

Conférence du désarmement

18 septembre 2020

Français

Original : anglais

Résumé des consultations tenues pendant la présidence de l'Australie

Document soumis par la Mission permanente de l'Australie

Le texte ci-après est un résumé des consultations tenues pendant la présidence australienne de la Conférence du désarmement (sans mention des sources). Les points de vue qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Australie. Le présent document n'est pas exhaustif dans la mesure où la présidence n'a pu s'entretenir avec toutes les délégations. Des entretiens ont toutefois été menés auprès de plus de 40 États membres de la Conférence et États ayant le statut d'observateur.

La présidence australienne de la Conférence du désarmement a été partie prenante à l'approche « **P6+2** » (six Présidents de la session, dernier Président de la session précédente et premier Président de la suivante). Dans le cadre des consultations engagées par l'Australie, les représentants auprès de la Conférence se sont félicités que la coordination ait pu être renforcée cette année grâce à ce processus. Le but de cette approche est d'assurer la continuité, de renforcer la gouvernance et de cultiver la transparence afin que les membres de la Conférence puissent tirer le meilleur parti de leur fort investissement dans cet organe.

Pendant la durée de son mandat, la présidence australienne a invité les représentants à faire connaître leur avis concernant **les priorités et le rôle de la Conférence du désarmement ainsi que les moyens de sortir de l'impasse et de gagner en efficacité**.

Un grand nombre de représentants ont estimé que la Conférence devait se pencher sur les **répercussions de la pandémie de COVID-19 sur ses travaux**, qu'il s'agisse de considérations logistiques concrètes, de la manière dont la technologie peut mieux servir les travaux de la Conférence, ou encore de questions plus générales concernant la confiance, la réduction des risques et le rôle des experts.

Avis sur l'ensemble de documents proposés par le collège des six Présidents de la session de 2020

Au cours de son mandat, la présidence australienne a prié le secrétariat de transmettre à toutes les délégations les trois ensembles de documents proposés par le collège des six Présidents de la session de 2020, pour appuyer les travaux des futures présidences.

Les délégations ont exprimé les vues ci-après :

- Les ensembles de documents étaient l'approche appropriée compte tenu des circonstances ; c'était une bonne tentative d'équilibre entre les avis divergents. Certains ont cependant regretté qu'aucun consensus ne se soit dégagé ; quelques-uns y ont vu une occasion manquée ;
- La plupart des représentants avaient été disposés à se rallier au consensus et à faire preuve de souplesse, malgré les insuffisances perçues ;



- Certains ont trouvé préférable que les débats de la session se tiennent de manière structurée sur les points inscrits à l'ordre du jour, mais étaient disposées à se rallier au consensus ; d'autres étaient favorables à la création d'organes subsidiaires ;
- Certains ont fait valoir qu'un programme de travail devait être aligné sur les principes de la Conférence du désarmement, organe créé pour négocier des instruments juridiquement contraignants ;
- L'inclusion d'un processus relatif à l'amélioration et à l'efficacité du fonctionnement de la Conférence était perçue comme une idée valable sans toutefois être une nouveauté ; certains se sont néanmoins inquiétés qu'un tel processus détourne l'attention.

Aucun consensus n'existait sur la question de savoir si le programme de travail de la Conférence du désarmement devait inclure un mandat de négociation. Une simple lecture du Règlement intérieur indiquait que ce n'était pas requis, mais plusieurs représentants étaient fermement convaincus que le programme de travail devait faire état du mandat de négociation de la Conférence.

Selon vous, quelles sont les questions de sécurité ou de maîtrise des armements les plus importantes pour votre pays que des négociations menées dans le cadre de la Conférence du désarmement pourraient contribuer à gérer ?

- L'**ordre du jour de la Conférence** pourrait être remanié. Il ne tient pas compte des dangers contemporains ou qui se profilent, parmi lesquels les menaces biologiques et les cybermenaces ;
- Les **quatre questions fondamentales** inscrites à l'ordre du jour appréhendent encore les principaux enjeux internationaux de sécurité, particulièrement dans le domaine du désarmement nucléaire ;
- **1.** De nombreux représentants ont estimé que les progrès enregistrés dans le domaine du **désarmement nucléaire** étaient insuffisants et se sont dits préoccupés par l'aggravation des tensions géopolitiques ;
- Dans ce cadre, tout engagement pris de bonne foi, même modeste, serait le bienvenu, pour rétablir la confiance et un climat propice à un dialogue constructif ;
- De nombreux représentants, faisant valoir que le désarmement nucléaire était la raison d'être de la Conférence, ont dit souhaiter qu'un organe subsidiaire quasi permanent soit consacré à cette question ;
- L'application du **Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires** était importante pour les États parties. Certains d'entre eux ont estimé qu'il serait utile de tenir, avant la Conférence des Parties chargée d'examiner ce traité, un débat dans le cadre de la Conférence du désarmement, d'autant que les espaces de dialogue s'étaient trouvés limités en raison de la pandémie de COVID-19.
- Il pourrait être utile de porter devant la Conférence du désarmement, pour examen, plusieurs projets relatifs au désarmement nucléaire initiés hors du cadre de la Conférence, dont l'Initiative de Stockholm, le Groupe de personnalités éminentes, et l'initiative « Créer un environnement propice au désarmement nucléaire ».
- **2.** Plusieurs membres de la Conférence ont estimé que la négociation d'un **traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires** était une étape logique pour la Conférence, sachant qu'un volume important de travail préparatoire avait déjà été accompli.
- Une certaine désillusion était perceptible quant aux chances que des négociations puissent être engagées, en raison des divergences sur la portée et l'objectif d'un tel instrument et des considérations relatives à la sécurité nationale. Il a été dit aussi qu'un tel traité n'était plus d'actualité. Certains étaient fortement convaincus que les

négociations devaient être fondées sur le document CD/1299 et le mandat y énoncé, d'autres étaient moins attachés à la question du mandat et jugeaient que le rapport Shannon était suffisamment souple pour qu'il ne soit nui à aucune préoccupation majeure d'une délégation, quelle qu'elle soit, quant à sa sécurité.

- **3.** Des représentants se sont dits intéressés par la possibilité de tenir des débats de fond sur la **réduction des risques nucléaires**, sur la base, notamment, des travaux de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, et ils ont exprimé l'espoir que la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires offre aussi à la Conférence du désarmement des orientations pour ses futurs travaux relatifs à la réduction des risques.
- **4.** La réduction des menaces et des risques dans **l'espace extra-atmosphérique** prenait de plus en plus d'importance pour les délégations. La volonté a été exprimée de trouver les moyens de remédier aux problèmes de sécurité dans toutes les activités menées dans l'espace – pour s'y rendre, sur place et pour en revenir –, compte tenu des menaces qui ne cessaient d'évoluer.
- **5.** La question des **garanties de sécurité négatives** a été soulevée. Bien que ces garanties soient jugées très importantes par certains, particulièrement dans le contexte du Moyen-Orient, peu d'indications concrètes ont été données sur la façon dont la Conférence du désarmement pourrait y remédier. D'aucuns ont estimé qu'il serait prématuré d'adopter un instrument juridiquement contraignant mais qu'il pourrait être utile de préciser les avis sur la question.

Sur quoi souhaiteriez-vous que la Conférence du désarmement négocie dans les cinq à dix prochaines années et quels seraient les moyens de favoriser le consensus sur les négociations ?

Les souhaits des membres de la Conférence du désarmement étaient clairs s'agissant des questions sur lesquelles la Conférence devait négocier. Il s'agissait, par ordre croissant de niveau d'ambition, d'une convention globale sur les armes nucléaires, d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires et d'un traité d'interdiction des matières fissiles et de mesures relatives à la sécurité dans l'espace extra-atmosphérique, ainsi que d'un instrument sur les garanties de sécurité négatives. Les questions de la plus haute importance étaient celles qui avaient trait à la stabilité stratégique.

Pour la plupart des délégations, la difficulté était de **trouver le moyen de recueillir le consensus sur les négociations**. Il convenait, pour ce faire, que les membres comprennent les positions défendues par les autres membres, qu'ils recherchent des terrains d'entente, qu'ils fassent preuve de souplesse et qu'ils soient disposés, sur le plan politique, à accepter les compromis.

Selon certains, bien que la négociation d'instruments juridiquement contraignants semble actuellement hors d'atteinte, il était encore nécessaire de mener les **travaux de fond** à cet effet. Comme constaté en 2018, il serait bénéfique que les membres s'accordent sur la création d'organes subsidiaires afin de faire avancer les travaux préparatoires et d'avoir des échanges constructifs.

La Conférence du désarmement pourrait aussi concentrer ses travaux sur des **instruments moins contraignants** tels que des codes de conduite ou des plans d'action, en application de son règlement intérieur (art. 23).

L'éventail des possibilités de progresser concrètement sur la voie du désarmement dans le cadre de la Conférence s'en trouverait élargi, ce qui renforcerait la sécurité internationale et la confiance entre les membres.

Plusieurs délégations ont exprimé le souhait que les travaux de fond restent au centre des priorités, que la Conférence s'inspire des travaux déjà réalisés, que les différentes questions soient traitées de manière équilibrée et que la confiance entre les parties soit renforcée ce faisant.

La Conférence du désarmement pourrait travailler de manière ascendante plutôt que descendante, en se concentrant sur des éléments ou des sous-éléments de questions plus vastes, ce qui pourrait ouvrir la voie à des travaux plus ambitieux. Parmi ces éléments figuraient la réduction des risques nucléaires, la vérification du désarmement nucléaire et la transparence concernant les activités militaires dans l'espace.

Au sujet des négociations relatives aux **matières fissiles**, il a été dit qu'il fallait se défaire des postures radicales. La responsabilité de ces questions sortait du cadre de la Conférence et relevait principalement des administrations nationales. Toutes les parties devaient faire preuve d'une certaine souplesse, y compris sur la question des stocks existants de matières fissiles. L'interprétation du mandat Shannon devait être aussi large que possible, faute de quoi l'éventualité d'un nouveau mandat pourrait être envisagée. D'aucuns ont fait valoir que, si les stocks existants étaient pris en compte dans un futur accord, certains États détenteurs d'armes nucléaires devraient faire d'importantes concessions.

S'agissant de la **prévention d'une course aux armements dans l'espace**, les délégations étaient favorables à l'idée de procéder par plus petites étapes. Le succès obtenu sur des volets plus modestes pouvait donner l'élan voulu pour s'attaquer à des dossiers plus ambitieux. Plusieurs idées ont été avancées, notamment l'interdiction des essais d'armes antisatellites créant des débris ou l'élaboration de directives sur ces essais, l'adoption de normes de comportement responsable, l'examen des technologies à double usage et des technologies de défense spatiale, et l'échange d'informations.

Que suggérez-vous pour sortir de l'impasse au sujet d'un programme de travail ? Qu'est-ce qu'un programme de travail et quel est son rôle ?

Pour beaucoup, l'impasse dans laquelle se trouvait la Conférence du désarmement ne découlait pas de son règlement intérieur. Pour en sortir, il fallait déployer la volonté politique nécessaire au-delà des limites de la Conférence.

À sa première session extraordinaire consacrée au désarmement, lors de laquelle avait été créée la Conférence du désarmement, l'Assemblée générale avait donné à la Conférence l'autorité pour négocier, sans toutefois lui imposer de le faire. Il convenait de mener des travaux de fond avant que des négociations puissent se tenir.

Selon l'une des interprétations avancées, un programme de travail était un plan de travail arrêté en début d'année, dans lequel étaient énoncées les activités que la Conférence entreprendrait pendant sa session. Il s'agissait d'un guide destiné à faciliter les travaux de la Conférence et à leur donner une direction. Il n'était prescrit nulle part que devait y figurer l'engagement ou la poursuite de négociations sur un quelconque point, bien que ce puisse être le cas s'il en était ainsi convenu. Les occasions de créer des groupes de travail spéciaux étaient censées se présenter spontanément au fil des débats tenus dans le cadre de la Conférence, tout comme les accords sur l'engagement de négociations.

Il a été suggéré d'adopter une décision visant à créer des organes subsidiaires chargés de préparer les négociations sur les points fondamentaux de l'ordre du jour. Ces organes pourraient être désignés conformément au mandat de la Conférence, et considérés comme des organes de négociation préalable ouvrant la voie à des négociations assorties de délais précis. Pour ce faire, ils devraient s'inspirer des travaux et documents antérieurs et prendre en compte les débats tenus.

Il a également été préconisé de limiter le temps passé à tenter d'adopter un programme de travail. Dans le cas où le premier titulaire de la présidence de la session n'y parviendrait pas, la Conférence pourrait immédiatement passer aux débats de fond et poursuivre les autres activités en coulisses.

Certains avaient le sentiment que les pays dotés des plus grands arsenaux militaires ou nucléaires se devaient de jouer un rôle mobilisateur dans le cadre de la Conférence. Les autres pays pouvaient tout à fait défendre certaines idées, mais on ne pourrait sortir de l'impasse sans l'impulsion du P5.

Plusieurs représentants ont évoqué un manque de confiance ; les délégations devaient pouvoir être sûres que les questions qu'elles jugeaient prioritaires seraient prises en considération.

Certains ont fait observer qu'il serait bon que la Conférence réserve un plus grand espace à l'expression d'opinions différentes – la société civile était source d'enrichissement pour ses travaux.

Comment rendre la Conférence du désarmement plus efficace ?

Dans leur ensemble, les membres de la Conférence trouvaient intéressant d'aborder la question des moyens de renforcer l'efficacité des travaux menés.

Certaines délégations estimaient que de meilleures conditions étaient requises pour qu'il soit possible à la Conférence de tenir des débats constructifs sur l'efficacité de son fonctionnement sans compromettre ses principes fondamentaux. Les travaux devaient être dépolitisés et pourraient être plus productifs s'ils étaient menés de manière informelle. Il pourrait également être judicieux d'utiliser des documents de travail comportant tout un éventail de propositions.

Selon certains, il importait que la Conférence revoie sa composition – notamment la question de son élargissement – conformément à l'article 2 de son règlement intérieur, qui prévoyait qu'elle le fasse périodiquement.

La coopération engagée dans le cadre du processus P6+2 a été citée par beaucoup comme exemple montrant que la Conférence pouvait travailler de manière plus efficace sans devoir demander de permission pour cela. Il lui appartenait de mettre en œuvre les bonnes idées et de modifier progressivement ses méthodes de travail.

Certains ont préconisé de moins s'attacher à définir ce qui constituait un programme de travail et de faire preuve d'une plus grande autodiscipline dans l'application de la règle du consensus. Rompre avec le consensus ne devait être qu'une solution de dernière extrémité pour empêcher l'adoption de décisions préjudiciables aux intérêts nationaux, et non un outil pour asphyxier le débat général.

Il a été suggéré de porter à six semaines la durée de chaque présidence afin de réduire la fréquence de rotation et de donner à chaque président(e) plus de temps pour orienter les travaux de la Conférence.

Dans les documents de la Conférence, la cote pourrait mentionner, outre le seul numéro d'ordre, l'année de publication (par exemple, CD/1299 deviendrait CD1299/95 ou CD95/1299).

Il a, par ailleurs, été suggéré de suspendre l'activité de la Conférence du désarmement (sans toutefois la dissoudre) si ses résultats demeuraient insatisfaisants, jusqu'à ce que les États décident de la réactiver pour y mener de réelles négociations sur un instrument.

Des délégations ont souhaité que la Conférence soit plus participative et moins formelle ; d'autres ont mis l'accent sur la préservation du consensus et l'égalité souveraine des États.

De nombreuses délégations ont appuyé la proposition de l'Australie visant à rendre le Règlement intérieur de la Conférence neutre du point de vue du genre. Il s'agissait d'une proposition modeste et raisonnable qui s'inscrivait dans son temps et tendait à mettre en valeur la diversité et l'égalité au sein de la Conférence.

Déçu de ne pouvoir aller plus loin pendant son mandat, l'Australie espère grandement que cette initiative sera reprise par d'autres ; ce serait là une indication simple mais forte que la Conférence est capable d'accomplir quelque chose qui, objectivement, ne fait courir aucun risque.