

N° 2/2019

*recherches &
documents*

Mars 2019

Cartographie du désarmement Motivations et objectifs des principaux acteurs du désarmement nucléaire

EMMANUELLE MAITRE, *chargée de recherche, Fondation pour la recherche stratégique*

Édité et diffusé par la Fondation pour la Recherche Stratégique
4 bis rue des Pâtures – 75016 PARIS

ISSN : 1966-5156
ISBN : 978-2-490100-18-7
EAN : 9782490100187

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
UNE CONVERGENCE DES TRADITIONS PACIFISTES ET HUMANITAIRES	8
Neutralité, non-prolifération, maîtrise des armements et désarmement	8
Le désarmement dans la tradition neutraliste	8
Le désarmement nucléaire dans une optique de paix	10
« Bon citoyen international »	11
Une priorité donnée aux questions humanitaires	13
Le désarmement comme exemple d'une politique favorable au droit humanitaire	13
Morale, éthique et religion	14
L'argument sanitaire et la protection des populations	16
Une « convergence des luttes » des acteurs non-étatiques en faveur du désarmement nucléaire	17
Des différentes aspirations des militants antinucléaires	17
L'imbrication du militantisme étatique et non-étatique	18
LA DIPLOMATIE DU DESARMEMENT COMME DIPLOMATIE DE NICHE	20
Un combat permettant de gagner en visibilité sur la scène internationale	20
Exister grâce à une diplomatie de niche.....	20
Les bénéfices d'une diplomatie de coalition et de médiation	22
Des acteurs « experts » des questions nucléaires	23
Histoires et circonstances à la base de l'expertise	23
Expertise technique et leadership	25
« Path dependence » et identité.....	27

CONTESTER L'HEGEMONIE NUCLEAIRE.....	29
L'effort des non-alignés pour remettre en cause un ordre inégalitaire	29
Désarmer pour mettre un terme à une situation discriminatoire	29
Des privilèges insupportables	30
« Rééquilibrer le TNP » et lutter contre les restrictions d'accès aux technologies ..	32
La promotion de l'Article VI pour lutter contre les biais du TNP	32
Le désarmement « prétexte » pour bloquer les progrès en matière de non- prolifération ?	33
Favoriser la voix du Sud dans les affaires mondiales	35
Le désarmement et les principes des NAM	35
L'exigence de justice et de refonte du système international.....	37
DES MODELES DE DESARMEMENT BASES SUR LA SECURITE	39
Une préoccupation devant les dangers de l'arme nucléaire	39
La peur d'un conflit nucléaire	39
Les craintes d'un accident.....	41
La sécurité comme préalable au désarmement.....	43
L'intérêt d'imposer des limites à ses adversaires	43
Un argument utilisé pour résister à de nouvelles normes de désarmement.....	44
Des visions du désarmement pragmatiques et tactiques.....	45
Redynamiser le régime du TNP	45
Désarmer dans un contexte interne	47
CONCLUSION	49

INTRODUCTION

Le rejet des armes nucléaires et la lutte en faveur du désarmement sont montés en puissance peu de temps après les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki, et ont culminé dans de grands mouvements de protestation civiques dans les années 1970. Ces manifestations et campagnes en faveur du désarmement ont concerné au premier chef les citoyens dans les pays nucléaires et leurs alliés, mais également dans de nombreux pays en développement. À quelques exceptions près, ces mouvements ont été reçus avec tiédeur voire avec hostilité par leurs gouvernements respectifs pendant les premières années de la Guerre froide, quand ils n'ont pas subi des persécutions directes (notamment dans l'ère soviétique)¹.

Ce n'est qu'à partir des années 1970 que des États ont pu être considérés comme de véritables « promoteurs » ou « militants » du désarmement, avec de plus en plus de dirigeants choisissant d'incarner les revendications populaires anti-nucléaires et de suivre le modèle de leaders tels que Nehru. Progressivement, certains de ces États, comme l'Irlande, la Suède ou la Nouvelle-Zélande, ont construit de véritables stratégies diplomatiques pour que les normes et pratiques en matière de désarmement reflètent davantage leurs préférences.

Si l'investissement de la société civile dans le combat antinucléaire est généralement bien compris, notamment au cœur de la Guerre froide avec un risque perçu élevé de conflit nucléaire Est-Ouest et des combats immédiats très mobilisateurs comme la lutte contre les essais nucléaires, l'« activisme » des États est sans doute moins simple à expliquer. Pour certains, ce positionnement peut en effet aller à l'encontre d'intérêts stratégiques évidents. Ainsi, l'interdiction par la Nouvelle-Zélande d'accueillir dans ses ports des navires alliés potentiellement nucléaires a été à l'origine de son exclusion de l'ANZUS (alliance Australie-États-Unis-Nouvelle-Zélande) dans les années 1980, un choix potentiellement risqué à l'heure de l'affrontement entre les deux blocs. Pour d'autres, il peut sembler manquer de sincérité puisqu'un des pays ayant été le plus régulier dans sa contestation des armes nucléaires, l'Inde, a finalement fait le choix de s'en doter tout en préservant un discours très favorable au désarmement.

Différents types d'arguments et de motivations se sont croisés pour soutenir plusieurs générations d'activistes gouvernementaux et non-gouvernementaux et appeler à la réduction voire l'élimination totale des armes nucléaires. Classiquement, des mesures de maîtrise des armements ont été jugées indispensables pour limiter les risques de conflits et les dégâts humains et matériels en cas de guerre. Mais des arguments moraux ont rapidement été mobilisés pour appeler à préserver des vies humaines tout en évitant des dépenses colossales qui pourraient être utilisées pour des objectifs plus louables. Dès le début donc, une combinaison d'intérêts sécuritaires « réalistes » et de considérations éthiques et morales « idéalistes » a été l'origine de l'engagement d'un certain nombre d'acteurs. Pour d'autres, c'est plutôt une politique d'opportunité qui a justifié de se positionner en

¹ Lawrence Wittner, *Confronting the Bomb, A Short History of the World Nuclear Disarmament Movement*, Stanford University Press, Stanford, 2009.

faveur du désarmement, pour contester un ordre international hérité de la Guerre froide ou s'intégrer à des réseaux antinucléaires internationaux.

Même si elle apporte des éléments d'explication pour certains cas, l'école de pensée réaliste a du mal à expliquer de nombreuses formes de diplomatie du désarmement qui peuvent sembler futiles, irrationnelles (elles sont coûteuses pour peu de bénéfices évidents) et même dangereuses si l'on estime que la dissuasion est facteur de sécurité. L'école libérale peut résoudre certains paradoxes en insistant sur l'importance pour les puissances moyennes en particulier d'un ordre mondial fondé sur le droit et dans lequel les relations de puissances, comme la dissuasion, sont plus limitées. Les postulats de l'école constructiviste sont particulièrement utiles pour comprendre l'engagement durable de certains acteurs dans ce combat. En effet, elle insiste sur le rôle des normes et l'intérêt pour les États de promouvoir des normes cohérentes avec leurs identités et valeurs. Quelles qu'aient été les motivations initiales de certains États, l'opposition à l'arme nucléaire est dans de nombreux cas devenue une partie indissociable de leur identité. Dans ce cas, il ne s'agit plus de savoir dans quelle mesure le désarmement sert exclusivement les intérêts nationaux « objectifs » d'un État, puisque le fait de se conformer à ses propres normes et de les promouvoir sur la scène internationale est un intérêt à part entière. L'identité antinucléaire assumée modifie la perception de sécurité d'un acteur et donc ses calculs politiques et stratégiques. Par conformisme, sincère persuasion ou identification à un groupe, les dirigeants de certains pays souhaitent donc refléter le consensus antinucléaire qui existe dans leur société et ériger leur préférence nationale en préférence collective. Par la suite, le principe de continuité mais aussi le développement de rhétorique de conviction engageant souvent les acteurs à poursuivre leur investissement en faveur de l'élimination des armes nucléaires².

L'analyse des motivations explicites ou implicites des acteurs du désarmement présente plusieurs intérêts imbriqués. Au niveau global et théorique, elle permet de comprendre les mécanismes qui conduisent des acteurs du système international à mener des politiques pouvant être perçues comme altruistes, idéalistes ou idéologiques. Plus concrètement, elle démontre la variété des arguments qui poussent ces acteurs à s'engager, leur enchevêtrement et leur renforcement mutuel. Enfin, à un niveau plus tactique, elle montre comment cette mobilisation peut être poursuivie dans des buts parfois indirects et dans une optique instrumentale.

L'étude des diplomatie du désarmement illustre l'importance des arguments non liés à la sécurité dans la définition des intérêts des États et leur activisme pour l'adoption de nouvelles normes. Des concepts, parfois appelés « méta-normes », comme la souveraineté, la justice, ou l'image positive de soi, jouent un rôle essentiel dans le choix de poursuivre une politique particulièrement active. Mais cela ne signifie pas que des motivations plus prosaïques comme la sécurité, la visibilité, ou la recherche de bénéfices politiques internes ne soient pas

² Lyndon Burford, *National Identity and Nuclear Disarmament Advocacy by Canada and New Zealand*, A thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Politics and International Relations. The University of Auckland, New Zealand. septembre 2016.

importantes dans la mise en œuvre de ces politiques. Par ailleurs, pour une politique nationale donnée, les motivations peuvent évoluer au fil du temps et être influencées par l'environnement sécuritaire, les normes en vigueur à l'échelle internationale, les activités de la société civile ou l'état des relations diplomatiques d'un État. Il faut également prendre en compte que différents acteurs au sein d'un même groupe ou États militants peuvent avoir des objectifs et visées distincts mais aboutir au même activisme antinucléaire.

Cette étude cherche à comprendre l'ensemble des motivations à l'origine de diplomaties du désarmement aujourd'hui. Elle s'intéresse à l'ensemble des États dont la politique peut être considérée comme active à ce sujet, c'est-à-dire qui par leurs comportements et investissements diplomatiques, politiques, ou financiers, cherchent à promouvoir des normes et des pratiques favorables à l'élimination des armes nucléaires. Cette définition inclut l'ensemble des actions permettant de faire avancer l'objectif de désarmement nucléaire complet, en incluant le soutien aux mesures de désarmement intermédiaires et la contestation du bien-fondé de la dissuasion nucléaire³. Elle évoque également le rôle des ONG dont les campagnes sont désormais intimement liées à certaines pratiques diplomatiques nationales.

Quelques typologies ont été proposées dans la littérature existante. Ainsi, certains ont estimé que les « désarmeurs » étaient motivés par six raisons principales : la cause humanitaire ou éthique, le manque d'utilité stratégique des armes nucléaires, la volonté de créer un climat plus favorable pour lutter contre la prolifération, les craintes face aux stratégies de dissuasion jugées trop risquées, une perception élevée du risque d'accident ou encore une sorte de concession pour obtenir des engagements en matière de sécurité nucléaire⁴. D'autres ont identifié trois profils d'activistes : les acteurs du « bien commun » cherchant à améliorer les normes existantes et à construire des passerelles entre les positions, les « intéressés » priorisant leur sécurité nationale et les « réformateurs radicaux » contestant la légitimité du régime et peu à-même de faire des compromis⁵.

Peu de militants, qu'ils soient des individus ou des États, s'investissent en faveur du désarmement pour une raison unique. Le positionnement antinucléaire néozélandais à la fin des années 1980 a ainsi été justifié, par ordre d'importance, par la crainte d'un accident nucléaire, par la fierté de mener le mouvement en faveur du désarmement et par la volonté d'agir en toute indépendance en résistant aux pressions extérieures⁶. Cette étude vise à décomposer les différentes motivations en proposant des typologies d'arguments et en rassemblant certains groupes d'acteurs dont les finalités présentent des similitudes. Ainsi, elle aborde dans un premier temps l'ensemble des considérations humanitaires, éthiques et pacifistes à l'origine du rejet de l'arme nucléaire. Pour d'autres, la lutte antinucléaire est une diplomatie de niche qui permet à un acteur d'exister et de

³ Id.

⁴ Marianne Hanson, « The Advocacy States », *The Non-Proliferation Review*, vol. 17, n°1, mars 2010.

⁵ Harald Müller et Carmen Wunderlich, « Not lost in contestation: How norm entrepreneurs frame norm development in the nuclear nonproliferation regime », *Contemporary Security Policy*, vol.39, n°3, 2018.

⁶ Andreas Reitzig, « In defiance of nuclear deterrence: anti-nuclear New Zealand after two decades », *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 22 n°2, avril-juin 2006.

faire valoir ses spécificités. Dans un troisième temps, elle montre que le désarmement peut être poursuivi pour combattre un ordre mondial jugé injuste. Pour d'autres enfin, le désarmement est abordé principalement sous l'angle sécuritaire et dans une vision de très long terme.

Une convergence des traditions pacifistes et humanitaires

Pour un grand nombre d'acteurs, étatiques et non-étatiques, le désarmement nucléaire est avant tout lié à un rejet de ces armes pour des raisons éthiques, morales, pacifistes, humanitaires, sanitaires voire religieuses. Ces convictions peuvent être individuelles ou être partagées comme faisant partie de l'identité d'un acteur. Elles peuvent également être peu profondes ou motivées par des perspectives électorales ou d'image. Elles soulignent néanmoins généralement un engagement plus large sur ces questions qui se reflète dans une politique qui se veut respectueuse des droits humains, d'un ordre international basé sur des normes et qui rejette au maximum le recours à la force armée.

Neutralité, non-prolifération, maîtrise des armements et désarmement

Le désarmement dans la tradition neutraliste

Utiliser un rôle traditionnel de médiateur

Depuis la Guerre froide, les pays neutres sont surreprésentés parmi les promoteurs du désarmement. En effet, leur indépendance stratégique vis-à-vis des deux superpuissances leur a permis de choisir de manière autonome de se doter ou non de l'arme nucléaire. Leur renoncement dans ce domaine, parfois tardif, comme dans le cas de la Suède, leur a permis de se lancer plus franchement dans des stratégies de contestation de la dissuasion nucléaire. Cette opposition a été naturellement beaucoup plus libre que pour des États liés aux puissances nucléaires par des accords mutuels de sécurité.

Parmi les pays neutres les plus connus pour le rôle qu'ils jouent en faveur du désarmement, l'Irlande et la Suède se sont singularisés par leur choix d'utiliser cette neutralité historique pour jouer pendant la Guerre froide un rôle de médiateur et d'intermédiaire crédible entre les deux blocs. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les deux pays ont en effet souhaité confirmer la neutralité militaire de leur pays, mais la compenser par une diplomatie active⁷.

Dans un contexte où le désarmement était avant tout une affaire de réduction des arsenaux des deux superpuissances, l'idée de médiation entre les deux blocs pour limiter les risques de conflits et réduire le risque nucléaire était particulièrement pertinente. La maîtrise des armements restant aujourd'hui essentielle dans tout

⁷ Richard Sinnott, « Ireland and the diplomacy of nuclear non-proliferation: the politics of incrementalism », *Irish Studies in International Affairs*, vol. 6, 1995.

processus crédible d'élimination des armes nucléaires, ce rôle d'intermédiaire neutre reste intéressant. Par ailleurs, la tradition de médiation des États neutres s'est souvent muée en un effort visant à jouer une fonction d'entre-deux pour concilier États dotés et États non dotés dans les forums consacrés au désarmement⁸. Cette posture de compromis est renforcée par une image de modération et de mesure, comme dans le cas de la Suisse, où le système politique interne est également construit sur la notion de compromis⁹.

Rester à l'écart de conflits nucléaires

Pour l'Autriche également, la neutralité a joué un rôle important dans la construction d'une identité anti-nucléaire. Au-delà des conséquences immédiates, à savoir l'interdiction faite au gouvernement autrichien de se lancer dans un programme militaire par le Traité d'État de 1955¹⁰, l'Autriche a traversé la Guerre froide dans la crainte d'être une victime passive de l'affrontement Est-Ouest. N'appartenant à aucun bloc, le pays ressentait cruellement son absence d'influence et de mainmise sur les décisions qui pourraient faire de son territoire un champ de ruines radioactives. Devant ce constat, Vienne a mis l'accent sur la défense civile et la promotion du désarmement multilatéral¹¹.

Pour les pays nordiques également, la tradition de neutralité, politique officielle pour la Suède et la Finlande, abandonnée mais encore influente pour la Norvège, a été perçue comme facteur de sécurité. La région était sensible à son rôle crucial dans le cas de guerre nucléaire en Europe et aux risques spécifiques encourus par sa population. Prôner le désarmement et rester à l'écart des systèmes d'alliance étaient un choix rationnel en termes de sécurité pour des États comme la Suède ou la Finlande.

Cette vulnérabilité ressentie des États neutres se perçoit notamment dans les efforts menés pendant la Guerre froide pour doter leur population d'abris antiatomiques, avec des constructions sous-terraines permettant d'abriter 114 % des citoyens suisses, 81 % des Suédois, 70 % des Finlandais et 30 % des Autrichiens. Le slogan suisse « la neutralité n'est pas une garantie contre la radioactivité » illustre cette crainte d'être une cible indirecte et de ne pas pouvoir être protégé dans le cas d'un conflit concernant ses voisins¹². Ces perceptions historiques ont influencé les choix politiques menés à l'époque mais ont également eu des effets portés jusqu'à aujourd'hui.

⁸ Una Becker-Jakob, Gregor Hofmann, Harald Müller et Carmen Wunderlich, « Good international citizens: Canada, Germany, and Sweden », in Harald Müller et Carmen Wunderlich (eds.), *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control, Interests, Conflicts and Justice*, The University of Georgia Press, Athens, 2013.

⁹ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹⁰ State Treaty for the Re-establishment of an Independent and Democratic Austria, Vienne, 15 mai 1955. *Austria shall not possess, construct or experiment with – (a) Any atomic weapon [...]*.

¹¹ Stephan Klement, « Austria », In Harald Müller, éd., *Europe and Nuclear Disarmament: Debates and Political Attitudes in 16 European Countries*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1998.

¹² Daniele Mariani, Bunkers for all, *Swiss Info*, 3 juillet 2009.

Le désarmement nucléaire dans une optique de paix

Maîtrise des armements et paix

La dialectique entre armes nucléaires et paix est double. La course aux armements nucléaire peut accroître les tensions entre puissances et être à l'origine d'un conflit armé : la crise de Cuba et l'évitement de justesse d'un troisième conflit mondial en 1962 représentent un cas d'école dans ce domaine. À l'inverse, en cas de conflit, le caractère nucléaire d'un belligérant porte en germe une aggravation de l'affrontement et de ses conséquences.

Pour ces raisons intuitives, les mouvements en faveur du désarmement ont souvent été mêlés aux appels pour la paix, que ce soit lors des grandes campagnes populaires, des mobilisations confessionnelles ou des initiatives diplomatiques¹³.

Les mouvements pacifistes et antinucléaires se sont mêlés dans des efforts pour réduire les tensions pendant la Guerre froide, comme par exemple l'« Initiative pour la Paix » du Premier ministre canadien Pierre-Elliott Trudeau, lancée en 1983 à l'époque du regain dans la course aux armements des premières années Reagan¹⁴. Plus récemment, l'exacerbation des tensions entre les États-Unis et la Corée du Nord et les menaces explicites de guerre entre les deux pays ont été mentionnées comme des facteurs rendant encore plus urgente la poursuite du désarmement¹⁵. De même, le durcissement des relations entre la Russie et l'Occident avec des menaces nucléaires voilées a été le moteur de plusieurs initiatives en faveur de la maîtrise des armements et du désarmement¹⁶.

Désarmement et pacifisme

Au-delà de ces préoccupations conjoncturelles, l'engagement pour le désarmement découle pour certains acteurs d'un pacifisme structurel qui forge l'identité d'un acteur. Cette motivation est évidente pour les ONG issues des mouvances pacifistes (Mouvement pour la Paix en France, Pax Christi aux Pays-Bas...) ou pour les groupes ou États religieux comme le Vatican et l'Église catholique.

Elle influence aussi certains États où le pacifisme a, pour diverses raisons, un retentissement particulier auprès de la population et a progressivement teinté l'identité du pays. C'est le cas du Costa Rica, pays qui retire une fierté d'avoir aboli son armée en 1948 et d'avoir joué un rôle de médiateur dans les conflits

¹³ Lawrence Wittner, op. cit.

¹⁴ Brett Thompson, « Pierre Elliott Trudeau's Peace Initiative: 25 Years On », *International Journal*, vol. 64, n°4, automne 2009.

¹⁵ Première Commission, Débat général sur toutes les questions relatives au désarmement et à la sécurité internationale. Déclaration pour l'Autriche faite par Robert Gerschner, Directeur, Département du désarmement, Ministère autrichien de l'Europe, de l'intégration et des affaires étrangères, New York, 3 octobre 2017

¹⁶ Voir par exemple l'initiative japonaise « Group of Eminent Persons for Substantive Advancement of Nuclear Disarmament » qui a été rassemblé en décembre 2017 et mars 2018 à Hiroshima et Tokyo.

impliquant ses voisins dans les années 1980 et 1990¹⁷. Le glissement entre pacifisme et désarmement s'est opéré en particulier sous la présidence d'Oscar Arias, avec un activisme démontré à partir de 1997 pour la négociation et l'entrée en vigueur du Traité sur le commerce des armes¹⁸. La cause du désarmement spécifiquement nucléaire a été pleinement endossée lorsque la diplomate costaricaine Elayne Whyte Gómez a été nommée à la présidence de la convention chargée de négocier le Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN) en 2017. Si le Mexique n'est pas dans une situation aussi radicale, sa population reste très peu encline à soutenir l'usage de la force sur la scène internationale et les thèmes du pacifisme et du désarmement y ont été régulièrement liés¹⁹.

Au Japon, les initiatives en faveur du désarmement sont liées également à l'image pacifique que souhaite véhiculer le pays, dans un contexte de rejet du militarisme et de la politique de puissance adoptée suite à la Seconde Guerre mondiale et matérialisée par l'article 9 de la Constitution qui bannit la guerre et le recours à la force²⁰.

Le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale a également été à l'origine d'une aversion populaire pour tout recours à la force en Allemagne. Cette « culture de la retenue en matière militaire »²¹, selon les termes de l'ancien ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle, se retrouve dans la politique de soutien au désarmement orchestrée par la République fédérale depuis sa ratification du Traité de non-prolifération (TNP)²². Elle est également présente de manière plus diffuse au sein des opinions publiques de pays comme les Pays-Bas, la Belgique, ou la Scandinavie, où les sociétés sont devenues « post-militaires » et tendent à rejeter toute logique guerrière et tout symbole de puissance militaire²³.

« *Bon citoyen international* »

Désarmement et soutien aux institutions internationales

Les puissances moyennes cherchent souvent à accroître leur sécurité *via* des alliances politiques et militaires. Selon l'école de pensée libérale, elles ont également intérêt à renforcer un système international construit sur le droit et les institutions, ce qui leur permet d'éviter de se surarmer et de promouvoir l'égalité

¹⁷ Patrick Van Inwegen, « The Work of Costa Rica's Many Decisions for Peace », Presentation for the Western Political Science Association Conference Seattle, Washington, 17-19 avril 2014.

¹⁸ Luis Alberto Cordero et Kirsten A. Harmon, « Breaking the Cycle: Costa Rica, the Arms Trade Treaty and the Responsibility to Protect », *Pensamiento Propio*, n° 41, 2015.

¹⁹ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

²⁰ Mataka Kamiya, « Realistic Proactivism: Japanese Attitudes Toward Global Zero », in Barry M. Blechman et Alexander K. Bollfrass, eds., *National Perspectives on Nuclear Disarmament*, Stimson Center, mars 2010.

²¹ Jochen Bittner, « Rethinking German Pacifism », *The New York Times*, 4 novembre 2013.

²² Harald Müller, « Nuclear Weapons and German Interests: An Attempt at Redefinition », *PRIF-Report*, n° 55, 2000.

²³ Martin Shaw, « Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century », Temple University Press, Philadelphie, 1991.

des nations quelle que soit leur puissance militaire²⁴. La maîtrise des armements et le désarmement rentrent pleinement dans ce cadre, comme en témoignent les efforts menés dans cette optique par le Canada et la Suède. Pour les deux pays, il s'agit d'une part de promouvoir l'efficacité des régimes, leur fonctionnement et la mise en œuvre des normes. De l'autre, leur positionnement condamne une organisation internationale fondée sur des rapports de force et des courses aux armements nucléaires les plus perfectionnés²⁵.

Comme pour d'autres puissances moyennes, la politique traditionnellement active en matière de désarmement de Stockholm et Ottawa s'insère plus largement dans une conception de politique étrangère qui accorde une large place à l'ONU comme système de régulation des conflits et de production de droit international, et à ce titre, garant de leur sécurité. Elle reflète une confiance dans un monde collaboratif et respectueux des grands principes de droit²⁶.

L'importance des normes et d'un ordre fondé sur le droit est aussi mentionné par des puissances plus petites telles que l'Autriche ou la Suisse, pour qui il s'agit d'un véritable gage de sécurité d'autant qu'elles n'appartiennent pas à des alliances militaires. Dans ce contexte, l'application stricte d'un traité comme le TNP est perçue comme une nécessité de sécurité, qui justifie d'investir pour obtenir des progrès sur les trois piliers²⁷. Pour ces États, la crédibilité du régime est en effet en jeu tant que les États dotés ne démontrent pas leur engagement sincère en faveur du désarmement²⁸.

La « fierté d'être vertueux »

La volonté d'être un bon citoyen international ne découle pas uniquement d'une vision libérale de la sécurité. Elle est aussi expliquée par l'école constructiviste. En effet, certains théoriciens ont montré la volonté de certains États de se placer dans une posture constructive et positive, en insistant sur les liens de solidarité de la communauté internationale et en essayant de proposer des solutions acceptables aux problèmes de tous. Ce positionnement vertueux est cohérent avec les valeurs professées par certains États, par exemple en Scandinavie, et permet de conforter leurs identités respectives. Cette recherche de conformité est un intérêt fondamental pour renforcer le sentiment d'appartenance et de cohésion, mais également pour développer une forme de fierté et d'estime de soi collective²⁹. Entretenir ce sentiment de fierté peut relever de la stratégie politique : ainsi, d'aucun ont estimé que l'initiative de Pierre-Elliott Trudeau en faveur du désarmement et de la paix avait été en partie calculée pour renforcer la cohésion

²⁴ Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris : Sciences Po, Les Presses, 2012.

²⁵ Una Becker-Jakob, Gregor Hofmann, Harald Müller et Carmen Wunderlich, op. cit.

²⁶ Albert Legault et Michel Fortmann, *Une diplomatie de l'espoir : le Canada et le désarmement, 1945-1988*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1989.

²⁷ Désarmement, non-prolifération, usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

²⁸ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

²⁹ Jacques E. C. Hymans, *The Psychology of Nuclear Proliferation, Identity, Emotions and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

canadienne dans un contexte de fortes tensions provoquées par le séparatisme québécois³⁰.

Cette identité est souvent liée à d'autres éléments : ainsi, le positionnement néo-zélandais est associé à une fierté globale d'être un pays phare en matière de progrès, avec des politiques précoces par rapport aux autres pays en matière de droits des femmes, d'État social, d'environnement, ou de respect des peuples premiers. Les néo-zélandais s'attendent donc à jouer un rôle progressiste sur la scène internationale et à participer à la création d'un ordre juste³¹.

L'ancien président du Costa Rica Óscar Arias a reconnu que la politique costaricaine en faveur du désarmement était une manière d'accroître son prestige, et de favoriser une politique étrangère basée sur la paix, la morale et la dignité³².

Une priorité donnée aux questions humanitaires

Le désarmement comme exemple d'une politique favorable au droit humanitaire

Favoriser le droit humanitaire sur la scène internationale

La Suisse a fait partie des premiers États à poser la question des conséquences humanitaires des armes nucléaires lors des Prepcom de 2012, 2013, 2014. Cet intérêt n'est pas étonnant de la part d'un pays pour qui la neutralité s'est axée sur les questions humanitaires au sortir de la Guerre froide, et qui a l'habitude d'interagir avec de grandes institutions du droit humanitaire, comme le Comité international de la Croix-Rouge, basé à Genève, mais aussi la Conférence du désarmement, le Conseil des Nations Unies pour les Droits de l'homme, l'UNIDIR, la WILPF ou l'ICAN.

À ce titre, certains acteurs du désarmement sont également investis sur d'autres champs du droit humanitaire : le Canada a ainsi été très actif sur le Traité d'Ottawa et est impliqué dans la lutte contre le trafic d'armes légères. Le Costa Rica a été un des plus fervents défenseurs du Traité sur le commerce des armes. La Norvège a joué un rôle essentiel pour la conclusion et l'universalisation d'une convention sur les armes à sous-munition. L'Autriche a fait partie des pays très actifs dans la négociation de ces trois Traités. Vienne soutient aussi les efforts des Nations Unies et de la Croix Rouge pour lutter contre l'utilisation d'armes explosives en zones peuplées³³.

Au niveau des acteurs non-étatiques, le lien entre désarmement et droit humanitaire est parfois étroit puisque plusieurs organisations ont pu œuvrer sur l'ensemble du spectre (Norwegian People's Aid, Article 36, PAX), et puisqu'au

³⁰ Paul Meyer, « Pierre Trudeau and the “Suffocation” of the Nuclear Arms Race », *Simons Papers in Security and Development*, n°52/2016, août 2016.

³¹ Lyndon Burford, op. cit.

³² Katherine Stanley, « Arias Seeks Disarmament Abroad », *The Tico Times*, 16 février 2017.

³³ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

niveau personnel, certains membres de la communauté militante ont travaillé sur plusieurs campagnes (Sylvie Brigot, par exemple, directrice d'Amnesty International France, anime la section française de l'ICAN).

Promouvoir une politique « morale »

Plus largement, des figures de ce combat agissent pour le désarmement avec l'objectif plus large de mener une politique « morale ». Selon la définition donnée par Gareth Evans, les États comme l'Australie qui se revendiquent « bon citoyen international » se doivent de prendre en compte des considérations éthiques et le bien commun, sans se cantonner à leurs propres intérêts nationaux « limités » à la prospérité et la sécurité³⁴.

Ce positionnement peut être ancien. Ainsi pour la Suède, certains ont noté l'influence de l'éthique protestante et une sensibilisation aux questions sociales importantes pour l'ensemble de la sphère politique marquée par un héritage social-démocrate commun. Certaines des valeurs affichées par la Suède telles que la solidarité, l'égalité, la recherche du consensus et de la justice ainsi qu'un « instinct missionnaire » seraient particulièrement visibles dans les efforts historiques en faveur du désarmement³⁵.

Il est parfois plus récent et porte la marque d'une grande figure comme Nelson Mandela en Afrique du Sud : le pays a revendiqué un intérêt pour les questions humanitaires en embrassant l'héritage du Premier président postapartheid associé aux problématiques de protection des civils, responsabilité envers les générations futures et développement³⁶.

La prise en compte de la « morale » est aussi visible pour des pays dotés comme les États-Unis, qui, sous la présidence Obama, ont contribué à bâtir l'idée d'une responsabilité pour un État respectable à s'engager en faveur de l'élimination des armes nucléaires³⁷. Pour de nombreux pays d'Europe occidentale, ces armes ont acquis une connotation négative et les gouvernements souhaitent y être associés le moins possible de crainte d'écorner leur image internationale³⁸.

Morale, éthique et religion

Le cas du Saint-Siège et de l'Église catholique

L'Église catholique s'est positionnée relativement tôt dans le débat sur la moralité de la dissuasion, avec une encyclique du Pape datant de 1963 demandant déjà

³⁴ Gareth Evans, « Good International Citizenship: Values and Interests in Foreign Policymaking », Address by Professor the Hon Gareth Evans to Sydney University Law School, 27 août 2015.

³⁵ Una Becker-Jakob, Gregor Hofmann, Harald Müller et Carmen Wunderlich, op. cit.

³⁶ Carmen Wunderlich, Andrea Hellmann, Daniel Müller, Judith Reuter et Hans-Joachim Schmidt, « Non-aligned Reformers and Revolutionaries: Egypt, South Africa, Iran and North Korea », in Harald Müller et Carmen Wunderlich (eds.), op. cit.

³⁷ Ivo Daalder et Jan Lodol, « The Logic of Zero », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 2008.

³⁸ Hugh Chalmers, Malcolm Chalmers and Andrea Berger, « À Problem Deferred? NATO's Non-Strategic Nuclear Weapons After Chicago », *RUSI*, Whitehall Report 4-12, octobre 2012.

l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires tout en reconnaissant une légitimité provisoire à la dissuasion dans le contexte d'opposition entre le bloc occidental et le régime totalitaire et impérialiste soviétique³⁹. Cette position a été rappelée notamment dans les années 1980 avec la publication d'une lettre pastorale des évêques américains⁴⁰. Elle a évolué avec la fin de la Guerre froide pour estimer désormais que la dissuasion nucléaire n'a plus de légitimité dans les conditions actuelles et soutenir avec ferveur le processus d'interdiction des armes nucléaires⁴¹.

Dans le cas du Saint-Siège, la préoccupation est avant tout de guider une communauté de fidèles dans des choix moraux devant être effectués. Si le cas de l'Église catholique est particulièrement intéressant puisque le Saint-Siège est un État souverain qui participe à ce titre aux négociations diplomatiques, il convient de noter l'implication d'une partie importante des branches du christianisme dans la discussion sur les éthiques en faveur ou opposées à la dissuasion. De nombreuses ONG chrétiennes sont également mobilisées en faveur du désarmement⁴².

La voix du Saint-Siège conserve une influence morale sur la diplomatie d'un certain nombre d'États à prédominance catholique, notamment en Amérique du Sud, et peut donc être source de motivation pour agir en faveur du désarmement⁴³.

L'interdiction des armes nucléaires dans la théologie iranienne

D'autres États rejettent les armes nucléaires pour des raisons religieuses, et en particulier le régime islamique iranien. En effet, l'Ayatollah Khamenei a émis une fatwa en 2004 indiquant que les armes nucléaires étaient immorales et contraire à l'Islam. En 2005, le régime a rappelé à Vienne que « *la production, le stockage ou l'utilisation d'armes nucléaires est interdit par l'Islam* »⁴⁴. Pour les théologiens chiites, l'interdiction religieuse qui trouve sa source dans les textes sacrés, se justifie par l'immoralité d'armes qui font nécessairement des victimes innocentes.

Le régime iranien, acteur ambigu de l'ordre nucléaire mondial, dont il conteste les normes, continue d'appeler à un désarmement complet. Néanmoins, les arguments éthiques sont peu utilisés par Téhéran, qui se range davantage aux arguments du Mouvement des non-alignés (NAM) et profite de son discours antinucléaire pour

³⁹ *Pacem In Terris*, Lettre Encyclique du Souverain Pontife Jean XXIII, Sur la paix entre toutes les nations, fondée sur la vérité, la justice, la charité, la liberté, 11 avril 1963.

⁴⁰ « The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response, A Pastoral Letter on War and Peace by the National Conference of Catholic Bishops », 3 mai 1983.

⁴¹ Gerard Powers, « From Nuclear Deterrence to Disarmament: Evolving Catholic Perspectives », *Arms Control Today*, mai 2015.

⁴² Emmanuelle Maitre, « Moralité de la dissuasion : perspectives religieuses », *Recherches & Documents*, FRS, n°04/2016, juillet 2016.

⁴³ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

⁴⁴ « Iran's statement at the IAEA emergency meeting », *Mehr News Agency*, 20 août 2015.

s'attaquer à Washington⁴⁵. Par ailleurs, ils ont été contrecarrés par les activités proliférantes du régime jusque dans les années récentes.

Les ONG religieuses à la pointe du combat « abolitionniste »

Un grand nombre de penseurs religieux ont mis l'accent, notamment au 20^e siècle, sur les messages pacifistes ou humanistes portés par leur foi. Dans ce cadre, des réflexions ont eu lieu sur les conditions d'une guerre juste et sur l'acceptabilité de certains armements. Alors que les branches officielles des Églises ont souvent été relativement mesurées dans leur critique de la dissuasion, à tout le moins pendant la Guerre froide, des courants donnant plus d'importance au pacifisme qu'à d'autres valeurs telles que la légitime défense ont condamné avec plus de vigueur les armes nucléaires. Des ONG religieuses ont donc rapidement émergé avec une posture militante : l'IKV au Pays-Bas, Pax Christi en France, Sōka Gakkai et Nipponzan Myohoji au Japon. Pour ces acteurs, les considérations éthiques sont fondamentales et se basent sur un ensemble de pensées idéologiques mêlant préférences individuelles et collectives qui rejettent l'affrontement armé, la violence et le rapport de force.

L'argument sanitaire et la protection des populations

Le poids des essais

Si certaines ONG « abolitionnistes » sont connues pour glisser du combat antinucléaire civil au militaire en raison de leur crainte de dégradations pour la santé humaine et l'environnement (Greenpeace, en particulier), certains États sont également sensibles à cette problématique. Pour plusieurs États, l'argument environnemental est à la base de la diplomatie du désarmement. C'est le cas pour les pays dont les habitants ont été victimes de pollutions radioactives et notamment des campagnes d'essais menés par les États dotés. Ainsi, le Kazakhstan place clairement ses initiatives en faveur du désarmement dans la continuité des efforts menés à la fin de l'ère soviétique pour le démantèlement du site d'essais de Semipalatinsk. Incontestablement, l'impopularité des armes nucléaires au Kazakhstan est liée aux conséquences sanitaires des 456 essais menés dans le pays⁴⁶. Mais selon son président Nursultan Nazarbayev, les motivations du pays pour s'impliquer dans ce combat vont plus loin, puisqu'il décrit dans son ouvrage *Epicenter of Peace* un attachement viscéral du peuple kazakh à sa terre ancestrale. Ce lien fusionnel entre le peuple nomade des steppes à sa terre nourricière serait à l'origine de sa répugnance pour une arme pouvant lui infliger des dégradations profondes et durables⁴⁷.

⁴⁵ General Debate Statement by Head of the Delegation of the Islamic Republic of Iran H. E. Ambassador Reza Najafi Permanent Representative to United Nations & other International organizations in Vienna Second Session of the Preparatory Committee of 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Geneva, 24 April 2018.

⁴⁶ Toghan Kassenova, « The lasting toll of Semipalatinsk's nuclear testing », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 28 septembre 2009.

⁴⁷ Nursultan Nazarbayev, *Epicenter of Peace*, Zhibek Zholy, Almaty, 2010.

La crainte des pollutions radioactives

Même lorsqu'ils n'ont pas constitué la principale motivation des activistes pro-désarmement, les essais nucléaires ont régulièrement été un moteur de mobilisation populaire, politique et diplomatique, permettant de faire naître un sentiment d'outrage devant les risques en termes d'environnement, de santé, ou encore de souveraineté. À ce titre, il convient de noter que la quasi-disparition des essais nucléaires a coïncidé avec la fin des grands mouvements populaires de contestation de l'arme.

En Nouvelle-Zélande, la mobilisation populaire contre les essais français dans le Pacifique a obligé dans un premier temps la classe politique à afficher une opposition de façade aux politiques nucléaires des États dotés, puis a été récupérée par le Parti Travailleiste entre autres pour des motifs électoraux, avant de se transformer en véritable conviction pour les élus des deux bords politiques. L'implication politique au plus haut niveau pour condamner les essais, et le refus d'accueillir des bâtiments alliés transportant potentiellement des armes nucléaires ont permis d'internaliser la norme antinucléaire et de faire naître des générations acquises au désarmement, au sein de la population mais aussi de la bureaucratie en charge de ces questions⁴⁸. En Australie également, les essais ont joué un rôle dans la mobilisation populaire, même si le gouvernement a souhaité resté plus mesuré pour conserver des liens forts avec Washington⁴⁹.

Une « convergence des luttes » des acteurs non-étatiques en faveur du désarmement nucléaire

Des différentes aspirations des militants antinucléaires

Un militantisme souvent dérivé

Pour les acteurs non-étatiques, les motivations peuvent être étudiées sous l'angle individuel, en s'intéressant aux raisons qui poussent des militants à consacrer du temps et de l'énergie à ce combat, ou collectif, en observant les objectifs des groupes actifs dans ce domaine. Les motivations individuelles relèvent de la sociologie et ont fait l'objet de plusieurs études⁵⁰. Au niveau collectif, on retrouve principalement des considérations pacifistes et humanitaires. De fait, beaucoup d'ONG ne s'intéressent au désarmement nucléaire que de manière dérivée. C'est notamment le cas des associations pacifistes, comme la WILFPF ou Pax Christi, désormais principalement investies sur la question du désarmement, ou le réseau World Beyond War qui s'y intéresse de près. Pour d'autres, c'est avant tout le risque écologique qui suscite une volonté de promouvoir le désarmement, avec une mobilisation toute particulière contre les essais nucléaires, mais de manière

⁴⁸ Lyndon Burford, op. cit.

⁴⁹ Naoki Kamimura, « Civil Society, Nuclear Disarmament, and the U.S. Alliance: The Cases of Australia, New Zealand and Japan », *East-West Center Working Papers*, n°8, octobre 2004.

⁵⁰ Lee Fox-Cardamone, Steve Hinkle and Mary Hogue, « The Correlates of Antinuclear Activism: Attitudes, Subjective Norms, and Efficacy », *Journal of Theoretical Social Psychology*, vol. 30, n°3, mars 2000.

générale un combat global contre l'utilisation de l'énergie atomique que ce soit au niveau civil ou militaire. On retrouve dans ce cadre Greenpeace, bien sûr, mais aussi des ONG locales qui peuvent parfois – mais relativement rarement – s'inspirer de préoccupations de type NIMBY. Il faut ajouter à ces principales sources d'engagement antinucléaire les courants d'extrême-gauche et altermondialistes (comme ATTAC) qui contestent particulièrement l'arme nucléaire comme privilège de quelques États aux pratiques impérialistes, et en particulier des États-Unis.

L'abolition comme combat principal

Les campagnes organisées ou soutenues par ces réseaux thématiques sont rejointes par des ONG dont la seule raison d'être est le désarmement nucléaire. Ces dernières ont divers profils. Certaines sont des héritières des cas de conscience des scientifiques ayant travaillé sur l'énergie nucléaire et en ayant perçu les dangers (Federation of American Scientists, Pugwash, Union of Concerned Scientists) ou de médecins préoccupés par les conséquences des radiations (IPPNW). D'autres ont été fondées par d'anciens dirigeants marqués par la crainte de voir survenir un conflit nucléaire (Global Zero).

Depuis 2007, et la création de l'ICAN à Melbourne, réseau qui regroupe désormais les principales ONG antinucléaires, le discours militant a été orienté vers le droit humanitaire en montrant les points communs entre la lutte contre les armes nucléaires et les campagnes ayant permis l'interdiction des armes chimiques, antipersonnel ou à sous-munition. En mettant l'accent sur les conséquences des radiations, ou encore les retombées planétaires d'un affrontement nucléaire, les associations militantes ont donc avant tout rattaché le désarmement nucléaire à la question de la protection des populations et du droit des conflits armés, en s'éloignant davantage des questions pacifistes.

L'imbrication du militantisme étatique et non-étatique

Le travail de plaidoyer et de sensibilisation

Qu'ils travaillent au niveau national ou international, les ONG jouent un rôle important pour sensibiliser des diplomates ou politiques et les convaincre de s'engager davantage en faveur du désarmement nucléaire. Ce travail d'influence intervient naturellement dans le cadre d'un lobbying classique auprès de dirigeants, d'élus, ou de la population en général. Il est également visible dans les conseils apportés aux diplomates en marge des forums consacrés au désarmement, dans l'intégration de représentants d'ONG aux délégations nationales. Des formations sont également proposées aux représentants officiels par différents organismes dont les sensibilités pro-désarmement sont connues, comme le James Martin Center for Nonproliferation Studies aux États-Unis ou le VCDNP en Autriche. Cependant, l'influence peut fonctionner dans les deux sens et certains États n'hésitent pas à mobiliser des ONG avec lesquelles ils travaillent régulièrement pour relayer leurs priorités politiques.

Une motivation électoraliste

En démocratie libérale, il apparaît régulièrement impossible de ne pas prendre en compte l'opinion publique lorsque celle-ci se montre particulièrement active sur ce thème. Certaines politiques ont donc pour principal objectif de s'octroyer le soutien de l'opinion et de remporter des joutes électorales. La conversion du Parti travailliste néo-zélandais, puis du Parti conservateur, à la cause antinucléaire, a vraisemblablement été largement motivée par le souhait de courtiser une population devenue très militante⁵¹.

Il est souvent délicat de discerner ce qui relève de la conviction intime d'un dirigeant de ce qui est fait à des fins politiques. Ainsi, l'initiative allemande de 2010 à l'OTAN pour engager le retrait des B-61 du continent européen a souvent été décrite comme liée au Ministre Westerwelle⁵². De même, l'investissement kazakhstanais en faveur du désarmement a pu être attribué au souhait personnel de Nursultan Nazarbayev d'apparaître sous un jour favorable⁵³. L'infléchissement de la politique suisse sous la mandature de Micheline Calmy-Rey, Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères de 2003 à 2011 (avec le soutien actif à la reconnaissance des conséquences humanitaires des armes nucléaires), a été décrit comme principalement motivé par une volonté électoraliste d'attirer l'attention des médias et de présenter la politique du gouvernement sous un jour favorable⁵⁴. Sauf quand des mémoires personnelles sont publiées ou sur la foi d'entretiens, il est difficile de savoir dans quelle mesure de tels positionnements sont liés à des convictions personnelles ou correspondent à des calculs politiques pour mobiliser des thèmes populaires et électoralement rentables. Il est cependant logique que les préférences de la population finissent par trouver un écho auprès de leurs dirigeants en démocratie, et il est utile de constater que les positions initialement défendues par « populisme » peuvent être préservées par « piège rhétorique » avant de modifier les perceptions, conduire à une reformulation de l'intérêt national et engendrer des initiatives motivées par des convictions personnelles au sein de l'administration et de la classe politique⁵⁵.

A l'inverse, certains pays, comme le Japon, se remarquent par une forte dichotomie entre les préférences de la population et des gouvernements⁵⁶. Une majorité de Japonais soutient la cause du désarmement et s'est engagée dans de nombreuses campagnes antinucléaires depuis des décennies. Le gouvernement a donc pris l'habitude d'avoir un discours favorable au désarmement et a lancé plusieurs initiatives dans ce cadre. Néanmoins, la classe politique reste très peu

⁵¹ Lyndon Burford, op. cit.

⁵² James W. Davis et Ursula Jasper, « Non-strategic nuclear weapons as a 'Trojan horse': explaining Germany's ambivalent attitude », *European Security*, vol. 23, n°1, 2014.

⁵³ Stephen F. Burgess and Togzhan Kassenova, « The Rollback States: South Africa and Kazakhstan », in Tanya Ogilvie-White et David Santoro, eds., *Slaying the Nuclear Dragon: Disarmament Dynamics in the Twenty-First Century*, University of Georgia Press, Macon, 2012.

⁵⁴ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

⁵⁵ Lyndon Burford, op. cit.

⁵⁶ Nobuyasu Abe, « No First Use: How to Overcome Japan's Great Divide », *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, vol. 1, n°1, 2018.

convaincue par les mesures concrètes de réduction des arsenaux nucléaires comme en témoigne l'opposition de Tokyo à la proposition de l'administration Obama de s'engager pour le non-emploi en premier des armes nucléaires⁵⁷.

La diplomatie du désarmement comme diplomatie de niche

À partir de convictions diverses et plus ou moins profondes et partagées, quelques acteurs, en particulier étatiques, ont un intérêt particulier à se spécialiser sur la politique du désarmement. En effet, celle-ci devient potentiellement une source d'expertise et de rayonnement sur la scène internationale. Source de prestige, la mise en place d'une telle diplomatie « de niche » permet également d'exploiter les mécanismes de la diplomatie multilatérale pour faire avancer efficacement ses positions. Pour les États qui correspondent à ce schéma, la continuité historique et l'influence de certaines personnalités peuvent également jouer un rôle majeur.

Un combat permettant de gagner en visibilité sur la scène internationale

Exister grâce à une diplomatie de niche

Une plate-forme pour exercer des responsabilités internationales

Le concept de diplomatie de niche décrit le phénomène observé chez certaines puissances moyennes qui, n'ayant pas les ressources de s'investir sur l'ensemble du champ diplomatique, sélectionnent en fonction de leurs intérêts et de leurs atouts certaines matières sur lesquelles elles sont en mesure d'avoir un impact⁵⁸. L'activisme antinucléaire a fait l'objet d'une diplomatie de niche pour certains États⁵⁹. Il leur a ouvert des portes et a servi de tremplin pour exister sur la scène internationale. Ainsi, le positionnement de Wellington a été jugé important dans l'élection du pays à la Conférence du Désarmement ou au Conseil de Sécurité des Nations Unies (1993-1994, 2015-2016). Ministre canadien des Affaires étrangères pendant la Guerre froide, Howard Charles Green estimait ainsi déjà que les forums du désarmement pouvaient offrir à Ottawa « *du prestige et de l'influence* »⁶⁰.

Participer au *New Agenda Coalition* (NAC) ou prendre l'initiative sur un projet comme le TIAN est aussi un moyen de montrer sa capacité à peser sur le système international et à revendiquer un *leadership* sur la scène internationale, un atout

⁵⁷ « Abe tells U.S. of Japan's concerns over 'no first use' nuke policy being mulled by Obama », *The Japan Times*, 16 août 2016.

⁵⁸ Andrew F. Cooper, *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, Palgrave Macmillan, Londres, 1997.

⁵⁹ Emmanuelle Maitre, « Nuclear diplomacy: a niche diplomacy for middle powers », *Recherche & Documents*, FRS, 2018.

⁶⁰ Albert Legault et Michel Fortmann, op. cit.

qui joue sans doute pleinement dans le positionnement relativement récent du Brésil sur ces questions⁶¹. Cette posture dynamique sur les questions multilatérales a pu sembler d'autant plus nécessaire suite à la démocratisation du pays, afin de rétablir sa crédibilité et marquer sa pleine réintégration dans le système international⁶².

Le concept de diplomatie de niche est semblable aux « politiques signatures » adoptées par Dublin et parmi lesquelles figure le désarmement. Cette notion est intimement liée à la vision partagée par la communauté nationale et à son identité, comme le suggérait récemment le ministre des Affaires étrangères irlandais pour qui la politique étrangère « est une vitrine de ce que nous sommes en tant que peuple »⁶³.

Une plate-forme pour exister sur la scène régionale et mondiale

L'expertise et l'activisme en matière de désarmement peuvent aussi offrir des opportunités de *leadership* régional. Ainsi, sur le continent africain, l'Afrique du Sud s'est clairement positionnée comme chef de file sur les questions nucléaires : en accueillant l'agence régionale pour l'énergie atomique, en jouant un rôle d'assistance pour les États africains dans la mise en œuvre de leurs obligations en matière de non-prolifération et en menant des campagnes de sensibilisation en faveur des initiatives de désarmement⁶⁴. Au sein de la Ligue Arabe et des NAM, l'Égypte a également ce type d'ambition et construit son influence grâce à son investissement régulier sur les questions de désarmement. Également présente au sein de la NAC, elle se poste en porte-parole des mécontents au sein du TNP et exploite son rôle de contestataire pour maintenir un *leadership* régional sur d'autres thématiques⁶⁵. En Asie, de telles positions peuvent être identifiées pour l'Indonésie ou la Malaisie, voire la Thaïlande, qui ont ainsi l'opportunité de servir d'inspirations et de « modèles » pour le reste de la région tout en mettant en avant leur expérience avec la zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est.

Pour des pays peu habitués à exercer une grande influence à l'échelle mondiale, la diplomatie du désarmement demeure une opportunité d'exister et de faire montre de ses valeurs en exploitant le système multilatéral, et notamment l'Assemblée générale des Nations Unies, qui valorise l'égalité de chaque État et le travail en coalition. Ce type de motivation existe pour des pays comme l'Autriche, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande ou encore le Costa Rica. Ainsi, l'ancien Président Arias a indiqué que la politique qu'il avait menée offrait à son pays « *du prestige et de la dignité* », estimant que cet engagement en faveur du désarmement permettait

⁶¹ Diego Santos Vieira de Jesus, « The Brazilian Way », *The Non-proliferation Review*, vol. 17, n° 3, novembre 2010.

⁶² Carlo Patti, « Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010) », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n°2, 2010.

⁶³ Mary Miniham, « First major review of foreign priorities in 20 years highlights five signature Irish policies », *The Irish Times*, 14 janvier 2015.

⁶⁴ Jo-Ansie Van Wyk, « South Africa's Post-apartheid Nuclear Diplomacy: Practice and Principles », *Insight on Africa*, vol. 7, n°2, 19 juin 2015.

⁶⁵ Carmen Wunderlich, Andrea Hellmann, Daniel Müller, Judith Reuter et Hans-Joachim Schmidt, op. cit.

désormais au Costa Rica « *d'avoir une politique étrangère* »⁶⁶. Pour l'Autriche, certains ont noté qu'en prenant la tête de la croisade pour le TIAN, le pays avait considérablement accru son prestige dans un grand nombre d'États, et que d'une certaine mesure « *le prix Nobel de la Paix [remis à l'ICAN en 2017] appartenait aussi à l'Autriche* »⁶⁷.

Les bénéfiques d'une diplomatie de coalition et de médiation

Un facteur d'intégration à une communauté d'États aux vues similaires (« like-minded »)

La volonté de s'insérer à une communauté d'États partageant des valeurs et des objectifs s'observe en matière de désarmement et ce dès la décision de ne pas se lancer dans un programme nucléaire ou d'y renoncer⁶⁸. C'est notamment le cas d'un pays comme le Kazakhstan, qui a dès l'origine marqué son choix de faire partie des États « respectables » de la communauté internationale⁶⁹.

De nombreux exemples démontrent la volonté d'utiliser cette politique pour s'intégrer dans des dynamiques de coalition. La coopération, la création de partenariats et la prise en compte des interdépendances sont des principes mis en avant par le régime sud-africain depuis la fin de l'Apartheid. Dans ce contexte, le désarmement est aussi un moyen pour Pretoria de renforcer ses relations avec des États clés sur le continent africain mais surtout en-dehors⁷⁰. Vu de Brasilia, l'adoption d'une posture radicale en matière de désarmement permet d'appliquer sa politique générale visant à renforcer les partenariats Sud-Sud et notamment de renforcer ses relations avec certaines puissances émergentes clés comme l'Inde, l'Afrique du Sud ou l'Iran⁷¹.

Le jeu multilatéral favorise la création de coalitions et la constitution de groupes régionaux ou présentant des positions similaires. C'est particulièrement vrai pour la non-prolifération et le désarmement où lors des grands forums, des coalitions *ad hoc* (NAC, Non-Proliferation and Disarmament Initiative ou NPDI, Groupe de 10 de Vienne) ou des ensembles connus (Ligue Arabe, Union Européenne, NAM, Pays Scandinaves, Pays africains...) sont appelés à défendre des positions et jouent souvent des rôles importants lors de la négociation d'un document final. Participer à ces coalitions, notamment en s'engageant dans des groupes comme le NAC (Brésil, Égypte, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Suède, et Slovaquie) ou le NPDI (Allemagne, Australie, Canada, Chili, Émirats Arabes Unis, Japon, Mexique, Nigéria, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Turquie)

⁶⁶ Katherine Stanley, « Arias Seeks Disarmament Abroad », *The Tico Times*, 16 février 2017.

⁶⁷ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

⁶⁸ Maria Rost Rublee, *Nonproliferation Norms: Why States Choose Nuclear Restraint*, Athens, GA: University of Georgia Press, 2009.

⁶⁹ Stephen F. Burgess et Togzhan Kassenova, op. cit., in eds. Tanya Ogilvie-White and David Santoro, op. cit.

⁷⁰ Sarah J. Swart, « An African contribution to the nuclear weapons debate », *International Review of the Red Cross*, vol. 97, n°899, 2015.

⁷¹ Diego Santos Vieira de Jesus, op. cit.

permet de renforcer le poids de ses préférences nationales et de gagner en influence. Il s'agit d'une stratégie classique d'action pour mettre en place une diplomatie de niche pour une puissance moyenne identifiée par la littérature. Les puissances moyennes, qui valorisent tout particulièrement la diplomatie de niche, manquent en effet généralement d'influence pour agir individuellement⁷².

Les dynamiques collectives sont très fortes dans ce domaine et le caractère « tribunicien » des forums multilatéraux peut provoquer des effets d'entraînement et de ralliement. Ces dynamiques poussent certains acteurs à soutenir des démarches afin de ne pas rester isolés ou ne pas s'attirer de critiques de la part de leurs partenaires de coalition⁷³. Cette logique peut au demeurant se traduire par des pressions lorsqu'un État n'agit pas en conformité avec ce qui est attendu de lui : en tant que membre du NAM, l'Afrique du Sud a été très critiquée pour son rôle joué lors de la Conférence d'examen du TNP de 1995. Le radicalisme affiché depuis serait en partie lié au souhait de ne plus être considéré comme un « laquais » des puissances occidentales et de préserver un rôle de *leader* au sein du NAM⁷⁴.

La posture de médiateur

Au-delà du rôle de *leader*, la diplomatie du désarmement peut permettre d'intervenir comme médiateur, notamment dans le cadre du TNP. Ainsi, le concept de « bridge-builder » est régulièrement évoqué par des États qui souhaitent entretenir de bonnes relations avec les États dotés et les États non dotés et qui se targuent de jouer un rôle constructif en matière de désarmement. La République d'Afrique du Sud de l'ère Mandela a revendiqué ce rôle de par son positionnement particulier : État du Sud ayant eu un programme nucléaire et ayant des relations privilégiées avec plusieurs États dotés. En Europe et en Asie également, ce vecteur est choisi comme manière de s'insérer dans le débat international en essayant de satisfaire les préférences politiques de la population tout en maintenant de bonnes relations avec les alliés nucléaires. Une telle volonté est perçue en Allemagne, au Japon ou encore en Australie. Elle s'est manifestée par la création du NPDI en 2010, une coalition formée dans l'optique de trouver des mesures de compromis et de mettre en place des propositions concrètes en matière de désarmement.

Des acteurs « experts » des questions nucléaires

Histoires et circonstances à la base de l'expertise

L'expertise construite par des choix nationaux

La diplomatie de niche fonctionne généralement sur la base d'une certaine légitimité de l'État qui la met en œuvre. Celle-ci découle souvent d'une certaine

⁷² Andrew F. Cooper, op. cit.

⁷³ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

⁷⁴ Rian Leith et Joellen Pretorius, « Eroding the Middle Ground: The Shift in Foreign Policy Underpinning South African Nuclear Diplomacy », *Politikon*, vol. 36, n°3, décembre 2009.

expertise. Pour les acteurs qui ont fait le choix d'investir dans le développement de compétences en matière de désarmement, causes et conséquences se mêlent quant au rôle joué par celui-ci. Mais si la construction d'une machine bureaucratique efficace et compétente sur les questions nucléaires semble être un produit d'une politique active sur ce sujet, cela peut avec le temps devenir l'élément déclencheur d'initiatives puisqu'un acteur sera plus à même de s'investir dans un sujet s'il possède des atouts pour traiter des questions et qu'il a investi dans un domaine pouvant de la sorte être « rentabilisé ». Ainsi, l'appareil diplomatique canadien, par exemple, sensibilisé dès le Projet Manhattan aux questions scientifiques et techniques liées au nucléaire, s'est par la suite fait connaître pour son savoir-faire en matière de vérification du désarmement, un sujet sur lequel il reste un acteur reconnu⁷⁵.

L'Afrique du Sud est célèbre pour avoir converti des connaissances sur le nucléaire glanées lors de son programme d'armement national en arsenal diplomatique pour la promotion du désarmement, mais des États comme la Suède, la Suisse, le Japon ou l'Argentine ont pu utiliser une expertise nucléaire, obtenue dans des réflexions civiles ou militaires, pour agir dans les enceintes liées au désarmement. Dans certains cas, cette expertise peut aussi être recherchée auprès d'acteurs non-étatiques dont les spécialistes peuvent avoir un rôle très influent dans les délégations d'États à différents forums consacrés au désarmement.

À noter que pour ce qui est de la société civile, l'expertise est également à l'origine de mobilisation dans la mesure où les physiciens nucléaires ayant travaillé sur le programme américain ont été parmi les premiers à demander l'élimination des armes à travers la FAS. D'autres groupes de spécialistes ont émergé, comme l'*Union of Concerned Scientists*, *Scientists for Global Survival*, *Scientists against Nuclear Arms*, le mouvement Pugwash, mais aussi de médecins préoccupés par les conséquences des radiations (IPPNW, *Physicians for Social Responsibility*, *Physicians for Global Survival...*)⁷⁶.

Enfin, et de manière moins nette, l'expertise sur les questions nucléaires peut être affaire de circonstances. Ainsi, la localisation à Vienne d'institutions telles que l'AIEA et l'OTICE n'est pas la cause de la politique autrichienne actuelle, mais a pu justifier un intérêt continu sur ces sujets⁷⁷.

L'expertise dérivée des essais et explosions

De manière générale, les essais nucléaires ont été un facteur important de mobilisation populaire contre l'arme nucléaire. Avec l'appui de ces mouvements citoyens, plusieurs États ont concentré une grande partie de leur activisme contre les essais. Aujourd'hui, plusieurs communautés restent très investies sur ce sujet, et pour certains pays bien particuliers, le combat en faveur du désarmement est avant tout un moyen de mettre la lumière sur les conséquences négatives

⁷⁵ « Canada's views on nuclear disarmament verification – Executive Summary », Nations Unies, Genève, 2017.

⁷⁶ Lawrence Wittner, op. cit.

⁷⁷ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

individuelles et collectives des essais. Le Kazakhstan est particulièrement connu dans cette catégorie avec des campagnes orchestrées au plus haut niveau pour dénoncer les essais nucléaires et appeler à leur arrêt complet. Ainsi, le président Nazarbayev a créé le mouvement ATOM contre les essais et a œuvré pour l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'une journée internationale contre les essais nucléaires⁷⁸.

Motivées par des préoccupations similaires, les Iles Marshall se mobilisent autour d'une diplomatie active qui passe entre autre par la voie juridique. Ainsi, l'archipel a lancé une procédure en 2015 auprès de la Cour Internationale de Justice (CIJ). Trois affaires ont récemment opposé l'archipel à l'Inde, au Pakistan et au Royaume-Uni. Ces plaintes ont été jugées irrecevables par la CIJ⁷⁹. Pour le pays, la question du désarmement demeure néanmoins particulièrement sensible : Tony de Brum, ancien ministre des Affaires étrangères et figure politique du pays, a été témoin oculaire de l'essai de 1954 sur l'atoll Bikini. De nombreux Marshallais vivent encore en exil après la pollution radioactive de leur île ou réclament des compensations au gouvernement américain en dédommagement de contaminations⁸⁰.

Expertise technique et leadership

Un moyen d'influence auprès de Groupes constitués

La diplomatie de niche sur les questions nucléaires est donc logiquement favorisée par une expertise sur ces sujets. Celle-ci offre la possibilité de démontrer un fort *leadership* auprès de nombreux États n'ayant pas les moyens ou ne faisant pas le choix d'investir dans ces sujets. Parmi les États-experts, la Suède est un exemple intéressant où les spécialistes scientifiques et techniques nationaux donnent une légitimité aux positions suédoises. De longue date, des équipes de diplomates se sont formées aux questions nucléaires, y compris sous leurs aspects les plus techniques, et ont pu fournir une assistance utile à d'autres pays. Cette posture a généré de la confiance envers Stockholm et a permis de valoriser son image internationale⁸¹. Quelques personnalités suédoises se sont illustrées dans ce domaine et ont joué grâce à leurs connaissances des rôles de premier plan dans des organisations internationales, comme Alva Myrdal (Ambassadrice à la Conférence du désarmement de 1962 à 1973 et Ministre du Désarmement de 1967 à 1973), Inga Thorsson (Ambassadrice aux Nations Unies et à la Conférence du Désarmement de 1974 à 1982), Sigvard Eklund (Directeur général de l'AIEA de 1961 à 1981), Hans Blix (Directeur général de l'AIEA de 1981 à 1997) et Rolf

⁷⁸ Togzhan Kassenova, op. cit.. Voir aussi la résolution de l'AGNU 64/35, 2 décembre 2009, « International Day against Nuclear Tests ».

⁷⁹ Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et Ordonnances, Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire (Iles Marshall C. Royaume-Uni), Exceptions préliminaires, Arrêt du 5 octobre 2016.

⁸⁰ Nina Tannenwald, « Normative Strategies for disarmament », in Nik Hynek et Michal Smetana (eds), *Global Nuclear Disarmament, Strategic, Political and regional perspectives*, Routledge, New York, 2016, p. 115.

⁸¹ Una Becker-Jakob, Gregor Hofmann, Harald Müller et Carmen Wunderlich, op. cit.

Ekéus (Directeur de la commission spéciale des Nations Unies sur l'Irak de 1991 à 1997)⁸².

L'expertise technique permet d'avoir un pouvoir de conviction fort dans certains groupes comme les NAM, le Groupe des 77 ou la Ligue Arabe où peu d'États ont les moyens et les compétences pour construire des argumentaires complets sur des sujets techniques. Ainsi, des acteurs comme l'Afrique du Sud, l'Iran ou l'Inde ont eu un rôle disproportionné dans le positionnement des NAM au fil des ans⁸³. L'Égypte a de son côté été le moteur des réflexions de la Ligue Arabe grâce à la préservation d'une équipe de diplomates bien formés sur ces questions. Pour ces puissances moyennes, maintenir une expertise technique est donc un moyen intéressant de peser et de parvenir à amplifier leurs poids respectifs dans les forums internationaux. Il faut en effet noter que beaucoup d'États restent très en retrait sur les questions de sécurité globale en général et de désarmement nucléaire en particulier, qui ne correspondent pas à leurs priorités immédiates. Il y a donc sur ces questions un enjeu d'influence important. Ainsi, et en particulier parmi les NAM ou le Groupe des 77, il est possible de solliciter l'appui de nombreux États sur des positions pro-désarmement en ayant recours à certaines normes particulièrement prisées (justice, développement, paix) et en se chargeant des considérations techniques.

La diplomatie « personnelle » de quelques experts

Dans certains cas, quelques diplomates experts exercent une réelle influence sur la politique de leur gouvernement et sont en mesure de faire valoir leurs préférences personnelles, leurs visions voire leur idéologie. Ces personnalités influentes sont souvent des diplomates occupant longtemps des postes clés, par exemple comme chef de délégation à la Conférence du Désarmement à Genève ou à Vienne. On peut notamment penser à Alva Myrdal, déjà citée, pour la Suède, Abdul Minty, pour l'Afrique du Sud, ou plus récemment Alexander Kmentt, pour l'Autriche et Alfonso García Robles et Jorge Lomónaco pour le Mexique, qui ont marqué de leur empreinte les politiques de leurs États. Si ces diplomates sont régulièrement animés par des convictions fortes, il ne faut pas négliger des considérations de carrière et de prestige⁸⁴ : au niveau individuel également, mobiliser la morale et l'éthique et se faire remarquer par son activisme peuvent entraîner une valorisation et une reconnaissance personnelle appréciée⁸⁵.

Le mexicain Alfonso García Robles s'illustre comme diplomate ayant fait du désarmement un combat personnel. Décrit comme « obsédé par le désarmement », il a profondément marqué la diplomatie de son pays dans ce domaine en occupant

⁸² Benjamin Hautecouverture, « Non-prolifération et désarmement : Le désarmement nucléaire et les politiques de sécurité en Suède (1946-1975) », *Note historique du CESIM*, juin 2007.

⁸³ William Potter et Gaukhar Mukhatzhanova, *Nuclear Politics and the Non-Aligned Movement: Principles vs Pragmatism*, Adelphi Series, vol. 51, n°427, 2011.

⁸⁴ Alisher Faizullaev, « Diplomacy and Self », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 17, n°3, 2006.

⁸⁵ Jeremy Greenstock, « The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service, and Other Government Departments », in Andrew F. Cooper, Jorge Heine, et Ramesh Thakur, eds, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

des postes clés, notamment à Genève, pendant plusieurs décennies⁸⁶. Son activisme lui a permis de s'attirer une reconnaissance internationale considérable puisque ses efforts ont été couronnés par le Prix Nobel de la Paix en 1982, un facteur de motivation supplémentaire pour rester investi dans cette cause.

L'exemple contemporain d'Alexander Kmentt (ancien directeur des questions de désarmement à Vienne), Alexander Marschik (directeur politique et Vice-Ministre) et Thomas Hajnoczi (ancien ambassadeur à la CD à Genève) montre le rôle joué par des leaders compétents et dédiés à une cause au sein d'une équipe convaincue. En effet, les trois hommes ont mis à profit leurs expériences dans le domaine du désarmement pour être efficaces et s'appuyer sur leurs réseaux. M. Kmentt notamment a travaillé pendant plus de quinze ans sur ces questions, une situation atypique au ministère des Affaires étrangères autrichien, avec notamment des postes à Genève et auprès de l'OTICE. M. Marschik était directeur du désarmement lorsque la question des conséquences humanitaires a été soulevée. Tous trois ont également pu mutualiser leurs connaissances et expériences des négociations sur les mines antipersonnel et les armes à sous-munition⁸⁷. Leurs compétences conjuguées et leur détermination, soutenue au niveau politique, ont permis à l'Autriche de jouer un rôle inédit dans l'apparition du TIAN.

« *Path dependence* » et identité

L'influence de grandes figures

De par une expertise particulière ou suite à l'investissement d'une personnalité, la diplomatie pro-désarmement se caractérise souvent par une forte continuité. Ainsi, les États ayant marqué l'histoire du désarmement ou de la non-prolifération tentent généralement de conserver une influence dans ce champ. Ce principe de continuité et de cohérence n'est d'ailleurs pas unique à cette matière, mais a été reconnu comme objectif général de politique étrangère⁸⁸. Il est notamment souvent vérifié dans les pays où le désarmement nucléaire a été le combat historique d'une personnalité liée à l'histoire du Pays. Au Mexique, le nom d'Alfonso García Robles, diplomate récompensé par le Prix Nobel de la Paix pour son travail en faveur du Traité de Tlatelolco établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Amérique latine, est régulièrement associé à la politique du pays. De fait, son héritage est si fort que beaucoup de diplomates contemporains estiment indispensable de marcher dans ses pas et suivre « sa doctrine » en faveur du désarmement et de la non-prolifération⁸⁹. Ayant imprimé une marque pendant

⁸⁶ Alan Riding, « Man In the News; Stubborn Combatants In Disarmament's Cause: Alfonso Garcia Robles », *The New York Times*, 14 octobre 1982.

⁸⁷ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

⁸⁸ Janice Gross Stein, « Psychological Explanations of International Conduct », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen, Thomas Risse et Beth À Simmons, *Handbook of International Relations*, Londres, Sage Publication, 2006.

⁸⁹ Deepti Choubey, « The Nonproliferation Motivations of the Non-Aligned Movement », in Jeffrey R. Fields, ed. *State Behavior and the Nuclear Nonproliferation Regime*, University of Georgia Press, Macon, 2014.

plusieurs décennies à la politique mexicaine, García Robles a influencé des générations de diplomates qui poursuivent sa politique dans un souci de continuité et dans la conviction que celle-ci est favorable à l'image internationale du Mexique⁹⁰.

À Dublin, c'est la figure du ministre des Affaires étrangères Frank Aiken (1957-1969) qui demeure essentielle à la compréhension de la politique irlandaise d'aujourd'hui. Son rôle dans la naissance du TNP et son héritage sont systématiquement rappelés par les diplomates irlandais et encore récemment lors du comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP 2018⁹¹. De manière plus modeste mais également illustrative, le Canada continue d'investir fortement en faveur d'un Traité d'interdiction de la production de matière fissile (FMCT), projet fortement influencé par l'ancien Ambassadeur pour le désarmement Gerald Shannon. Cette continuité est également motivée par des raisons pragmatiques (le projet semble le plus porteur dans la liste des « étapes » prônées par les partisans du désarmement graduel), mais le lien historique et personnel est également notable⁹².

Cohérence et continuité

Pour certains pays ayant considéré un programme nucléaire mais y ayant finalement renoncé, il est nécessaire de justifier ce choix souvent populaire et logique de construire un discours valorisant cette décision. La retenue devient cause de fierté et a poussé plusieurs États à se présenter comme modèle. La Suède et le Canada ont notamment joué cette carte en se présentant comme favorables à un monde sans arme nucléaire depuis (voire avant pour la Suède) leur décision de renoncer définitivement à un arsenal nucléaire⁹³.

C'est encore plus vrai (mais pas systématique) pour les États ayant abandonné une capacité nucléaire, comme l'Afrique du Sud, qui a mis en avant ce statut particulier pour valoriser son exemplarité et ce d'autant plus que le parti au pouvoir, l'ANC, dénonçait déjà les armes nucléaires au temps de son opposition au régime de l'Apartheid⁹⁴. On peut alors parler de « path dependence » ou « sentier de dépendance » : ayant renoncé à l'arme nucléaire de manière quasi-définitive par la signature du TNP et ayant affirmé leur préférence pour un monde sans armes nucléaires, certains acteurs ont un intérêt clair à rappeler cet objectif et à se montrer cohérents dans leur politique en matière de désarmement.

⁹⁰ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

⁹¹ General Debate, Statement by Ambassador Michael Gaffey, Permanent Representative of Ireland to the United Nations and other International Organisations in Geneva at the 2018 Preparatory Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), Genève, 24 avril 2018.

⁹² Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

⁹³ Lyndon Burford, op. cit.

⁹⁴ Stephen F. Burgess and Togzhan Kassenova, op. cit, in Tanya Ogilvie-White et David Santoro, op. cit.

Contester l'hégémonie nucléaire

Pour quelques États, la question du désarmement est moins une politique de niche, mais au contraire un élément d'un positionnement plus large sur la scène internationale. C'est notamment le cas de ceux qui font de ce combat un moyen de remettre en cause l'ordre nucléaire mondial, et par là même de contester les fondements du système global et son organisation.

L'effort des non-alignés pour remettre en cause un ordre inégalitaire

Désarmer pour mettre un terme à une situation discriminatoire

La critique de l'extérieur

Certains acteurs sont particulièrement investis dans la cause du désarmement non seulement en raison d'une répugnance particulière pour les armes nucléaires, ni spécialement pour exercer une diplomatie de niche : une motivation évidente chez certains grands pays du Sud est en réalité une contestation de l'ordre nucléaire tel qu'il a été cristallisé par le TNP pendant la Guerre froide. Comme pour les autres facteurs, cette motivation peut conjuguer intérêts calculés et valeurs : pour les acteurs étatiques notamment, il s'agit souvent d'accroître sa puissance nationale dans le système international tout en œuvrant contre ce qui est perçu comme un ordre injuste.

Certains de ces États sont restés en dehors du TNP et ont donc estimé que le Traité n'était pas adéquat pour parvenir à l'élimination des armes nucléaires du fait de son statut discriminatoire. Ce discours a longtemps été tenu par la Chine avant sa ratification du TNP. Il est plus emblématique aujourd'hui de l'Inde qui, en dépit de ses efforts pour se doter de l'arme nucléaire, a tenu avec constance un discours pro-désarmement depuis son indépendance. Inspiré par le rejet par Gandhi des armements nucléaires⁹⁵, cette politique est devenue une tradition affirmée par le Premier ministre Nehru avec des propositions pour mettre fin aux essais nucléaires ou lutter contre la prolifération⁹⁶. La particularité de ce discours tient à l'accent mis sur le caractère discriminatoire du TNP et la nécessité de promouvoir un désarmement universel. Ainsi, l'Inde a été la première à utiliser le terme d'« apartheid nucléaire » et n'a cessé de contester les normes jugées inéquitables. Cette exigence est visible dans une déclaration du Premier ministre au Nations Unies de 1978, estimant que « *our objection to the treaty is because it is so patently discriminatory* »⁹⁷ mais aussi un discours au Parlement d'Indira Gandhi en 1988, notant qu'« *it is only through nuclear disarmament that*

⁹⁵ Y. P. Anand, « What Mahatma Gandhi Said about the Bomb », New Delhi: National Gandhi Museum, 1998.

⁹⁶ Rajesh Basrur, « India and Nuclear Disarmament », *Security Challenges*, vol. 6, n°4, été 2010, pp. 69-81.

⁹⁷ Savita Pand, *The Future of the NPT*, Lancer, Publishers, New Delhi, 1995.

discrimination would be eliminated and equality between nations reestablished »⁹⁸. Devant ce constat, les dirigeants indiens ont jugé que seuls des efforts des États dotés pour réduire leurs arsenaux pouvaient rétablir une égalité de statut entre les États et mener au désarmement général et à la paix.

La critique de l'intérieur

À l'intérieur du régime également, de nombreux États déplorent l'existence d'une inégalité fondamentale de statuts et réclament de la part des États dotés un abandon de leur arsenal pour mettre fin à cette inégalité. Le Brésil fait notamment partie des pays qui s'inscrivent dans cette veine. C'est le cas également de nombreux NAM, comme l'Iran, qui protestent contre un Traité qu'ils estiment « discriminatoire »⁹⁹.

À ce titre, il est notable que pour certains États, notamment non-alignés, on constate un faible intérêt pour les propositions de réduction des arsenaux et les étapes préliminaires au désarmement, comme le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et le FMCT. Leur objectif est avant tout la suppression de la différence de statut, le volume d'armes et les politiques liées à leur possession semblent secondaires si le but ultime de ces mesures n'est pas clairement établi comme l'élimination¹⁰⁰.

Même si sa politique est tout autre et qu'elle favorise un désarmement par étapes, la Chine peut depuis son accession au TNP être citée pour sa volonté de soutenir dans une certaine mesure les revendications des non-alignés. À ce titre, elle développe une rhétorique clairement destinée à s'opposer à l'ordre nucléaire perçu comme le fruit des puissances occidentales en soutenant dans son discours une vision pour un désarmement universel et pour des mesures de non-prolifération non-discriminatoires¹⁰¹.

Des privilèges insupportables

« Deux poids, deux mesures » : le cas d'Israël

Pour certains acteurs, le système du TNP est jugé inéquitable, mais c'est surtout un exemple de discrimination qui provoque l'indignation et conduit à promouvoir le désarmement dans une logique contestataire. Le cas égyptien est particulièrement intéressant puisque le choix a été fait dans les années 1970 de s'opposer au programme nucléaire israélien *via* la maîtrise des armements et la diplomatie faute de pouvoir obtenir la parité au niveau militaire. Ainsi, Le Caire a choisi de signer rapidement le TNP dans l'espoir de créer un précédent au niveau régional.

⁹⁸ Priya Chacko, *Indian Foreign Policy: The Politics of Postcolonial Identity from 1947 to 2004*, Routledge, Abington, 2012.

⁹⁹ Jeffrey R. Fields, *op. cit.*

¹⁰⁰ Jeffrey Knopf, « Nuclear Disarmament and Nonproliferation: Examining the Linkage Argument », *International Security*, vol. 37, n°3, hiver 2012-2013.

¹⁰¹ Li Bin, « China and Global Nuclear Arms Control and Disarmament », in *The War That Must Never Be Fought: Dilemmas of Nuclear Deterrence*, ed. George P. Shultz and James E. Goodby, Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2015.

Son activisme en matière de désarmement a donc été initialement lié à la volonté de faire pression sur Israël. Cette stratégie ayant échoué, les diplomates égyptiens ont porté leur attention sur le projet de zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. L'insuccès de cette mesure a créé beaucoup de frustration et est à l'origine d'une posture de blocage et de contestation. Mais surtout, Le Caire continue de promouvoir le désarmement et de dénoncer les armes nucléaires dans le but d'attirer l'attention sur le programme israélien et de se montrer sous un jour favorable comparativement à Tel-Aviv. L'activisme égyptien est également un moyen de dénoncer les injustices du régime de non-prolifération qui permet à un État comme Israël de rester en dehors du TNP sans faire l'objet de sanction ni même de critique. La tolérance vis-à-vis de l'opacité israélienne est pour l'Égypte le signe d'un système qui fonctionne selon la règle du « deux poids deux mesures » et refuse fondamentalement de considérer les États souverains comme égaux et disposant des mêmes droits¹⁰².

« Deux poids, deux mesures » : le cas de l'Iran

L'Iran également, régulièrement chef de file des NAM, est un contestataire de l'ordre nucléaire mondial. Son refus d'accepter des contraintes sur ses développements nucléaires et son non-respect des engagements pris au titre du TNP ont été à l'origine d'une crise au sein du système international et ont isolé le régime jusqu'à la signature du JCPOA en 2015.

Pour autant, l'Iran fait partie des acteurs qui affichent une préférence pour le désarmement, une posture revendiquée en particulier lorsque l'Iran a pris la tête des NAM entre 2012 et 2013. D'une part, l'Iran rejoint la critique égyptienne concernant le « deux poids deux mesures » et a notamment estimé que les États dotés « étaient irresponsables » de ne pas isoler Tel-Aviv, mais aussi New Delhi pour des raisons similaires¹⁰³. Mais Téhéran s'inspire également de son cas national pour indiquer qu'il est profondément injuste que des États qui ne respectent pas l'article VI du TNP puissent imposer des contraintes illégitimes aux autres États. Cela lui semble symboliser la politique hégémonique des grandes puissances et en particulier des États-Unis, une domination contestée de manière plus générale par l'idéologie révolutionnaire iranienne¹⁰⁴. La poursuite d'un programme nucléaire clandestin a logiquement expliqué le choix iranien d'insister sur ce qui est perçu à Téhéran comme l'injustice du système international.

¹⁰² Carmen Wunderlich, Andrea Hellmann, Daniel Müller, Judith Reuter et Hans-Joachim Schmidt, op. cit.

¹⁰³ Carmen Wunderlich, « À 'Rogue' Gone Norm Entrepreneurial? Iran within the Nuclear Nonproliferation Regime », in eds. Wolfgang Wagner, Wouter Werner et Michal Onderco, *Deviance in International Relations: "Rogue States" and International Security*, Palgrave Macmillan, Londres, 2014.

¹⁰⁴ Idem.

« Rééquilibrer le TNP » et lutter contre les restrictions d'accès aux technologies

La promotion de l'Article VI pour lutter contre les biais du TNP

Réclamer la mise en œuvre des trois piliers

Pour l'ensemble des États positionnés en faveur du désarmement, et pour quasiment l'ensemble des États non dotés, la principale motivation affichée pour leurs efforts reste le souci d'appliquer le TNP de manière équilibrée et en particulier de s'assurer que les trois piliers progressent également. Dans tous les discours prononcés lors des grands rassemblements liés à ce traité (conférences d'examen, comités préparatoires), il est établi que de nombreux efforts ont été faits pour lutter contre la prolifération, pour favoriser les usages pacifiques de l'énergie nucléaire mais que le pilier désarmement a insuffisamment progressé¹⁰⁵. Cette critique est montée en puissance après l'extension illimitée du Traité en 1995 et lorsque les réductions majeures des arsenaux nucléaires observées à la fin de la Guerre froide ont marqué le pas. Pour beaucoup d'acteurs donc, et notamment pour un ensemble d'États qui se joignent aux initiatives lancées par les plus impliqués, il y a donc une logique de justice : il est normal que toutes les parties au TNP mettent en place leurs obligations et que les efforts fournis par les États non dotés, notamment en matière de non-prolifération, trouvent un pendant dans la mise en place de l'article VI par les États dotés¹⁰⁶. Ce sentiment est amplifié par l'activisme des États dotés pour développer des normes qui peuvent être perçues comme contraignantes et des directives perçues comme moralisatrices.

À titre d'exemple, le président kazakhstanaise a récemment estimé que le principal problème du TNP restait le manque d'application de l'article VI, et a appelé les États non dotés à jouer un rôle majeur en matière de désarmement en jugeant que les prescriptions dans ce cadre des États dotés manquent de légitimité, car elles donnent l'impression que le « patient traite le médecin »¹⁰⁷.

Un souci de justice dans la mise en œuvre du TNP

Ces efforts pour « rééquilibrer » le TNP en veillant à l'application juste de ces trois piliers ne sont pas réservés aux États non-nucléaires. Ainsi, si les initiatives de l'administration Obama en matière de désarmement ont largement été motivées par des arguments sécuritaires et tactiques (voir 4.3.1), on ne peut nier une volonté chez une partie des instigateurs de cette politique de redonner une certaine légitimité au régime et une préoccupation véritable de l'améliorer dans un souci de justice¹⁰⁸. De même, le rapport publié par l'Assemblée nationale en juillet 2018

¹⁰⁵ Jayantha Dhanapala et Tariq Rauf, *Reflections on the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, Review conferences and the future of the NPT*, SIPRI, mis à jour en avril 2017.

¹⁰⁶ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹⁰⁷ Nursultan Nazarbayev, op. cit.

¹⁰⁸ Jason Enia, « Explaining Dynamics and Stasis in the Nuclear Nonproliferation Regime: The Challenges of a Multiplicity of Public Goods », in Jeffrey R. Fields, op. cit.

montre que certains parlementaires français estiment que le gouvernement français doit montrer l'exemple en matière de désarmement non pas seulement par calcul mais pour rendre plus juste un Traité « fondamentalement inégalitaire »¹⁰⁹.

Le désarmement « prétexte » pour bloquer les progrès en matière de non-prolifération ?

Une opposition pour des raisons commerciales

La situation du Brésil est particulièrement intéressante car son positionnement en matière de désarmement est assez récent et ne constitue pas un élément d'identité pour le pays : un programme nucléaire militaire a été envisagé dans les années 1970-1980, le pays n'a rejoint le TNP qu'en 1998 et avec de fortes réticences parlementaires¹¹⁰, et il ne souffre pas d'« allergie » nucléaire puisqu'il revendique des ambitions en termes de nucléaire civil mais aussi d'utilisation de la propulsion nucléaire pour des sous-marins. Sur la question du TIAN également, le Brésil a hésité longtemps sur la conduite à tenir. La position brésilienne consiste *a priori* avant tout à empêcher toute contrainte sur le développement de son programme civil et sur les transferts de technologies. Convaincu que les pays occidentaux cherchent à préserver leurs monopoles commerciaux et technologiques, Brasilia estime que de nombreuses règles de non-prolifération n'ont pour objectif que de restreindre le développement technologique des pays du Sud. Concrètement, le Brésil redoute qu'on lui interdise d'utiliser ses ressources en uranium pour procéder à l'enrichissement ou d'utiliser de l'uranium hautement enrichi pour faire fonctionner les chaufferies de ses sous-marins nucléaires pour des motifs économiques. Devant ce qu'il considère être un manque de sincérité, le Brésil n'hésite donc pas à utiliser l'argument du manque de progrès sur le désarmement pour bloquer des avancées en matière de non-prolifération, et de manière emblématique pour refuser la généralisation du Protocole Additionnel de l'AIEA. De fait, certains ont jugé que l'investissement abolitionniste brésilien était avant tout un prétexte lui permettant de conditionner l'adoption de nouvelles normes de non-prolifération à des efforts irréalistes de désarmement et donc dans les faits de la repousser *sine die*¹¹¹.

Le Brésil n'est pas le seul acteur ayant mis l'accent sur le désarmement pour pouvoir résister à de nouvelles normes en matière de non-prolifération susceptibles de nuire à ses intérêts économiques : la République Fédérale d'Allemagne des années 1970-1980 a contesté les restrictions aux importations

¹⁰⁹ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 24 octobre 2017 (1) sur l'arme nucléaire dans le monde, 50 ans après l'adoption du Traité sur la non-prolifération nucléaire (TNP) Co-rapporteurs M. Michel Fanget et M. Jean-Paul Lecoq, 11 juillet 2018.

¹¹⁰ Carlo Patti, op. cit.

¹¹¹ Togzhan Kassenova, *Brazil's Nuclear Kaleidoscope, an Evolving Identity*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2014.

tout en soutenant officiellement la cause du désarmement¹¹². Aujourd'hui, l'Afrique du Sud souhaite exploiter ses réserves d'uranium et envisage de reprendre l'enrichissement sur son territoire. Pretoria a donc intérêt à insister sur l'importance du désarmement par rapport aux autres piliers du TNP pour éviter des contraintes additionnelles à ses ambitions civiles¹¹³. Enfin, l'Iran est naturellement dans une posture ambiguë. D'un côté, il insiste sur la nature conditionnelle du TNP où, selon lui, les États non dotés ne sont liés que parce que les États dotés ont une obligation de désarmement. De l'autre, Téhéran est très préoccupé par toute tentative de limiter ce qu'il considère comme son droit souverain à développer un programme nucléaire civil, une demande perçue avec suspicion en raison des activités passées du régime dans le domaine¹¹⁴.

Une opposition pour des raisons de souveraineté

Si un calcul économique peut être en jeu dans les postures revendicatrices au sein du TNP, la motivation est parfois une affaire de souveraineté car le développement du cycle complet du nucléaire à des fins pacifiques est rarement rentable dans le court terme.

La crise de prolifération iranienne a illustré à son commencement l'importance du principe de souveraineté pour de nombreux États qui préfèrent réclamer des efforts en matière de désarmement plutôt qu'accepter des restrictions à leur développement, même lorsque ces restrictions ne présentent pas de préjudices. Ainsi, dans le cas de l'Iran, beaucoup d'États ont contesté la légitimité des sanctions en estimant que Téhéran exerçait son droit souverain en procédant à l'enrichissement de l'uranium. L'Afrique du Sud a été parmi les États réticents à condamner le programme nucléaire iranien jusqu'à 2009, et ce malgré une volonté d'apparaître comme un « bon citoyen international » et en dépit d'un intérêt marqué pour le multilatéralisme¹¹⁵. L'Égypte résiste également aux tentatives de renforcer le régime de non-prolifération et s'est notamment fortement opposé aux efforts menés en ce sens par l'administration Bush (2001-2009). Comme de nombreux NAM, l'Égypte soutient le droit à développer l'intégralité du cycle du combustible nucléaire pour tous, y compris pour Téhéran, et ce même alors que Le Caire voit d'un très mauvais œil le développement d'un programme militaire nucléaire en Iran. Cette posture illustre l'importance du principe de souveraineté et de la norme de justice dans le choix politique retenu, qui peut dans le cas égyptien entrer en contradiction avec des intérêts sécuritaires apparents¹¹⁶. Elle a

¹¹² Johannes Preisinger, « Deutschland und die nukleare Nichtverbreitung: Zwischenbilanz und Ausblick », Bonn: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, 76, juillet 1993.

¹¹³ Wendell Roelf, « S.Africa considers nuclear fuel cycle facilities », *Reuters*, 2 avril 2012.

¹¹⁴ Carmen Wunderlich, « À 'Rogue' Gone Norm Entrepreneurial? », op. cit.

¹¹⁵ Michal Onderco, « À battle of principles: South Africa's relations with Iran », *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 54, n°2, 252-267, 2016.

¹¹⁶ Carmen Wunderlich, Andrea Hellmann, Daniel Müller, Judith Reuter et Hans-Joachim Schmidt, op. cit.

pu par le passé également être justifiée par des ambitions plus importantes dans le développement d'un programme nucléaire civil, voire militaire¹¹⁷.

En dehors du TNP, la question de la souveraineté est cruciale pour un pays comme l'Inde. New Delhi reprend ainsi régulièrement la rhétorique des NAM et estime qu'il n'y a pas assez de coopération nucléaire entre les pays du Nord et les pays du Sud. Bien que cherchant à en faire partie, l'Inde critique les régimes de contrôle qui restreignent l'accès aux technologies. De fait, sa position officielle a peu changé malgré un développement technologique important. Le pays n'est plus un simple importateur nucléaire mais a rejoint *de facto* le petit nombre d'États fournisseurs. Pour autant, l'idéologie fondatrice des NAM reste vive en Inde et la crainte d'entraves à la souveraineté reste un discours fréquent et mobilisateur¹¹⁸.

Favoriser la voix du Sud dans les affaires mondiales

Le désarmement et les principes des NAM

Lutter contre l'impérialisme du P5

Les principes directeurs des NAM sont la souveraineté, la non-ingérence et l'anti-impérialisme. Marqués par l'expérience du colonialisme, ils insistent sur la nécessité de compenser des siècles d'exploitation et de s'unir pour peser davantage. De manière globale, les demandes des non-alignés sont avant tout une participation égale dans les affaires du monde, un accent mis sur le multilatéralisme, la résolution pacifique des conflits et le désarmement général et complet¹¹⁹. Avec la fin de la Guerre froide, l'accent a également été mis sur le développement des pays du Sud.

Plusieurs pays moteurs du désarmement font partie des NAM et leur activisme est lié aux principes du mouvement. Ainsi, le statut spécifique du P5 est insupportable à l'idée d'égalité entre États prônée par les non-alignés. Le fait que le club qui dispose d'armes interdites à l'ensemble des États du globe soit également celui qui possède un droit de veto permanent au Conseil de sécurité est un élément supplémentaire d'animosité et de frustration qui se nourrit d'un fort sentiment d'injustice¹²⁰.

Parmi ces États, l'Afrique du Sud illustre la conduite d'une politique de désarmement motivée par son combat contre l'impérialisme. À partir de la présidence de Thabo Mbeki, l'idéologie anti-impérialiste de l'ANC s'est

¹¹⁷ Bruno Tertrais, « Alternative Proliferation Futures for North Africa », in Henry D. Sokolski, ed., *The Next Arm Race*, Strategic Studies Institute Book, Carlisle, PA, juillet 2012.

¹¹⁸ Marco Fey, Andrea Hellmann, Friederike Klinke, Franziska Plümmer et Carsten Rauch, « Established and Rising Great Powers: The United States, Russia, China, and India », in Harald Müller et Carmen Wunderlich (eds.), *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control, Interests, Conflicts and Justice*, The University of Georgia Press, Athens, 2013.

¹¹⁹ Carmen Wunderlich, Andrea Hellmann, Daniel Müller, Judith Reuter et Hans-Joachim Schmidt, op. cit.

¹²⁰ Id.

davantage reflétée dans la politique étrangère du pays. En tant qu'un des chefs de file des NAM, le pays a ainsi déployé une posture plus radicale en affichant sa conviction de devoir lutter contre un ordre international réputé injuste et biaisé. Si cette position a été visible dans plusieurs domaines non liés au nucléaire, l'équilibre désarmement-non-prolifération a également été un sujet sur lequel Pretoria a souhaité s'en prendre à l'impérialisme occidental et sa domination jugée illégitime sur la scène mondiale¹²¹. Un des objectifs de cette politique, clairement rappelé par le ministre des Affaires étrangères en 2011, est ainsi de « *s'assurer qu'un système fondé sur les règles est établi, qui limite les possibilités d'actions unilatérales des principales puissances* »¹²². De fait, Pretoria avait été critiqué en 1995 lorsqu'il avait soutenu l'extension illimitée du TNP : certains lui avaient reproché de faire valoir ses intérêts économiques avec les pays occidentaux, plutôt que la solidarité avec le groupe. La radicalisation de sa politique depuis peut être interprétée comme une réponse à ces reproches et une volonté de s'identifier pleinement aux principes du mouvement¹²³.

En Asie, la Malaisie s'est notamment fait connaître par son combat pour la signature par les États dotés des Protocoles du Traité de Bangkok créant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est. Les difficultés rencontrées dans ce domaine ont pu justifier une volonté de contester plus globalement le poids prépondérant des États dotés sur l'ordre nucléaire mondial y compris dans des initiatives régionales autonomes¹²⁴.

Bien que n'appartenant pas au NAM, la Chine soutient cet objectif majeur en essayant d'apparaître comme leader du groupe : la Chine a régulièrement critiqué toute mesure perçue comme impérialiste en matière de dissuasion et de non-prolifération et tente de se distinguer par une politique plus conciliante sur la question du désarmement, en courtisant de ce fait les non-alignés¹²⁵.

Enfin, cette volonté de rééquilibrage et de lutte contre le poids jugé excessif des superpuissances peut se doubler d'une contestation notamment de la puissance américaine. Des États comme l'Iran sont bien sûr connus pour leur dénonciation spécifique de l'arsenal nucléaire américain en raison de leur relation bilatérale dégradée avec Washington. Pour d'autres, comme le Mexique, il peut être opportun politiquement de se démarquer des États-Unis et de chercher à embarrasser un voisin particulièrement encombrant¹²⁶. Cette volonté s'illustre aujourd'hui mais trouve un fondement historique dès la politique plus réformatrice

¹²¹ Rian Leith et Joellen Pretorius, op. cit.

¹²² Budget Vote Speech by Deputy Minister of International Relations and Cooperation, Mr. Marius Fransman to the National Assembly, 31 mai 2011.

¹²³ Jo-Ansie Van Wyk, « Chapter Six, South Africa and the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons », *South Africa's Nuclear Diplomacy, 1990-2010: Securing a Niche Role through Norm Construction and State Identity*, University of Pretoria, janvier 2013.

¹²⁴ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹²⁵ Marc Finaud, « China and Nuclear Weapons: Implications of a No First Use Doctrine », *Asia Dialogue*, 3 avril 2017.

¹²⁶ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

du président Adolfo López Mateos, avec un rapprochement opéré vers les NAM et un désir d'autonomie plus marqué vis-à-vis de Washington¹²⁷.

Désarmement et développement

Le lien empirique généralement admis entre pays sous protection nucléaire et niveau de développement (moins pertinent depuis l'entrée dans le club de l'Inde, du Pakistan ou encore de la Corée du Nord) a conduit certains à insister sur le lien entre désarmement et développement. En effet, le coût exorbitant de l'armement nucléaire à l'échelle mondiale est régulièrement rappelé et comparé aux budgets nécessaires pour mettre en place les objectifs de développement des Nations Unies¹²⁸. Historiquement, les Églises ont régulièrement condamné le « gaspillage » de ressources utilisées pour des missions de défense, nucléaire en particulier, plutôt que pour des projets sociaux-économiques¹²⁹. Des États ont également repris cette rhétorique, notamment au sein des NAM, comme l'Indonésie, qui a introduit en 2017 un projet de résolution à la Première commission des Nations Unies intitulée « Désarmement et Développement »¹³⁰ ou encore le Mexique. De manière générale, cet argument est très porteur chez de nombreux États « suivistes » sur les questions nucléaires, qui estiment que les budgets de la dissuasion seraient mieux employés pour remplir les objectifs de développement des Nations Unies¹³¹.

L'exigence de justice et de refonte du système international

Pour un ordre plus juste

Pour les partisans d'une approche radicale en matière de désarmement, il existe des liens fondamentaux entre puissance, inégalités et violences nucléaires. Il est attendu de résister aux puissances nucléaires en tant que dépositaires d'un pouvoir hérité d'une structure militariste, coloniale et genrée. Selon cette vision, les inégalités nucléaires ne sont que le reflet des inégalités socio-économiques et doivent être résorbées. Enfin, les violences nucléaires sont elles aussi le reflet de violences plus globales¹³².

La position brésilienne est symptomatique de cette perspective. La position relativement radicale en matière de désarmement, traduite par les efforts pour faire aboutir le TIAN et des critiques fortes des États dotés, mais également un

¹²⁷ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹²⁸ Randy Rydell, « À Strategic Plan for Nuclear Disarmament: Engineering a Perfect Political Storm », *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, vol. 1, n°1, 2018.

¹²⁹ Gerard Powers, « Papal Condemnation of Nuclear Deterrence and What Is Next », *Arms Control Today*, mai 2018.

¹³⁰ Soixante-douzième session Première Commission ; Point 99 d) de l'ordre du jour Désarmement général et complet : relation entre le désarmement et le développement, Indonésie : projet de résolution « Relation entre le désarmement et le développement », A/C.1/72/L.30, 11 octobre 2017.

¹³¹ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹³² Nick Ritchie et Kjøl Egeland, « The diplomacy of resistance: power, hegemony and nuclear disarmament », *Global Change, Peace & Security*, vol.30, n°2, 2018.

refus de renforcer le régime de non-prolifération tant que l'Article VI n'est pas mieux respecté, s'insère dans la redéfinition des objectifs de politique étrangère dessinée par le président Lula da Silva. Elle est cohérente avec la volonté d'amplifier la voix du Sud dans le système international, de réduire les inégalités (à l'intérieur du pays et à l'extérieur), de lutter contre les relations asymétriques avec les grandes puissances et de promouvoir un ordre plus juste et plus représentatif notamment grâce à une réforme du Conseil de sécurité¹³³. Cette question du Conseil de sécurité est essentielle car la contestation de la domination des cinq États dotés est souvent amalgamée à leur statut de membre permanent du Conseil de sécurité, une situation jugée anachronique. On retrouve ce type de motivations pour des États comme le Mexique, l'Inde ou encore l'Afrique du Sud.

À cette remise en cause globale s'ajoute une critique spécifique de la manière dont sont discutés et réglementés certains aspects du régime de non-prolifération nucléaire. En effet, certaines normes ont été établies par des « cartels » de pays exportateurs ou dans des formats dans lesquels les pays du Nord sont surreprésentés. Il y a donc un sentiment d'injustice devant le manque de représentation des pays du Sud dans ces forums et ces discussions.

Bien qu'elle ne se reconnaisse pas dans ce discours contestataire de l'ordre mondial, l'Autriche partage la vision de l'ICAN selon laquelle le risque nucléaire pouvant concerner toute l'humanité, il est logique qu'une solution y soit portée de manière démocratique et en prenant en compte la voix des États non dotés¹³⁴.

Désarmement et souveraineté

Par ailleurs, l'opposition aux armes nucléaires a pu être perçue comme un moyen d'affirmer sa souveraineté : ainsi, le refus par Wellington d'accueillir des navires nucléaires dans ses ports a été justifié par la volonté d'exercer sa souveraineté¹³⁵, alors que la contestation au stationnement des armes nucléaires dans les pays de l'OTAN s'est aussi nourrie de ce type d'argument. Paradoxalement, des réponses maladroites ou inopportunes des États dotés ont pu entretenir cette opposition au titre de la souveraineté nationale. L'exemple historique le plus célèbre est sans doute le sabotage français du *Rainbow Warrior* en 1985 dans le port d'Auckland qui a cristallisé l'opposition antinucléaire néo-zélandaise au plus haut niveau. Plus récemment, en 2017, l'information selon laquelle les États-Unis auraient menacé Stockholm de cesser toute coopération si la Suède venait à signer le TIAN a été à l'origine d'appels à la résistance, relayés par la ministre des Affaires étrangères Margot Wallström qui a signalé vouloir conduire sa politique en toute indépendance¹³⁶.

¹³³ Diego Santos Vieira de Jesus, op. cit.

¹³⁴ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹³⁵ Lyndon Burford, op. cit.

¹³⁶ Emanuel Örtengren et Senni Salmi, « Sweden and Finland at Odds Over UN Nuclear Weapons Ban Treaty », *Center for Transatlantic Relations, SAIS*, septembre 2017.

Des modèles de désarmement basés sur la sécurité

Différents intérêts politiques et identitaires se mêlent donc pour motiver la promotion du désarmement. Cependant, les préoccupations sécuritaires restent centrales, et ce, que le désarmement soit envisagé par étape ou de manière plus radicale. En effet, certains acteurs restent préoccupés par les risques d'un échec de la dissuasion ou par les effets potentiels d'un usage involontaire ou accidentel. D'autres s'inquiètent de certains systèmes d'armes, certaines doctrines ou des dynamiques de courses aux armements. Mais pour la plupart des acteurs, une raison majeure d'investissement est la conviction que le TNP est crucial à leur sécurité. Or, ils estiment que celui-ci ne peut survivre sans progrès dans le domaine du désarmement.

Une préoccupation devant les dangers de l'arme nucléaire

La peur d'un conflit nucléaire

Les armes nucléaires comme élément d'insécurité

Pendant la Guerre froide, plusieurs États se sont progressivement convaincus que les armes nucléaires risquaient non pas d'accroître leur sécurité mais au contraire de les mettre dans une position de risque. Ce constat a été fait par la Suède, qui a donc renoncé à un programme national, mais aussi par la Norvège ou la Nouvelle-Zélande. Les deux pays ont donc choisi de refuser tout transfert d'armes nucléaires sur leur territoire mais également toute visite de navires alliés nucléaires pour éviter de se mettre dans une position de vulnérabilité et de devenir la cible d'une riposte adverse. Au-delà de préoccupations sécuritaires nationales, ces choix ont également été justifiés comme permettant de détendre les relations entre grandes puissances et donc comme une manière pour les capitales de ces États de participer à la mise en place de mesures de retenue et de confiance à leur échelle¹³⁷.

Voisins des États-Unis, le Canada et le Mexique ont aussi expérimenté la peur d'être une victime collatérale d'un conflit entre Washington et Moscou. Si leurs statuts différents (seul le Canada étant un allié formel américain) ont été à l'origine de politiques distinctes, les deux pays ont néanmoins vécu cette expérience de proximité comme une forte incitation à promouvoir le désarmement et limiter les tensions entre les blocs¹³⁸. Côté mexicain, les craintes suscitées par la crise de Cuba sont régulièrement évoquées comme facteurs de motivations pour l'engagement d'Alfonso García Robles et du président d'alors Adolfo López Mateos.

En Suède, ces craintes, ainsi que l'opposition populaire, ont joué un rôle dans la décision de ne pas acquérir d'armes : Stockholm craignait qu'elles menacent sa posture de non-alignement en temps de paix et de neutralité en temps de guerre, d'attirer l'attention des Soviétiques et de se transformer en cible d'une frappe en

¹³⁷ Rolf Tamnes et Astrid Forland, « Norvège », in Harald Müller, op. cit. et Lyndon Burford, op. cit.

¹³⁸ Albert Legault et Michel Fortmann, op. cit.

premier. Cette vision négative des armes nucléaires synonymes de danger a infusé la conception suédoise, mais aussi autrichienne, et nourrit encore les visions en matière de désarmement de ces deux nations¹³⁹. Elle a aussi convaincu des diplomates comme Alva Myrdal de promouvoir le désarmement et d'essayer de débarrasser le continent européen des armes tactiques pour éviter qu'il ne se transforme en « champ de bataille nucléaire »¹⁴⁰. Alors que Vienne figurait sur les plans de frappes nucléaires soviétiques et sa voisine Bratislava sur ceux de l'OTAN, les Autrichiens ont pour une grande partie rapidement et définitivement conclu que les armes nucléaires constituaient avant tout un risque pour leur sécurité. Enfin en Mongolie, des préoccupations similaires ont conduit à l'adoption d'une zone exempte d'armes nucléaires sur le territoire national, dont l'instauration a visé à signaler les risques élevés de tensions autour du pays et sa volonté de ne pas se trouver impliqué involontairement dans un conflit nucléaire¹⁴¹.

Dans cette optique, certains États insistent régulièrement sur le fait qu'ils s'estiment menacés par les arsenaux des États nucléaires, une menace qui peut s'atténuer lorsque ceux-ci s'engagent formellement à ne pas employer l'arme nucléaire contre des États non dotés. Ces raisonnements sont notamment relayés dans les grands forums du désarmement par des pays, comme l'Indonésie, qui reflètent une position globalement partagée par l'ensemble des NAM¹⁴². Pour l'Autriche aujourd'hui, la dissuasion est un jeu dangereux et la « sécurité » procurée par la dissuasion ne peut pas fonctionner éternellement, surtout au vu du contexte multipolaire actuel. Qualifiée de « roulette russe », la dissuasion est donc perçue sur le long terme comme un facteur global d'insécurité¹⁴³. Dans ce contexte, et prenant en compte le risque représenté par les armes nucléaires, il peut paraître « irresponsable » ou « désespéré » de ne pas s'engager en faveur du désarmement, et ce quelles que soient les chances de succès des initiatives envisagées¹⁴⁴.

La contestation de la légitimité des armes nucléaires

Avec la montée en puissance de l'initiative sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires, les objectifs de la communauté militante ont été réaffirmés. En particulier, les conférences organisées à Oslo, Nayarit et Vienne ont eu pour objectif de supprimer toute notion positive associée aux armes nucléaires et de modifier le discours employé autour de leur possession. Ce changement de paradigme et de culture a pu s'appuyer sur la volonté d'une partie des militants de

¹³⁹ Paul Davis, « Giving Up the Bomb: Motivations And Incentives », The Nuclear Energy Futures Project, Centre for International Governance, Innovation, Waterloo and the Canadian Centre for Treaty Compliance, Carleton University, Ottawa, Canada, mai 2009.

¹⁴⁰ « Swedish Disarmament Policy during the Cold War Conference », Report, Stockholm, Editors: Thomas Jonter et Emma Rosengren, Stockholm University, 26 novembre 2012.

¹⁴¹ Enkhsaikhan Jargalsaikhan, « Mongolia », *The Nonproliferation Review*, vol. 12, n°1, mars 2005.

¹⁴² Deepti Choubey, op. cit.

¹⁴³ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹⁴⁴ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

s'opposer radicalement au contrôle par quelques pays sur le devenir de la civilisation. La campagne de l'ICAN s'est ainsi construite sur une contestation de vérités réputées acquises sur le rôle de la dissuasion et a eu pour ambition de redéfinir les concepts et de faire émerger de nouvelles idées. Dans son sillage, la campagne a procédé à une inversion des rôles traditionnels. Certains États non dotés ont assumé un rôle moteur pour résister contre un ordre injuste et ont endossé une posture émancipatrice. À l'inverse, dans la rhétorique de la campagne, les États nucléaires ont été défaits de leur image de puissances responsables et ont été assimilés à des possesseurs d'armes de destruction massive inacceptables, anti-humanistes, illégitimes et oppressives¹⁴⁵.

Les deux ressorts de la campagne semblent bien être d'une part la notion de résistance à un ordre injuste, notion dont toute la symbolique et l'aspect positif dans la culture populaire sont mobilisés pour légitimer l'action des militants. De l'autre, il s'agit de valoriser les capacités à agir des États non dotés aux dépens des États dotés pour faire valoir leurs conceptions de la sécurité : le recours à l'Assemblée générale des Nations Unies permet de revendiquer le pouvoir de ces États, de faire entendre leurs voix et de construire une contre-hégémonie du fait de leur majorité numérique¹⁴⁶.

Les craintes d'un accident

Victime collatérale, accident, incident et usage involontaire

Lors des grandes conférences organisées par le mouvement sur les conséquences humanitaires, les organisateurs ont volontairement insisté sur les risques d'usages involontaires et d'accidents. Ainsi, les incidents dans la manipulation des armes par les puissances nucléaires ont été rappelés¹⁴⁷. Par ailleurs, certaines simulations ont montré les conséquences d'une détonation sur la base d'Aviano en Italie pour le reste des pays européens et en particulier pour l'Autriche, pays hôte de la conférence¹⁴⁸. Ces préoccupations montrent l'inquiétude d'un certain nombre d'acteurs étatiques et non-étatiques. Les armes nucléaires font pour eux peser un risque sur leur sécurité, qu'elles soient utilisées ou non dans le cadre d'un conflit, et ce risque ne peut être définitivement écarté qu'avec l'élimination des arsenaux. Notamment en Europe, mais aussi en Asie où les arsenaux nucléaires sont en développement dans des conditions de sécurité discutables, la peur d'être victime d'une pollution radioactive issue d'une explosion accidentelle, involontaire ou non-autorisée est donc une motivation supplémentaire.

¹⁴⁵ Nick Ritchie et Kjølvs Egeland, op. cit.

¹⁴⁶ Id.

¹⁴⁷ Eric Schlosser, « The Most Dangerous Machines », Présentation faite à Vienne le 8-9 décembre 2014.

¹⁴⁸ Matthew McKinzie, Erwin Polreich, Dèlia Arnold, Christian Maurer et Dr. Gerhard Wotawa, « Calculating the Effects of a Nuclear Explosion at a European Military Base », Présentation faite à Vienne le 8-9 décembre 2014.

« Allergie nucléaire »

Devant les conséquences des essais, mais aussi les accidents sur des centrales comme Tchernobyl, Three Mile Island ou Fukushima, certains pays ont développé une véritable « allergie nucléaire » qui les conduit à lutter de manière indifférenciée contre le nucléaire civil et le nucléaire militaire. Cette répugnance a souvent été à l'origine de choix gouvernementaux en faveur du désarmement en cohérence avec les préférences de leurs communautés nationales. Ainsi, l'Irlande a débattu à la fin des années 1970 sur l'opportunité d'ouvrir une centrale à Carnsore Point mais le projet a été abandonné devant l'ampleur de l'opposition populaire. Par la suite, la contestation citoyenne et politique s'est portée sur la centrale britannique de Sellafield (Cumbria), perçue comme une menace pour les deux îles en cas d'accident¹⁴⁹. Cette opposition populaire n'est souvent pas la cause première d'une diplomatie active en matière de désarmement, mais elle peut entretenir une identité antinucléaire et expliquer le choix de cette « niche » par un gouvernement. Ainsi, en Autriche, la population a manifesté de manière précoce son refus d'utiliser l'énergie nucléaire lors d'un référendum sur la mise en route d'un réacteur à Zwentendorf, en 1978. Le « non » avait alors prévalu et conduit à une loi la même année interdisant la production d'énergie nucléaire¹⁵⁰. L'accident de Tchernobyl a fortement préoccupé l'opinion publique autrichienne et renforcé l'identité antinucléaire du pays. De même en Suède, et bien que le pays opère des centrales nucléaires, la conscience collective d'appartenir à une société privilégiant la protection d'un environnement sain et le bien-être général joue dans l'identité globale antinucléaire¹⁵¹.

Certains leaders, comme le ministre des Affaires étrangères canadien Howard Charles Green (1959-1963), se sont fait connaître pour leur méfiance personnelle vis-à-vis du nucléaire pour des raisons environnementales, scepticisme à l'origine d'orientations pro-désarmement¹⁵². Au Danemark, le positionnement antinucléaire, caractéristique à l'OTAN dans les années 1980, a été presque exclusivement basé sur une méfiance populaire vis-à-vis des technologies nucléaires. Ainsi, le pays n'exploite pas l'énergie nucléaire pour produire de l'électricité sur son territoire et a refusé jusqu'à très récemment d'exploiter l'uranium présent au Groenland, principalement pour des raisons environnementales et sanitaires¹⁵³.

¹⁴⁹ Richard Sinnott, op. cit.

¹⁵⁰ Peter Weish, « Austria's no to nuclear power », paper presented in Japan (Tokyo, Kyoto and Wakayama), avril 1988.

¹⁵¹ Lars van Dassen, « Sweden and the Making of Nuclear Non-Proliferation: From Indecision to Assertiveness », *SKI Report 98* : 16 mars 1998.

¹⁵² Albert Legault et Michel Fortmann, op. cit.

¹⁵³ Cindy Verstergaard, « Going non-nuclear in the nuclear alliance: the Danish experience in NATO », *European Security*, vol. 21, n°1, 2014.

La sécurité comme préalable au désarmement

L'intérêt d'imposer des limites à ses adversaires

Désarmement, maîtrise des armements et non-prolifération

La logique de désarmement soutenue par les puissances nucléaires et leurs alliés favorise leur sécurité, dans la mesure notamment où elle limite les capacités réelles ou potentielles d'éventuels adversaires. Ainsi, la réduction bilatérale des arsenaux a été orchestrée par Washington et Moscou dans une logique mutuellement contraignante et pour éviter que la partie adverse ne dispose d'un avantage numérique. Les avantages de ces mesures de limitation puis de réduction des armements ont également consisté à préserver des ressources en freinant la course aux armements. De même, la destruction de catégories entières d'armes a été négociée dans la perspective de supprimer une menace.

D'autres initiatives en matière de désarmement ont en réalité également été poursuivies à des fins de prolifération. Ainsi, si le TICE et le FMCT seraient contraignants pour les puissances nucléaires en imposant des limitations quantitatives et qualitatives à leurs programmes, ils auraient une portée plus importante pour des puissances nucléaires émergentes ou naissantes pour lesquelles le développement de matière fissile et les essais nucléaires non simulés sont essentiels. Le désarmement peut ainsi être poursuivi dans l'idée qu'il est plus astreignant pour un adversaire et qu'il contribue donc à la sécurité d'un acteur.

Désarmement dans une perspective régionale

Au niveau régional, des logiques similaires sont visibles dans le développement d'accords bilatéraux ou de zones exemptes d'armes nucléaires. Ainsi, alors qu'ils entretenaient des rapports très tendus, et avaient initié des programmes nucléaires militaires, le Brésil et l'Argentine ont décidé de se lier mutuellement les mains. Avec la signature d'un accord quadripartite le 13 décembre 1991, ils ont abandonné définitivement leurs ambitions non conventionnelles grâce à la conviction que leur sécurité était renforcée¹⁵⁴.

Les zones exemptes d'armes nucléaires jouent un rôle important en rassurant sur l'engagement de non-prolifération de rivaux régionaux, et plusieurs ont été proposées dans ce cadre sans succès pour tenter de réduire le risque nucléaire local (Europe du Nord, Europe centrale, Asie du Sud-Est...). Le projet le plus discuté aujourd'hui reste celui de zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, qui vise à répondre aux besoins de sécurité des différents États non-nucléaires de la zone.

¹⁵⁴ Marco A. Marzo, Alfredo L. Biaggio et Ana C. Raffo, « Coopération nucléaire en Amérique du Sud : le système de garanties commun du Brésil et de l'Argentine », *AIEA Bulletin*, 3/1994.

Un argument utilisé pour résister à de nouvelles normes de désarmement

Une source de retenue en matière de désarmement

Les préoccupations sécuritaires peuvent à l'inverse conduire des États à refuser certaines mesures de désarmement. La France, auto-proclamée « championne réaliste du désarmement » assure ainsi que sa politique vise à « *l'émergence d'un monde plus stable et au renforcement de sa propre sécurité* »¹⁵⁵, ce qui peut la conduire à s'opposer à des propositions concernant sa doctrine (adoption d'une politique de non-emploi en premier...) ou ses capacités (réductions unilatérales supplémentaires), avec bien sûr une opposition ferme au TIAN partagée par l'ensemble des États dotés. Aux États-Unis, des freins majeurs existent concernant la réduction de l'arsenal. Juridiquement, l'administration est restreinte dans les négociations qu'elle pourrait entamer dans ce domaine et se doit de préserver à tout le moins la parité dans chaque catégorie d'armes réglementées. Fondamentalement, Washington se sent investi d'une responsabilité particulière pour garantir un ordre mondial libéral et stable. Dans ce contexte, il lui semble indispensable et légitime de disposer d'une certaine marge de manœuvre dans la définition de ses capacités requises. Les États-Unis restent donc méfiants vis-à-vis des initiatives multilatérales jugées trop contraignantes¹⁵⁶.

La Chine, en dépit de sa rhétorique pro-désarmement, insiste sur le fait que celui-ci doit s'inscrire dans un contexte de sécurité non diminuée pour tous et d'égalité. Elle rappelle le rôle de son arsenal dans le contexte actuel, toujours crucial pour garantir sa souveraineté et s'opposer à l'ingérence occidentale et aux tentatives américaines visant à l'empêcher de jouer le rôle qui est le sien sur le continent asiatique¹⁵⁷. Par ailleurs, elle s'oppose à la mise en place de certaines mesures par étape, notamment en matière de transparence, sur les négociations du FMCT ou concernant l'adoption du TICE.

Cette considération peut être à l'origine d'un double discours. Ainsi, l'Inde rappelle régulièrement qu'un monde dénucléarisé serait plus sûr, ce qui justifie son intérêt à travailler de manière globale à des mesures de promotion du désarmement. Néanmoins, elle estime qu'à l'heure actuelle, sa sécurité passe par la dissuasion nucléaire. Au demeurant, dans d'autres domaines, New Delhi applique un raisonnement similaire puisqu'elle a à ce jour refusé de participer à des conventions humanitaires comme celles d'Ottawa ou d'Oslo en estimant que ces mesures étaient contraires à sa sécurité.

Une vision de très long terme

Les États dotés sont souvent perçus comme opposés au désarmement et très attachés à leurs forces de dissuasion. Néanmoins, certains ont mis la puissance de leurs services diplomatiques pour faire avancer la cause de certaines normes de désarmement, dans la conviction intime qu'elles contribuaient à leur sécurité. Il

¹⁵⁵ M. Hervé de Charette, « La France, championne réaliste du désarmement », *Le Monde*, 13 juillet 1996.

¹⁵⁶ Marco Fey, Andrea Hellmann, Friederike Flinke, Franziska Plimmer et Carsten Rauch, op. cit.

¹⁵⁷ Id.

convient de noter que ces normes ont été adoptées comme des mesures intermédiaires et dans la mesure où elles ne compromettent pas leur posture de dissuasion. Pour Paris, par exemple, l'intérêt à favoriser des normes de désarmement comme le FMCT ou le TICE rentre dans une vision holistique de la sécurité qui intègre le facteur nucléaire, mais aussi la prolifération des autres armes de destruction massive et les équilibres stratégiques conventionnels¹⁵⁸.

Par ailleurs, l'engagement à un désarmement général est rappelé avec plus ou moins de vigueur par les différents États nucléaires et reste conditionné à l'apparition de conditions de sécurité opportunes. Néanmoins, toutes les puissances nucléaires reconnues ont désormais traduit leur souhait de voir émerger dans le long terme un monde sans armes nucléaires¹⁵⁹.

Des visions du désarmement pragmatiques et tactiques

Redynamiser le régime du TNP

Le désarmement dans une logique transactionnelle

Bien que les changements d'administration aux États-Unis influent beaucoup sur les politiques du désarmement menées, Washington, tout comme Londres, reste sensible à l'utilisation du désarmement comme contrepartie à des progrès en matière de non-prolifération et de sécurité nucléaire. L'administration Obama en particulier a reconnu l'existence d'un « marché » entre États dotés et non dotés, et d'une volonté de fonctionner selon le mode « donnant-donnant ». L'activisme en matière de désarmement, par ailleurs réel avec la mise en place de mesure de maîtrise des armements mais aussi d'initiatives concernant les essais ou la vérification, est envisagé sous l'angle pragmatique. Il s'agit en effet d'assurer les intérêts américains en convaincant l'ensemble de la communauté internationale d'agir pour les préserver, en luttant contre des programmes proliférants ou en agissant pour davantage contrôler les matières fissiles en circulation¹⁶⁰. Ainsi, lors de la conférence d'examen de 2010 du TNP, l'administration Obama a engagé son capital politique pour aboutir à un consensus sur le document final. Faisant preuve de compromis à l'égard des NAM, elle a mis en avant ses efforts en matière de désarmement et a participé à l'adoption d'un Plan d'action ambitieux dans ce domaine. Ce positionnement, illustré dès 2009 lors du discours de Prague du président Obama, a permis de conclure la conférence d'examen dans une atmosphère positive pour ce qui a été généralement décrit comme un grand succès pour le devenir du TNP¹⁶¹. Du côté de Washington, les objectifs politiques ont été

¹⁵⁸ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹⁵⁹ Barry M. Blechman et Alexander K. Bollfrass (eds.), *National Perspectives on Nuclear Disarmament: Unblocking the Road to Zero*, Henry I. Stimson Center, Washington, D.C., 2010.

¹⁶⁰ David Santoro, « The Optimistic Nuclear Weapon States: The United States and the United Kingdom », in Tanya Ogilvie-White et David Santoro, op. cit.

¹⁶¹ Jayantha Dhanapala, « Evaluating the 2010 NPT Review Conference », *USIP Special Report 258*, USIP, octobre 2010.

jugés comme remplis avec un soutien général au système des garanties de l'AIEA et une réaffirmation de la nécessité de respecter le Traité¹⁶².

Cette logique n'est pas nouvelle : en 1995, déjà, les États-Unis avaient mis en avant des mesures de désarmement (adoption du TICE, négociation d'un FMCT, progrès en matière bilatérale...) pour obtenir l'extension illimitée du TNP¹⁶³.

Beaucoup d'États accordent une grande importance à la pérennisation du TNP et à son respect comme garant de la sécurité internationale. Mais ils estiment que cela ne peut être envisagé dans le long terme que si l'ensemble des signataires respectent leurs obligations. Ils nourrissent donc une véritable inquiétude devant le manque de progrès du pilier « Désarmement ». Celle-ci s'exprime en soutenant des étapes intermédiaires telles que le FMCT (Canada), le TICE (Union Européenne, Kazakhstan, Japon), ou la réduction des niveaux d'alerte (Suisse et Suède notamment). Elle peut aussi prendre la forme d'une posture de rupture dans le cadre du mouvement sur les conséquences humanitaires et le TIAN (Autriche, Nouvelle-Zélande)¹⁶⁴. A noter que dans certains pays, il n'existe pas de consensus sur la meilleure manière de procéder pour atteindre cet objectif et renforcer le TNP. Les gouvernements au pouvoir en Suisse et Suède en 2010 ont estimé que la perspective du TIAN pouvait engendrer une dynamique positive en la matière. Les *leaders* leur ayant succédé ont choisi d'être plus réservés vis-à-vis de cette initiative. Ainsi, la Suède a pour l'instant refusé de rejoindre le régime et de nombreux dirigeants politiques se sont distanciés de l'initiative¹⁶⁵. En août 2018, le Conseil fédéral suisse a indiqué ne pas souhaiter signer ou ratifier le Traité « dans les conditions actuelles »¹⁶⁶. Il s'est néanmoins engagé à réévaluer la question d'ici à 2020¹⁶⁷.

Une volonté d'exemplarité

Tout comme la logique transactionnelle, la recherche d'exemplarité ne fait pas consensus parmi les États dotés. Ainsi, la France nie régulièrement l'effet d'entraînement du désarmement unilatéral ou l'existence d'un impact positif ou négatif de sa politique nucléaire sur la prolifération¹⁶⁸. D'autres expriment des opinions différentes, par conviction ou opportunité.

¹⁶² Deepti Choubey, « Understanding the 2010 NPT Review Conference », Q&A, *Carnegie Endowment for International Peace*, 3 juin 2010, et Deepti Choubey et Susan Burk, « The 2010 NPT Review Conference: What Happened and What Next? », *Carnegie Endowment for International Peace*, 17 juin 2010.

¹⁶³ Randy Rydell, « Looking Back: The 1995 Nuclear Nonproliferation Treaty Review and Extension Conference », *Arms Control Today*, 1er avril 2005.

¹⁶⁴ Entretien réalisé à Genève, septembre 2018.

¹⁶⁵ Stefan Lindgren, « När Sverige vände på en femöring », *Nyhetsbanken*, 5 novembre 2018.

¹⁶⁶ Communiqué, « À l'heure actuelle, le Conseil fédéral ne prévoit pas de signer le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires », Conseil fédéral, Berne, 15 août 2018.

¹⁶⁷ « Traité sur l'interdiction des armes nucléaires », Motion 18.4097, Commission de politique étrangère CE, 26 octobre 2018.

¹⁶⁸ Bruno Tertrais, *La France et la dissuasion nucléaire : concept, moyens, avenir*, La Documentation Française, Paris, 2017.

Ainsi, l'Inde et la Chine mettent régulièrement en avant leur doctrine de non-emploi en premier comme un élément qui devrait être généralisé, contribue à la stabilité et constitue un premier pas indispensable vers l'élimination des armes nucléaires¹⁶⁹.

Pour le Royaume-Uni, il y a un lien fort entre désarmement et non-prolifération et seuls des efforts sincères pour mettre en place l'article VI peuvent conduire à dissuader dans le long terme de nouveaux États de proliférer¹⁷⁰. Cette conviction était également visible dans la politique menée par les administrations Clinton et Obama.

Désarmer dans un contexte interne

Gérer les oppositions politiques

Si l'argument électoraliste a été mis en évidence pour certains États non dotés (voir 1.3.2), il peut également jouer un rôle chez les États dotés, notamment démocratiques, qui doivent parfois aménager leurs programmes pour des raisons politiques. Ainsi, au Royaume-Uni, le renouvellement du Trident a été soutenu par une majorité parlementaire et populaire, mais a soulevé de nombreuses oppositions avec une fronde antinucléaire citoyenne (activation des anciens réseaux militants dont le CND), religieuse (mobilisation de l'Église anglicane contre le Trident) et indépendantiste (association de la lutte pour l'indépendance et contre la dissuasion par le Parti National Ecossais). Dans ce contexte, le gouvernement a veillé à signaler publiquement l'engagement du Royaume-Uni en faveur du désarmement et à illustrer le caractère responsable du pays dans sa mise en œuvre du TNP¹⁷¹. Ce travail d'image reste vivace avec le souhait d'apparaître crédible à la fois en matière de dissuasion et de désarmement¹⁷².

L'intérêt d'une telle politique peut être observé *a contrario*. Ainsi, l'absence d'efforts manifestés pour l'application du TNP dans tous ses aspects a pu être un des facteurs à l'origine du rejet par le Congrès américain de capacités réclamées par l'administration Bush. Une attention avait en particulier été portée à l'introduction de nouvelles armes considérées comme « tactiques »¹⁷³. De telles difficultés pourraient à nouveau être envisagées sous l'administration Trump avec la conquête de la majorité par le parti démocrate à la Chambre des Représentants.

Enfin, au sein d'alliances, comme l'OTAN, des efforts en faveur du désarmement peuvent aussi permettre de répondre aux attentes de partenaires dans ce domaine et éviter des divisions internes.

¹⁶⁹ Rajesh Basrur, op. cit.

¹⁷⁰ David Santoro, op. cit.

¹⁷¹ « Replacing the UK's 'Trident' Nuclear Deterrent », *Research Briefing*, House of Commons, 11 juillet 2016.

¹⁷² Nick Ritchie et Benoît Pelopidas, « European nuclear nationalism », in Nik Hynek et Michal Smetana (eds), op. cit.

¹⁷³ Daryl G. Kimball, « Congress Cuts Nuclear Bunker-Buster », *Proliferation Analysis*, Carnegie Endowment for International Peace, 26 octobre 2005.

Désarmer pour des questions budgétaires

Historiquement, les considérations budgétaires ont joué un rôle non-négligeable dans l'adoption de mesures de désarmement et notamment dans la réduction des arsenaux, qu'elle soit unilatérale ou bilatérale. Cela a par exemple été le cas lors de l'adoption du Traité SALT et ABM en 1972¹⁷⁴, ou dans la décision du Président George H. Bush de réduire l'arsenal américain via les *Presidential Nuclear Initiatives* de 1991 et 1992¹⁷⁵. Cela reste vrai dans une certaine mesure : interrogé sur l'opportunité de poursuivre les mesures de maîtrise des armements avec la Russie, le Président Trump a ainsi rappelé que les armes nucléaires « coûtaient chères »¹⁷⁶. Par ailleurs, il a également indiqué que son annulation des exercices conjoints avec la Corée du Nord « permettait de faire de grandes économies »¹⁷⁷. Côté russe, la pression budgétaire des programmes d'armements a longtemps été et reste à ce jour une motivation principale à l'origine de la négociation de mesures de maîtrise des armements bilatéraux avec Washington. Côté britannique et français, des mesures unilatérales de désarmement ont pu être motivées par des soucis d'économie si l'intérêt stratégique des systèmes n'était plus évident.

¹⁷⁴ Brian E. Kempfer, « History of Negotiations and Politics of Strategic Arms Limitation Talks (SALT) », Honors Projects. n°40, Bowling Green State University, 28 avril 2013.

¹⁷⁵ Susan J. Koch, *The Presidential Nuclear Initiatives of 1991–1992*, Center for the Study of Weapons of Mass Destruction, National Defense University, Washington DC, septembre 2012.

¹⁷⁶ Jeff Mason et William James, « Trump to talk to Russia's Putin about substantially reducing nuclear weapons », *Reuters*, 13 juillet 2018.

¹⁷⁷ Helene Cooper et Mark Landler, « Trump's Promises to Kim Jong-un Leave U.S. and Allies Scrambling », *The New York Times*, 15 juin 2018.

CONCLUSION

La cause du désarmement nucléaire a été poursuivie pour de multiples raisons et sous des formes très variées. Les objectifs de court et long termes de cet engagement varient. Les formes qu'il prend également. Au cours de l'Histoire, certains facteurs ont pu perdre en pertinence (pacifisme, environnementalisme), alors que d'autres ont gagné en visibilité (droit humanitaire).

La création de catégories et de typologies se heurte dans cette étude à plusieurs obstacles. Ainsi, la même politique peut être poursuivie pour des motivations différentes au sein même d'une organisation. Dans un État, les différentes agences gouvernementales ont souvent des préoccupations diverses qui peuvent se concilier ou non dans les choix politiques effectués. Ainsi, en Europe, les ministères des Affaires étrangères et ministères de la Défense sont souvent pointés pour leurs divergences sur les priorités : image du pays, rôle de médiateur, travail de coalition peuvent être privilégiés par le premier alors que le second sera plus sensible à des considérations sécuritaires. Par ailleurs, dans certains États où le poids individuel des fonctionnaires est important en raison du volume réduit des services, les motivations peuvent évoluer rapidement en fonction des convictions personnelles des officiels en charge des dossiers.

Au plus haut niveau, les modifications du contexte international ou des équilibres politiques internes peuvent infléchir largement les priorités d'un État. Cela s'est récemment observé avec la Norvège, qui a abandonné son profil de chef de file du désarmement avec le changement de majorité en 2013, mais aussi en Suisse, où la transition de Micheline Calmy-Ray à Didier Burkhalter à la tête du conseil exécutif a eu pour répercussion un moindre intérêt pour la dimension humanitaire des armes nucléaires.

Enfin, pour un même acteur, une politique est souvent motivée par plusieurs facteurs à la fois. On peut donc dégager au mieux un nuage de motivations où certaines semblent prioritaires et d'autres secondaires dans l'engagement.

De manière générale, on note néanmoins l'importance de la sécurité qui motive toujours et malgré l'évolution de l'environnement stratégique un grand nombre d'acteurs en particulier au Nord. Celle-ci prend des formes diverses et parfois contradictoires selon les acteurs, avec néanmoins une volonté assez répandue de préserver le TNP en résorbant ce qui est perçu comme un grand déséquilibre. Les postures éthiques et humanitaires restent davantage soutenues par les plus « radicaux » en matière de désarmement : elles mêlent de manière inextricable des convictions altruistes et des questions d'image, des volontés d'augmenter son capital politique international et domestique en œuvrant pour la sécurité de tous. Enfin, certains acteurs utilisent l'argument du désarmement pour contester un ordre mondial qui leur est défavorable, mais là encore, cette posture politique est souvent liée à d'autres préoccupations, qui peuvent être d'ordres sécuritaire, éthique (principe de justice en particulier) ou identitaire.

Ce panorama consacre une part non-négligeable aux aspects historiques. Il est en effet souvent impossible de bien comprendre les positionnements présents sans percevoir

l'héritage du passé. Celui-ci conditionne souvent les politiques des acteurs, tout comme certaines grandes personnalités nationales dont l'influence se fait sentir au-delà de leurs actions ou la construction de véritables identités antinucléaires ancrées au sein des populations et de leurs gouvernements.

Pour un certain nombre d'acteurs, l'engagement dans les enceintes multilatérales en faveur du désarmement nucléaire est peu exigeant et ne nécessite pas de coûts majeurs. Mais pour d'autres, les efforts sont suivis par des investissements réels, financiers, personnels ou politiques. Certaines positions peuvent même avoir des conséquences négatives pour un État et ternir ses relations bilatérales par exemple avec les États dotés. Cette étude permet d'appréhender les différentes retombées en termes sécuritaires, politiques ou d'image qui justifient ces coûts et ont convaincu des États et des acteurs non-étatiques de promouvoir cette question parfois pendant des décennies. En notant les différentes facettes de leurs motivations, elle vise à limiter les simplifications et caricatures qui peuvent être faites. En effet, il est parfois difficile de percevoir les complexités d'une politique et ses inflexions dans le temps¹⁷⁸. Ainsi, elle peut contribuer à une meilleure compréhension des intentions de chacun et favoriser un dialogue plus serein entre les différents acteurs de l'ordre nucléaire mondial.

¹⁷⁸ Karston Frey, « Nuclear Weapons as Symbols, The Role of Norms in Nuclear Policy Making », *IBEI Working Papers*, n° 3, 2006.

Annexe 1

SIGNATURES ET RATIFICATION DU TIAN AU 1^{ER} MARS 2019

États	Signature	Ratification
Afrique du Sud	20 septembre 2017	25 février 2019
Algérie	20 septembre 2017	
Antigua et Barbuda	26 septembre 2018	
Autriche	20 septembre 2017	8 mai 2018
Bangladesh	20 septembre 2017	
Bénin	26 septembre 2018	
Brésil	20 septembre 2017	
Brunei Darussalam	26 septembre 2018	
Bolivie	17 avril 2018	
Cambodge	9 janvier 2019	
Cap Vert	20 septembre 2017	
Chili	20 septembre 2017	
Colombie	3 août 2018	
Comores	20 septembre 2017	
Congo	20 septembre 2017	
Costa Rica	20 septembre 2017	5 juillet 2018
Côte d'Ivoire	20 septembre 2017	
Cuba	20 septembre 2017	30 janvier 2018
El Salvador	20 septembre 2017	30 janvier 2019
Equateur	20 septembre 2017	
Fidji	20 septembre 2017	
Gambie	20 septembre 2017	26 septembre 2018
Ghana	20 septembre 2017	
Guatemala	20 septembre 2017	
Guinée Bissau	26 septembre 2018	
Guyana	20 septembre 2017	20 septembre 2017
Honduras	20 septembre 2017	
Iles Cook		4 septembre 2018
Indonésie	20 septembre 2017	
Irlande	20 septembre 2017	
Jamaïque	8 décembre 2017	
Kazakhstan	2 mars 2018	
Kiribati	20 septembre 2017	
Laos	21 septembre 2017	
Libye	20 septembre 2017	
Liechtenstein	20 septembre 2017	
Madagascar	20 septembre 2017	

États	Signature	Ratification
Malaisie	20 septembre 2017	
Malawi	20 septembre 2017	
Myanmar	26 septembre 2018	
Mexique	20 septembre 2017	16 janvier 2018
Namibie	8 décembre 2017	
Népal	20 septembre 2017	
Nicaragua	22 septembre 2017	19 juillet 2018
Nigéria	20 septembre 2017	
Nouvelle-Zélande	20 septembre 2017	31 juillet 2018
Palau	20 septembre 2017	3 mai 2018
Palestine	20 septembre 2017	22 mars 2018
Panama	20 septembre 2017	
Paraguay	20 septembre 2017	
Pérou	20 septembre 2017	
Philippines	20 septembre 2017	
République Centrafricaine	20 septembre 2017	
République Démocratique du Congo	20 septembre 2017	
République Dominicaine	7 juin 2018	
Sainte Lucie	29 septembre 2019	23 janvier 2019
Saint Siège	20 septembre 2017	20 septembre 2017
Saint-Marin	20 septembre 2017	26 septembre 2018
Saint-Vincent-et-les- Grenadines	8 décembre 2017	
Samoa	20 septembre 2017	26 septembre 2018
Sao Tomé-et-Principe	20 septembre 2017	
Seychelles	26 septembre 2018	
Thaïlande	20 septembre 2017	20 septembre 2017
Togo	20 septembre 2017	
Timor Oriental	26 septembre 2018	
Tuvalu	20 septembre 2017	
Uruguay	20 septembre 2017	25 juillet 2018
Vanuatu	20 septembre 2017	26 septembre 2018
Venezuela	20 septembre 2017	27 mars 2018
Vietnam	22 septembre 2017	17 mai 2018
Total	70	22

Annexe 2

ÉTATS AYANT VOTE EN FAVEUR DU PROJET DE TIAN AU NATIONS UNIES, 7 JUILLET 2017

