

Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020

21 décembre 2021
Français
Original : anglais

New York, 4-28 janvier 2022

Transparence et désarmement nucléaire

Document de travail présenté par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Introduction

1. Il est largement admis que la transparence est l'un des fondements essentiels du désarmement nucléaire, tout comme la vérification et l'irréversibilité. Le présent document de travail vise à clarifier la notion de « transparence » dans le contexte du désarmement nucléaire et à expliquer son importance, du point de vue d'un État doté d'armes nucléaires, ainsi qu'à formuler d'éventuelles recommandations sur le thème « la transparence et le désarmement nucléaire » à l'approche de la dixième Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

2. Aux termes de la mesure n° 2 des conclusions et recommandations concernant les mesures de suivi, adoptées par consensus à la Conférence d'examen de 2010¹, tous les États parties s'engageaient « à appliquer les principes d'irréversibilité, de vérifiabilité et de transparence s'agissant de l'exécution de leurs obligations contractées en vertu du Traité ». Concernant, plus particulièrement, le désarmement nucléaire, la mesure n° 5 invitait les États dotés d'armes nucléaires à « améliorer encore la transparence et renforcer la confiance mutuelle » [mesure n° 5 g]) et à « faire rapport [...] sur les mesures décrites ci-dessus ». En outre, dans le préambule de la partie F (Autres mesures en faveur du désarmement nucléaire), la Conférence a constaté que « pour parvenir au désarmement nucléaire et à la paix et à la sécurité dans un monde sans armes nucléaires, il faudra[it] faire preuve d'ouverture d'esprit et de coopération » et affirmé « qu'il import[ait] de renforcer la confiance grâce à une transparence plus grande et à une vérification efficace ». Les mesures n°s 19, 20 et 21, qui s'inscrivent dans ce contexte, ont pour objectif d'améliorer la transparence, notamment au moyen de rapports nationaux.

3. La neuvième des « 13 mesures concrètes » convenues par la Conférence d'examen de 2000² consistait en un appel au « renforcement de la transparence de la part des États dotés d'armes nucléaires pour ce qui [était] des capacités en matière d'armes nucléaires et de l'application des accords, conformément à l'article VI, et en

¹ NPT/CONF.2010/50 (Vol. I).

² NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II).



tant que mesure volontaire de renforcement de la confiance visant à faire progresser le désarmement nucléaire ». La douzième portait sur l'établissement de rapports réguliers par tous les États parties.

4. On en déduit que la transparence dans le contexte du désarmement nucléaire a deux objectifs : premièrement, renforcer la confiance mutuelle entre les États dotés d'armes nucléaires et permettre d'appliquer des mesures concrètes en faveur du désarmement ; deuxièmement, assurer la reddition de comptes sur l'exécution des obligations découlant du Traité et des autres engagements et initiatives pris. Qui plus est, comme les membres de l'Initiative sur la non-prolifération et le désarmement l'ont souligné dans le document de travail qu'ils ont présenté en 2019³, « le principe de transparence est indispensable au désarmement nucléaire, tout comme le sont les principes d'irréversibilité et de vérifiabilité, qu'il sous-tend ». Ces deux objectifs se retrouvent dans l'engagement de longue date du Royaume-Uni de faire preuve de transparence quant à ses doctrines, politiques et capacités nucléaires et à son exécution des obligations découlant du Traité et des engagements connexes.

Renforcement de la confiance mutuelle

5. Dans les relations en matière de sécurité, la possibilité que des malentendus se forment au sujet de l'accroissement des capacités militaires, des doctrines et des intentions qui sous-tendent certaines activités militaires est un risque courant. Ce risque peut être atténué par la transparence et par la mise en place de lignes de communication et de dialogues formels multilatéraux et bilatéraux faisant participer les responsables diplomatiques et militaires concernés. À l'inverse, un manque de transparence entre les États dotés d'armes nucléaires peut être dangereux. L'absence d'informations claires et fiables sur les doctrines ou les capacités de l'un peut inspirer suspicion et méfiance chez les autres et les inciter à « couvrir leurs arrières ». Il est donc essentiel, pour éviter les malentendus et les erreurs d'appréciations, qui peuvent conduire à l'intensification des tensions et du conflit, que les États dotés d'armes nucléaires aient des échanges poussés et ininterrompus sur leurs doctrines et leurs politiques nucléaires respectives.

6. Le Processus P5, dirigé par le Royaume-Uni depuis la Conférence de Beijing en janvier 2019, est un axe de travail qui illustre bien la transparence comme point de départ du dialogue sur les doctrines et les politiques nucléaires. Les informations et les enseignements dégagés de ce processus et des canaux de communication bilatérale permettent d'établir des faits de base, de susciter des questions et de bâtir une base solide à partir de laquelle il est possible d'explorer les doctrines, les politiques, les capacités et les actions d'autres États. C'est crucial, tant pour les initiatives d'atténuation des risques stratégiques que pour la négociation d'accords de maîtrise des armes effectivement vérifiables.

7. Il est donc indispensable que les États dotés d'armes nucléaires fassent preuve de la plus grande transparence possible quant à leurs capacités, leurs doctrines et leurs politiques nucléaires. Cette transparence peut notamment passer par :

- des informations sur l'ampleur de leur arsenal de têtes nucléaires global ;
- des informations sur les types de vecteurs employés ;
- des informations détaillées sur leur doctrine et leur politique nucléaires, notamment le rôle donné aux armes nucléaires dans leur politique de sécurité générale, les circonstances dans lesquelles ils envisageraient l'utilisation d'armes nucléaires, la

³ « L'amélioration de la présentation de rapports nationaux, mesure essentielle de renforcement de la transparence et de la confiance » (NPT/CONF.2020/PC.III/WP.24).

chaîne de prise de décision s'agissant de l'emploi potentiel d'armes nucléaires et les termes exacts de toute garantie de sécurité, le cas échéant.

Obligation de rendre compte

8. Il est largement admis que les États parties devraient rendre compte de l'exécution de leurs obligations découlant du Traité et des autres engagements pris, dans le cadre du processus d'examen renforcé, arrêté en 1995. Ainsi, il importe que les autres États parties et la société civile internationale puisse surveiller les progrès accomplis dans la réalisation des engagements passés et que les parlements et le public puissent participer aux débats et discussions dans le cadre du processus politique interne et formuler des objections, ce qui n'est possible que si la transparence règne.

9. Les rapports nationaux de mise en œuvre présentés par les États parties constituent le principal mécanisme de l'obligation de rendre compte dans le Traité. Au cours du présent cycle d'examen, le Royaume-Uni a déposé un projet de rapport national de mise en œuvre à la troisième session du Comité préparatoire⁴ et tenu une large consultation auprès des autres États dotés d'armes nucléaires, d'États non dotés d'armes nucléaires et de la société civile afin d'établir la version finale, publiée avant la Conférence d'examen⁵. Ce document consiste en une description détaillée des mesures nationales prises par le Royaume-Uni en matière de désarmement, de non-prolifération et d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Il a été établi sur la base d'un exercice, mené conjointement par plusieurs ministères et ayant mobilisé des représentants du Ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement, du Ministère de la défense et du Ministère des entreprises, de l'énergie et de la stratégie industrielle, ainsi que des organismes de réglementation nucléaire et d'autres agences.

10. Comme les autres États dotés d'armes nucléaires, le Royaume-Uni utilise le formulaire standard arrêté par les États dotés d'armes nucléaires en 2013, conformément à la mesure n° 21 du plan d'action de 2010. Si ce formulaire n'est pas parfait, comme cela a été signalé, il présente l'avantage d'offrir un cadre fixe permettant les comparaisons entre les rapports de différents États dotés d'armes nucléaires pour une année donnée et entre les rapports de chaque État d'une année à l'autre.

11. Établir des rapports de transparence prend du temps ; les lire et les analyser aussi. Par conséquent, les États parties devraient savoir ce que cet investissement de temps et de ressources rapporte. Dans le même temps, il est crucial que les rapports servent de base à des discussions plus poussées, afin de résoudre les divergences d'interprétation et de compréhension et d'améliorer le contenu des rapports futurs. Pour ces raisons, le Royaume-Uni appuie la proposition tendant à ce qu'un créneau horaire soit réservé à l'examen et à la discussion de ces rapports pendant les réunions du Comité préparatoire et de la Conférence d'examen. Les États parties, en particulier les États dotés d'armes nucléaires, devraient également être incités à tenir des discussions informelles sur leur rapports nationaux avec les États parties et les membres de la société civil intéressés.

Limites de la transparence

12. Il convient de souligner que la transparence a ses limites. En aucun cas, elle ne doit s'étendre à la divulgation d'informations pouvant favoriser la prolifération. Pour d'importantes raisons de sécurité nationale, il faut également s'abstenir de révéler toute information qui pourrait être utile à des adversaires étatiques ou non étatiques. De plus, de nombreux États dotés d'armes nucléaires, comme le Royaume-Uni,

⁴ NPT/CONF.2020/33.

⁵ NPT/CONF.2020/PC.III/7.

entretiennent délibérément un certain flou dans leurs doctrines nucléaires, ce qui renforce la dissuasion nucléaire et contribue à la stabilité stratégique. Dans ces cas, paradoxalement, davantage de transparence signifierait moins de sécurité et de stabilité. Toutefois, il importe de signaler et d'expliquer clairement ces éléments ; le flou délibéré ne peut servir d'excuse au manque de transparence ou au refus de rendre compte.

Conclusions et recommandations

13. Il semble apparent que divers aspects de la transparence dans le contexte du désarmement nucléaire – et les avantages, possibilités et risques qui y sont associés – ne sont pas pleinement compris et sont même parfois contestés. La Conférence d'examen gagnerait à inviter les États à redoubler d'efforts pour régler cette question, afin de favoriser une meilleure compréhension du rôle que la transparence peut jouer sur la voie du désarmement nucléaire, sachant que ce rôle peut différer à divers stades du processus de désarmement.

14. La dixième Conférence d'examen pourrait parvenir aux conclusions suivantes concernant la transparence et le désarmement nucléaire :

a) Réaffirmer que la transparence, tout comme la vérification et l'irréversibilité, est l'un des fondements du désarmement nucléaire ;

b) Inviter tous les États parties à présenter régulièrement des rapports sur l'application du Traité et la mise en œuvre des engagements pris lors de précédentes Conférences d'examen, conformément à la mesure n° 20 du plan d'action de 2010, et décider de consacrer un créneau horaire à l'examen et à la discussion de ces rapports lors du prochain cycle d'examen ;

c) Inciter les États dotés d'armes nucléaires, en particulier, à continuer de rendre compte régulièrement des mesures nationales prises en matière de désarmement, au moyen du formulaire standard arrêté en 2013, conformément aux mesures n^{os} 5, 20 et 21 du plan d'action de 2010 ;

d) De plus, exhorter les États dotés d'armes nucléaires à publier des informations détaillées sur leurs capacités, leurs doctrines et leurs politiques d'armement nucléaire, et à poursuivre et intensifier les échanges sur les doctrines et les politiques nucléaires, bilatéralement et dans le cadre du Processus P5, afin de renforcer la confiance et de jeter les bases de futures réductions du stock mondial d'armes nucléaires ;

e) Encourager les États parties à approfondir leur réflexion sur la nature de la transparence et le rôle qu'elle peut jouer sur la voie du désarmement nucléaire.