



50ème anniversaire du TNP : évolutions et perspectives

Recherches & Documents

N°15/2020

Emmanuelle Maitre

Chargée de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Avec la contribution de

Bruno Tertrais

Directeur adjoint, Fondation pour la recherche stratégique

Octobre 2020

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. UN TRAITE QUI MARQUE L'EMERGENCE D'UNE NORME DE NON- PROLIFERATION (1968-1994)	8
1.1. Une volonté bilatérale de limiter la dissémination des armes nucléaires	8
1.1.1. Une prise de conscience des deux Grands des risques associés à la dissémination des armes nucléaires	8
1.1.2. La non-prolifération considérée dans une dimension multilatérale	9
1.2. Un compromis qui permet de construire une norme solide contre la prolifération nucléaire	11
1.2.1. Une organisation autour de trois objectifs pour répondre à des sensibilités diverses	11
1.2.2. Le rôle émergent du TNP dans la lutte contre la prolifération nucléaire	14
1.3. Une montée en puissance tout au long de la Guerre froide	14
1.3.1. Une acceptation grandissante du Traité comme élément structurant de l'ordre international.....	14
1.3.2. Une opposition qui reste tenace à l'intérieur et à l'extérieur du régime	16
2. UNE NORME SANCTUARISEE MAIS DIVERSEMENT INTERPRETEE (1995 – 2015)	19
2.1. La prorogation indéfinie du Traité en 1995	19
2.1.1. La prorogation du Traité : une décision majeure pour l'ordre mondial.....	19
2.1.2. Des postures politiques plus affirmées : le TNP comme reflet du système international.....	20
2.2. Des succès majeurs et une volonté d'intégrer le Traité au sein d'un régime plus global dans un contexte de tensions	22
2.2.1. Le TNP à l'aune des crises de prolifération	22
2.2.2. L'élargissement du régime et son intégration progressive	23
2.3. Une reconsidération progressive de l'équilibre du TNP	24
2.3.1. Le « grand bargain » réinterprété	24
2.3.2. L'acceptation d'une logique de désarmement par étapes.....	26

3.	50 ANS APRES : UN REGIME QUI RESISTE MAIS DOIT REpondre A DES DEFIS.....	28
3.1.	Un contexte difficile 50 ans après l'entrée en vigueur du Traité	28
3.1.1.	Un point de blocage permanent des discussions : l'interprétation de l'article VI	28
3.1.2.	Une crise de l'arms control qui affaiblit les perspectives de désarmement.....	29
3.1.3.	Une exploitation politique du Traité qui fragilise son action	30
3.2.	Un régime qui reste confronté à la menace de la prolifération nucléaire	31
3.2.1.	Un rôle essentiel pour lutter contre un risque de prolifération tenace	31
3.2.2.	Un soutien toujours mais des freins au renforcement du régime	32
	CONCLUSION : QUELLES PERSPECTIVES POUR LE TNP ?	34

50^{ème} anniversaire du TNP

Évolutions et perspectives

Synthèse

Le Traité de Non-prolifération nucléaire (TNP) structure depuis 50 ans la sécurité internationale. Avec 190 Etats parties, c'est l'un des traités multilatéraux les plus universels. Pour autant, son interprétation fait débat depuis sa signature. Son cinquantième anniversaire permet de faire un point sur son bilan et de dresser quelques perspectives.

D'un point de vue historique, le TNP reflète le contexte de guerre froide dans lequel il a été adopté. En effet, il est né de la volonté des deux superpuissances d'alors de limiter la dangerosité du jeu nucléaire en freinant la dissémination des armes. Les Etats-Unis et l'ex-Union Soviétique sont ses principaux architectes même si les deux pays doivent accepter quelques concessions de pays non dotés lors de l'ouverture des négociations dans un cadre multilatéral. En particulier, des articles sur la promotion des usages pacifiques du nucléaire et sur le désarmement sont ajoutés au cours des négociations.

Pendant la guerre froide, le Traité se renforce grâce à l'adhésion progressive des Etats, dont certains après des débats importants. L'acceptation du statut d'Etat non doté par la République fédérale d'Allemagne ou encore le Japon sont des signes forts de l'émergence d'une norme forte contre la prolifération des armes nucléaires.

Alors que cette norme progresse, des groupes d'Etats non dotés, membres ou non du Traité, insistent de plus en plus régulièrement sur la nécessité de davantage mettre en œuvre les obligations de désarmement contenue à l'Article VI du Traité, et de coopération dans le domaine du nucléaire civile. Ces revendications culminent en 1995, lors des débats sur l'extension du Traité, initialement conclu pour 25 ans. La conférence de révision et d'extension du TNP de 1995 est un succès majeur pour le régime de non-prolifération en permettant de prolonger le TNP pour une durée indéfinie. Elle illustre la résilience du Traité et du régime aux crises de prolifération qui le traversent alors. Elle montre que pour la très grande majorité des Etats parties, cette norme de non-prolifération est un bien collectif qui ne doit pas être conditionné à d'autres objectifs. Pour autant, son succès requiert des Etats dotés des engagements plus marqués, notamment en matière de désarmement. 1995 marque l'acceptation progressive par l'ensemble des Etats parties d'une réinterprétation du Traité fondé autour de trois piliers, la non-prolifération, les usages pacifiques et le désarmement.

Dans ce contexte, les critiques restent vives concernant la mise en œuvre du Traité et en particulier concernant ce qui est perçu par un groupe d'Etats comme le manque de progrès en matière de désarmement. Ces désaccords ont notamment marqué les dernières conférences d'examen, et semblent aujourd'hui compliquer le renforcement du régime de non-prolifération.

Malgré ces points de blocage, qui semblent devoir perdurer du fait de la crise du régime de maîtrise des armements actuelle et de l'exploitation politique des divisions entre les Etats parties au Traité, les succès démontrés par le Traité après cinquante ans doivent être soulignés. Tout d'abord, il a solidifié une norme de non-prolifération qui est devenue incontestable chez la très grande majorité de ses membres. Deuxièmement, il a permis l'émergence d'un régime de mise en œuvre et de vérification (système de garantie) et l'adoption de normes connexes (sur l'interdiction des essais nucléaires, le commerce des matières nucléaires, ...). Enfin, grâce à son pouvoir normatif et à sa force de contrainte, il a réussi à limiter durablement le nombre de puissances nucléaires cinquante ans après son adoption. Le TNP reste donc un traité particulièrement précieux dont l'apport à la sécurité internationale est reconnu. Il convient donc de toujours chercher à remédier à ses faiblesses, de favoriser la mise en œuvre de l'ensemble de ses dimensions et de préserver le soutien de ses Etats membres à son objectif final et au régime qui l'entoure.

Abstract

The Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) has structured international security for 50 years. With 190 States Parties, it is one of the most universal multilateral treaties. Its interpretation, however, has been the subject of debate since it was signed. Its fiftieth anniversary makes it possible to take stock of its achievements and to draw up some perspectives.

From a historical perspective, the NPT reflects the Cold War context in which it was adopted. Indeed, it was born of the desire of the two superpowers at the time to limit the danger of the nuclear game by curbing the spread of weapons. The United States and the former Soviet Union are its main architects, even if the two countries had to accept some concessions from non-nuclear weapon countries when opening negotiations in a multilateral framework. In particular, articles on the promotion of peaceful uses of nuclear energy and on disarmament are added during the negotiations.

During the Cold War, the Treaty was strengthened by the gradual accession of states, some of which after important debates. The acceptance of the status of a non-nuclear-weapon state by the Federal Republic of Germany and Japan are strong signs of the emergence of a strong norm against the proliferation of nuclear weapons.

As this norm is advancing, groups of non-nuclear-weapon States, both members and non-members of the Treaty, are increasingly regularly stressing the need for further implementation of the disarmament obligations contained in Article VI of the Treaty, and for cooperation in the field of the peaceful uses of nuclear technologies. These demands culminated in 1995, during the debates on the extension of the Treaty, initially concluded for 25 years. The 1995 NPT Review and Extension Conference was a major success for the non-proliferation regime

in extending the NPT indefinitely. It illustrates the resilience of the Treaty and the regime to the proliferation crises it faced at that time. It shows that for the vast majority of States Parties, this non-proliferation norm is a collective good that should not be conditioned by other objectives. Its success, however, requires nuclear-weapon states to accept stronger commitments, particularly in the area of disarmament. 1995 marks the gradual acceptance by all States Parties of a reinterpretation of the Treaty based on three pillars: non-proliferation, peaceful uses and disarmament.

In this context, criticism of the implementation of the Treaty remains strong, particularly with regard to what is perceived by a group of states as the lack of progress in disarmament. These disagreements have marked, in particular, the last review conferences and now seem to complicate the strengthening of the non-proliferation regime.

Despite these sticking points, which seem likely to persist due to the current crisis in the arms control regime and the political exploitation of the divisions among the States Parties to the Treaty, the successes demonstrated by the Treaty after 50 years must be noticed. First of all, it has solidified a non-proliferation norm that has become indisputable among the vast majority of its members. Secondly, it has allowed the emergence of an implementation and verification regime (safeguards system) and the adoption of related norms (on the banning of nuclear tests, trade in nuclear materials, etc.). Finally, thanks to its normative power and its force of constraint, it has succeeded in permanently limiting the number of nuclear powers fifty years after its adoption. The NPT thus remains a particularly valuable treaty whose contribution to international security is recognised. It is therefore necessary to continue to seek to remedy its weaknesses, to promote the implementation of all its dimensions and to preserve the support of its member states for its ultimate objective and the regime that surrounds it.

Introduction

Le Traité de Non-prolifération nucléaire (TNP) est l'un des instruments juridiques internationaux les plus universellement acceptés mais aussi l'un des plus débattus. Signé en 1968 par 43 États, le Traité entre en vigueur en 1970 avec trois États dépositaires (les États-Unis, l'Union soviétique et le Royaume-Uni). Le nombre de membres passe à 96 en 1975 et à 132 en 1985. Après la fin de la Guerre froide et dans un contexte de nouvelle peur de la prolifération des armes de destruction massive, la plupart des pays restés en dehors du régime décident de le rejoindre. En 2020, 190 États sont parties au TNP ; seuls quatre pays restent en dehors. Le Soudan du Sud n'a pas encore entamé les démarches pour rejoindre le Traité. L'Inde, Israël et le Pakistan, trois États disposant d'une capacité nucléaire militaire, font en revanche le choix de rester en dehors du régime. Ils ne sont donc pas reconnus comme États dotés au titre du Traité (EDAN). Le cas de la Corée du Nord est particulier : le pays rejoint le TNP en 1985, mais annonce son retrait en 2003. Néanmoins, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA et de nombreux États parties considèrent ce retrait non-conforme aux dispositions de l'Article X du TNP, et estiment que Pyongyang est toujours tenue par ses obligations au titre du Traité.

Le TNP est conçu dans un contexte particulier, celui de la Guerre froide, qui a largement évolué depuis cinquante ans. Les appels à des mesures visant à limiter la propagation des armes nucléaires commencent dès la naissance des Nations unies. Mais le TNP lui-même est imaginé à l'origine principalement pour empêcher la prolifération dans le monde développé, chez les alliés des États-Unis en particulier en Europe (Allemagne, Italie...) et en Asie (Japon...). Les États-Unis craignent que les pays se sentant menacés par le bloc communiste ne développent des capacités nucléaires. Devant cette menace, l'Europe occidentale exige non seulement une protection nucléaire forte, mais aussi une plus grande participation aux affaires nucléaires dans le cadre de l'OTAN. Les préoccupations américaines sont donc avant tout le risque de prolifération au sein de l'Alliance atlantique, notamment par suite de l'affirmation de la France comme puissance nucléaire opérationnelle en 1964. L'Union soviétique, pour sa part, craint la prolifération au sein du bloc communiste (la Chine effectue son premier essai en 1964), mais veut aussi à tout prix éviter la perspective d'une arme nucléaire allemande. Les États-Unis et l'Union soviétique redoutent tous deux le risque d'une guerre catalytique qu'ils ne seraient pas en mesure de contrôler. Il y a là un intérêt commun évident entre les deux adversaires. Le TNP est donc un produit de la Guerre froide, ou plutôt d'une époque de coexistence pacifique et de coopération entre les deux superpuissances – ce que la Chine et la France, qui sont initialement restées en dehors du TNP pour cette raison, ont parfois appelé un « condominium ». La plupart des négociations préliminaires sur ce qui va devenir le TNP (en particulier sur ce qui va devenir les articles I, II et III) ont lieu entre Moscou et Washington.

Le TNP contient une différence de statut intrinsèque, qui est régulièrement dénoncée au fil des ans comme une injustice voire la légalisation d'une situation d'« apartheid nucléaire ». **Le TNP gèle de fait la situation nucléaire en 1968 comme un moyen de compromis entre les réalités (prise en compte de l'existence d'États à capacité nucléaire) et les ambitions (réduction des dangers de prolifération).** Le TNP repose sur un accord, ou plutôt sur une série d'accords. De manière schématique, ceux qui s'engagent à rester des États non dotés d'armes nucléaires (ENDAN) ont obtenu **trois compensations** :

- ➔ La garantie que les autres signataires non nucléaires ne deviendront pas nucléaires, et donc qu'aucun pays ne perdra un avantage comparatif en adhérant au traité. Cette garantie est obtenue par le biais des articles I et II : les ENDAN s'engagent à ne pas acquérir d'armes nucléaires, et les EDAN s'engagent à ne pas transférer d'armes nucléaires aux ENDAN et à ne pas les aider à se procurer de telles armes. C'est l'esprit des premières résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies adoptées à l'initiative de l'Irlande à la fin des années 1950, et le point central des premières négociations américano-soviétiques.
- ➔ La garantie que le statut de non-nucléaire ne sera pas un obstacle au développement économique et scientifique dans le domaine nucléaire, et en outre que l'accès des ENDAN à l'énergie nucléaire sera effectivement facilité. En substance, le TNP échange la prolifération militaire contre la prolifération civile. Cette idée est incarnée dans les articles III, IV et V.
- ➔ La garantie que le Traité ne bloque pas la situation stratégique dans un avenir prévisible, mais qu'il s'agisse d'un arrangement temporaire. Cela aide les pays à choisir la coopération plutôt que la défection, mais fait également du TNP un instrument assez fragile. Cette garantie est la combinaison de trois dispositions différentes : le choix d'une durée limitée (article X.2) ; la possibilité de se retirer assez facilement du Traité, y compris, implicitement, de développer des armes nucléaires (article X.1) si leurs intérêts suprêmes sont en jeu ; et l'engagement de toutes les parties à œuvrer à la cessation de la course aux armements, au désarmement nucléaire, ainsi qu'au désarmement général et complet (article VI).

Ces dernières dispositions (articles IV et VI en particulier) ont été insérées à la demande de puissances moyennes ayant des programmes nucléaires, telles que le Brésil, l'Inde, l'Allemagne, la Suède, le Canada et l'Italie. Les ENDAN reçoivent d'autres garanties au fil des ans. Tous bénéficient des garanties de sécurité positives (*Positive Security Assurance – PSA*) et négatives (*Negative Security Assurances – NSA*), proclamées dans la résolution 255 (1968) du Conseil de sécurité des Nations unies : le Conseil de sécurité se doit ainsi d'aider tout ENDAN victime d'une attaque nucléaire. Les garanties de sécurité négatives sont accordées par les cinq EDAN : en résumé, les pays qui renoncent à l'arme nucléaire ne sont pas menacés par des armes nucléaires à moins qu'ils ne soient alliés d'un EDAN.

En outre, les ENDAN européens reçoivent des compensations spécifiques. Les mécanismes de planification nucléaire de l'OTAN sont remaniés par la création du Groupe des plans nucléaires (*Nuclear Planning Group – NPG*) et l'adoption en commun de nouvelles directives pour l'utilisation du nucléaire. L'objectif est que l'Europe ait davantage son mot à dire dans la stratégie nucléaire de l'Alliance atlantique. Ainsi, les pays acceptant de devenir des ENDAN obtiennent bien plus que les promesses d'énergie nucléaire et de désarmement nucléaire.

Depuis ses cinquante ans d'existence, le TNP est reconnu comme un élément majeur du système de sécurité internationale, régulièrement désigné comme « pierre angulaire » du régime de non-prolifération nucléaire et loué pour sa capacité à déjouer les estimations les plus pessimistes sur la dissémination des armes nucléaires – les prospectives alarmistes jouant un rôle de signal d'alarme mobilisateur. **La norme de non-prolifération nucléaire s'impose grâce au Traité.** En effet, cinquante ans après son entrée en vigueur, seuls quatre États supplémentaires disposent d'armes nucléaires, et seul un acquiert ces armes après son

retrait du TNP. De fait, si l'on met de côté ce cas de la Corée du Nord, il ne semble pas exister aujourd'hui d'État non doté ayant à la fois la capacité et la volonté de développer un arsenal nucléaire opérationnel à brève échéance, même si des incertitudes existent sur les intentions de l'Iran.

Au fil des ans et des conférences d'examen du Traité, la grande majorité de la communauté internationale réitère son soutien pour le régime, ce qui se traduit notamment en 1995 par l'extension par consensus du Traité pour une période indéfinie. Par ailleurs, le Traité est intégré dans un ensemble plus vastes de normes et de pratiques permettant de mieux mettre en œuvre son objectif de non-prolifération, mais également de progresser en matière d'usages pacifiques et de désarmement.

Néanmoins, les cinquante ans d'existence du Traité mettent en lumière des critiques récurrentes sur le Traité et sa mise en œuvre. Les plaintes relatives au régime discriminatoire institué par le TNP, au refus des EDAN de partager les technologies nucléaires ou de s'engager dans des négociations sur le désarmement commencent dès l'entrée en vigueur du TNP. Les programmes proliférants menés par l'Irak, la Corée du Nord, l'Iran ou la Libye révèlent les limites du régime.

Ainsi, depuis un demi-siècle, le traité est régulièrement accusé d'être dépassé, imparfait et permissif :

- ➔ Dépassé, parce que les conditions dans lesquelles il a été signé changent. La dynamique de la prolifération est désormais différente. Les liens entre la prolifération, la course aux armements et le risque de guerre catalytique ne sont plus aussi étroits. Les promesses d'« explosions nucléaires pacifiques » sont oubliées (Article V). Et les principaux risques de prolifération semblent aujourd'hui provenir d'États isolés qui ont une propension à tricher ou à contourner les règles établies du jeu international, et non des pays occidentaux.
- ➔ Imparfait à un triple titre. D'abord parce qu'il établit une distinction juridique entre les applications civiles et militaires de la technologie nucléaire qui est douteuse d'un point de vue technique. Ensuite parce qu'il contient une contradiction : le TNP reconnaît que certains États ont le droit de posséder des armes nucléaires, mais en même temps laisse entendre que les armes nucléaires sont très dangereuses et devraient être abolies dès que possible (préambule et article VI). Enfin parce qu'il ne définit pas de manière précise des notions clés telles que « dispositif nucléaire explosif » (article I), « contrôle », « fabriquer », « acquérir » (article II), et ne définit pas plus ce qu'est « l'énergie nucléaire à des fins pacifiques » (article IV), ou encore en quoi consistent, exactement, la « cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée » et le « désarmement nucléaire » (article VI).
- ➔ Permissif, car le TNP autorise toute Partie au Traité à développer une capacité de « latence nucléaire ». Les parties ont le droit d'exiger « l'échange le plus complet possible » de technologie nucléaire sans avoir à supporter des inspections véritablement intrusives. Elles peuvent donc techniquement et légalement acquérir les moyens leur permettant de développer rapidement un dispositif nucléaire opérationnel, puis se retirer aux termes de l'article X qui leur donne ce droit en cas de circonstances extraordinaires.

Néanmoins, les critiques du TNP concernent aujourd'hui davantage la mise en œuvre de l'article VI, autour du désarmement, qui reste insuffisant pour un grand nombre d'États parties. Les désaccords sur cette question sont à l'origine de nombreux débats lors des conférences d'examen, et transparaissent dans l'incapacité des États à adopter un document final lors de plusieurs de ces rencontres, en particulier en 2015. Ils se cristallisent depuis avec des États particulièrement ambitieux en matière de désarmement négociant en 2017 un Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN), dont les relations avec le TNP restent débattues.

Alors que des États se tournent vers le TIAN comme seul instrument capable d'enrayer le risque posé par les armes nucléaires, que d'autres menacent de quitter le régime (Iran, en janvier 2020) et que les efforts de désarmement subissent des revers, il est utile de s'interroger sur le bilan et le futur du TNP à l'heure de son cinquantième anniversaire.

Certes, le TNP est loin d'être un instrument optimal, et il a montré ses limites. **Mais c'est aussi la seule norme mondiale universellement acceptée contre la poursuite de la dissémination horizontale des armes nucléaires.** Sans lui, la communauté internationale serait probablement incapable aujourd'hui de se mettre d'accord sur un autre instrument juridiquement contraignant de ce type. Les efforts visant à préserver le Traité en valent la peine, car nous vivons dans un monde où les dangers de prolifération sont à nouveau croissants : les besoins énergétiques entraînent la diffusion des technologies nucléaires, les États cherchent des moyens de compenser la primauté de la puissance militaire occidentale, et le retrait de la Corée du Nord crée un dangereux précédent. Un deuxième retrait pourrait très bien conduire à un effondrement de l'ensemble du régime. **Il y a d'excellentes raisons de critiquer le Traité, mais il n'en reste pas moins que la communauté internationale serait certainement plus mal lotie s'il venait à disparaître.**

Cette étude vise donc à remettre le TNP dans son contexte, mais également à décrire son évolution depuis cinquante ans. Elle rappelle les grands débats qui l'ont traversé, les objectifs qui lui ont été assignés, et les interprétations qui en ont été faites. Au terme d'un demi-siècle, elle propose un bilan de ce texte unique, et s'interroge sur ces perspectives.

1. Un traité qui marque l'émergence d'une norme de non-prolifération (1968-1994)

1.1. Une volonté bilatérale de limiter la dissémination des armes nucléaires

1.1.1. Une prise de conscience des deux Grands des risques associés à la dissémination des armes nucléaires

Le plan Baruch et les discussions aux Nations Unies datant de 1946 sur un contrôle international des technologies nucléaires illustrent la prise de conscience immédiate du risque lié à la dissémination des armes nucléaires¹. Pour autant, l'échec des négociations conduit à une période inédite de prolifération avec le lancement de multiples programmes nucléaires à vocation plus ou moins militaire dont quatre auront abouti à un essai nucléaire vingt ans plus tard.

Cette situation suscite une prise de conscience limitée et fluctuante. Aux États-Unis, la loi MacMahon, de 1946, cherche « à préserver le secret et le caractère confidentiel des informations liées à l'utilisation et aux applications de l'énergie atomique »². Néanmoins, sous Eisenhower, alors que l'URSS a déjà montré sa capacité nucléaire, les États-Unis adoptent une politique plus souple. L'*Atomic Energy Act* de 1954 devient le texte structurant de la politique américaine en la matière, permettant de lancer de nombreux programmes de coopération avec leurs alliés. Ces échanges prévoient néanmoins un contrôle américain sur le cycle du combustible et un engagement à ce que les activités conduites aient un caractère pacifique³.

De son côté, l'URSS est à l'époque peu concernée par les risques liés à la prolifération qui ne sont étudiés que sous le prisme de l'affrontement Est-Ouest. À ce titre, Moscou joue un rôle important pour assister la Chine dans son programme nucléaire. Lorsque les relations entre les deux puissances communistes se détériorent à partir de 1958, l'URSS décide cependant d'être beaucoup plus vigilante sur ses transferts de technologies nucléaires. Cela se traduit notamment par l'arrêt de plusieurs projets coopératifs et la décision de ne plus assister d'États, y compris alliés, dans l'acquisition de technologies liées à l'exploitation de la matière fissile, et d'exiger des garanties sur la nature civile des systèmes développés en coopération⁴.

Par ailleurs, Moscou choisit de défendre des positions beaucoup plus strictes en termes de non-prolifération afin de dénoncer le projet de l'OTAN de construire la *Multilateral Force* (MLF). Cette intégration proposée à partir de 1960 est en effet critiquée comme un prétexte

¹ Allan S. Krass, Peter Boskma, Boelie Elzen, Wim A. Smit, *Uranium Enrichment and Nuclear Weapon Proliferation*, Stockholm International Peace Research Institut, Taylor & Francis Ltd London and New York, 1983.

² Gregg Herken, *The Winning Weapon: The Atomic Bomb in the Cold War 1945-50*, Knopf, New York, 1980.

³ Harold Nieburg, *Nuclear Secrecy and Foreign Policy*, Public Affairs Press, Washington, D.C., 1964.

⁴ William Potter, « The Soviet Union and Nuclear Proliferation », *The Slavic Review*, vol. 44, n°3, automne 1985.

pour disséminer l'arme nucléaire au sein de l'OTAN et en particulier en RFA, une perspective redoutée par Moscou.

L'ensemble de ces craintes, et notamment le développement croissant de capacités nucléaires en Europe et en Asie, entraîne les États-Unis et la Russie à envisager un rapprochement bilatéral pour encourager l'adoption de mesures entravant ce phénomène proliférant⁵. Les essais chinois de 1964 jouent un rôle d'électrochoc dans ce domaine et conduisent à des propositions de traité de part et d'autre. Les deux pays sont donc à la manœuvre pour négocier un régime conciliable avec leurs principaux intérêts sécuritaires à partir de cette date. Ce sont les États-Unis et la Russie qui proposent des modèles de traité, et négocient les objectifs et les termes du régime, notamment en s'accordant sur un système de garanties acceptable et en résolvant leurs différends sur la mission nucléaire de l'OTAN.

Néanmoins, cette négociation bilatérale s'insère progressivement dans un format multilatéral, permettant de modifier marginalement le cadre de négociation initial.

1.1.2. La non-prolifération considérée dans une dimension multilatérale

Les procédures onusiennes ayant permis l'adoption du TNP sont largement mises en valeur à la suite de la signature du Traité pour répondre aux critiques d'un accord américano-soviétique négocié aux dépens des États non dotés. Si les contributions effectives de la communauté internationale sont plus limitées que ce qui est généralement admis, il est néanmoins important de noter le processus politique d'insertion des débats dans un cadre multilatéral et les apports des autres États au texte adopté⁶.

À l'origine du Traité, l'on trouve en effet les projets de résolutions déposés par l'Irlande à l'Assemblée générale des Nations-Unies en 1958 et 1959. Ces textes avancent notamment que la dissémination des armes nucléaires pourrait rendre plus difficile le désarmement nucléaire, et pourrait accroître le risque de guerre nucléaire générale par enchaînement. La prolifération n'est donc pas encore réellement considérée à l'époque comme un danger *en soi*.

Les négociations sur la non-prolifération commencent à l'ONU avec la désormais célèbre « résolution irlandaise », de 1958, qui pointe les « *dangers inhérents à toute nouvelle dissémination des armes nucléaires* » et appelle les États à interdire les essais nucléaires atmosphériques et à ne pas transférer d'armes nucléaires à d'autres États⁷. La résolution part du postulat, qui tend à devenir consensuel à l'époque, selon lequel plus le nombre d'États nucléaires est important, plus le risque est grand. Pour Frank Aiken, ministre des Affaires étrangères irlandais à l'époque, la priorité est le désarmement nucléaire général, mais cette perspective étant lointaine, il est essentiel d'agir dans l'immédiat par des mesures intermédiaires (interdiction des essais, non-prolifération, zones exemptes d'armes nucléaires). Il

⁵ Michael O. Wheeler, « American Foreign Relations and the Development of Nuclear Non-Proliferation Policy, 1939-1968 », paper delivered at the 25th Annual Conference of the Society for Historians of American Foreign Relations, Princeton, NJ, 24-26 juin 1999.

⁶ Roland Popp, Liviu Horowitz, Andreas Wenger (ed.), *Negotiating the Nuclear Non-Proliferation Treaty*, CSS Studies in Security and International Relations, Routledge, New York, 2017.

⁷ Irish Draft Resolution Introduced in the First Committee of the General Assembly: « Further Dissemination of Nuclear Weapons », A/3974, 17 octobre 1958.

indique que l'objectif de désarmement nucléaire est d'autant plus complexe que le nombre d'États nucléaires progresse⁸. À partir de 1959, les États-Unis soutiennent la résolution irlandaise⁹ et participent à sa formulation¹⁰, mais c'est à partir de 1961 qu'une résolution est adoptée avec le soutien des deux Grands réclamant la négociation d'un traité incluant deux interdictions majeures du futur TNP, à savoir l'interdiction de « céder le contrôle [des armes nucléaires] et de communiquer les informations nécessaires à leur fabrication à des États qui n'en possèdent pas » et celle pour les ENDAN de « fabriquer [et] acquérir [...] de telles armes »¹¹.

Avec ce soutien et l'adoption de déclarations politiques favorables à la non-prolifération par Washington et Moscou dès 1961, des négociations s'engagent dans le cadre du comité des Dix-Huit puissances sur le Désarmement (ENDC¹²), au sein duquel les deux superpuissances présentent dès 1965 des modèles de traités négociés bilatéralement.

Les principaux points bloquants à cette époque restent la MLF pour ce qui est de l'Union soviétique, et une avancée n'est possible que lorsque l'administration américaine envisage de renoncer à ce dispositif, en contrepartie d'une acceptation tacite par Moscou du stationnement d'armes américaines sous contrôle américain sur le territoire de membres de l'Alliance¹³. Mais pour les pays européens notamment, et aussi l'Inde, l'acceptation d'un système de garanties externe est une difficulté majeure. Les Européens sont préoccupés par des considérations de confidentialité commerciale concernant leurs industries nucléaires et préfèrent n'impliquer qu'Euratom dans leurs mécanismes de contrôle. Mais ils défendent également des intérêts politiques, comme par exemple la question du statut nucléaire potentiel d'une Europe « fédéralisée »¹⁴. Parmi les premières propositions faites par les membres de l'ENDC, figurent la possibilité d'inclure des garanties de sécurité ou de considérer la mise en œuvre de zones exemptes d'armes nucléaires.

États-Unis et URSS s'accordent en 1967 sur une version identique de Traité, qui est modifiée à la marge dans la version reproposée à l'ENDC en 1968. Parmi les articles qui font leur apparition à la suite de l'intervention de membres de la Commission, il faut citer l'article IV sur l'usage pacifique du nucléaire, qui est notamment poussé par le Mexique et le Brésil en contrepartie du renoncement à un usage militaire. Le Mexique est également un acteur majeur dans la mise en place et le renforcement de l'article V, sur les explosions pacifiques. Enfin, il faut noter que la version américano-soviétique ne contient pas d'articles traitant de désar-

⁸ Frank Aiken, 970th meeting of the 13th Session of the GAOR, 31 octobre 1958 : « *The failure to halt the spread of nuclear weapons during the long period of negotiations on general disarmament was likely to make those negotiations abortive.* »

⁹ William Bader, *The United States and the Spread of Nuclear Weapons*, New York, Pegasus, 1968.

¹⁰ Roland Popp, Liviu Horovitz, Andreas Wenger, *op. cit.*

¹¹ « Prevention of the wider dissemination of nuclear weapons », UNGA Resolution, A/RES/1665(XVI), 4 décembre 1961.

¹² Acronyme anglais pour *Eighteen-Nation Committee on Disarmament*. Ancêtre de la Conférence du désarmement, l'ENDC comprenait en réalité 17 pays actifs puisque la France avait décidé de ne pas participer aux négociations (Brésil, Bulgarie, Birmanie, Canada, États-Unis, Éthiopie, Inde, Italie, Mexique, Nigéria, Pologne, Roumanie, République Arabe Unie, Royaume-Uni, Suède, Tchécoslovaquie, URSS).

¹³ George Bunn, « The Nuclear Nonproliferation Treaty: History and Current Problems », *Arms Control Today*, décembre 2003.

¹⁴ Cette option sera préservée dans la version finale du TNP, et la RFA et l'Italie le ratifient avec des réserves stipulant spécifiquement que le TNP ne s'oppose pas à l'unification de l'Europe en tant que puissance nucléaire.

mement, mais uniquement des objectifs rappelés en préambule. L'article VI tel qu'il est désormais connu est évoqué initialement par la République Arabe Uni, puis formellement proposé par le Mexique, et soutenu par l'Inde, la Roumanie et le Brésil. La formulation retenue apparaît comme un compromis entre des appels plus ambitieux au désarmement et la volonté de ne pas contrecarrer l'objectif initial du traité, à savoir la non-prolifération horizontale des armes nucléaires¹⁵.

Le 12 juin 1968, l'Assemblée générale des Nations Unies est appelée à voter sur le texte définitif. 95 États votent en faveur, 21 s'abstiennent (dont la France, l'Inde, l'Espagne, le Portugal, le Brésil, l'Argentine, l'Arabie saoudite, la Birmanie et treize États africains) et quatre votent contre le Traité (Albanie, Cuba, Tanzanie, Zambie)¹⁶. Le Traité est ouvert à signature le 1^{er} juillet 1968 et recueille 50 signatures immédiatement, l'Irlande recevant le privilège de signer en premier auprès des États dépositaires (États-Unis, Royaume-Uni, URSS). Il entre en vigueur le 5 mars 1970, soit après la ratification des trois États dépositaires ainsi que de quarante autres États.

1.2. Un compromis qui permet de construire une norme solide contre la prolifération nucléaire

1.2.1. Une organisation autour de trois objectifs pour répondre à des sensibilités diverses

L'objectif principal des rédacteurs du TNP est de créer une norme contre le développement d'armes nucléaires par de nouveaux États, à une époque où de nouveaux entrants font leur apparition en tant qu'États nucléaires (France, Chine), et où de nombreux autres développent des programmes compatibles avec l'ambition de disposer de l'arme nucléaire (Inde, Japon, mais également nombreux pays européens, comme l'Allemagne, la Suède, la Suisse...). Le principe de base du Traité est qu'il est préférable de restreindre la possession d'armes nucléaires aux États qui en disposent déjà, car la multiplication du nombre de puissances nucléaires conduirait à une augmentation du risque nucléaire de manière incontrôlé.

Ce raisonnement n'est pas accepté par l'ensemble de la communauté internationale, et certains États, comme la France ou l'Inde, dénoncent alors l'iniquité du régime comme un facteur le rendant illégitime. Mais pour la majorité d'États qui le signent et le ratifient rapidement, le calcul est différent et ils estiment que leur sécurité sera mieux assurée en renonçant à l'arme nucléaire et en soutenant ainsi un monde où l'arme nucléaire reste confinée à quelques États possesseurs.

L'histoire du TNP popularise l'idée d'un « grand compromis » passé entre les États dotés et non dotés au moment de la signature du Traité, les seconds s'étant engagés à renoncer à l'arme en échange d'engagements en matière de désarmement et de coopération sur les usages pacifiques. Cette lecture est en réalité construite des années après la signature du Traité. Elle masque le fait qu'en 1968, une grande majorité d'États signant le Traité n'ont

¹⁵ Mohamed Shaker, *The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origins and Implementation, 1959-1979*, Oceana Publications, Londres, 1980.

¹⁶ « Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons », UNGA Resolution, A/RES/2373(XXII), 12 juin 1968.

aucune ambition nucléaire militaire et n'ont donc pas besoin d'être amadoués pour accepter ce statut¹⁷. De plus, les principaux États à la manœuvre, et évidemment l'Union soviétique et les États-Unis, sont très soucieux de la mise en œuvre de l'Article I du Traité, qui interdit de transférer des armes nucléaires à un ENDAN ou de l'assister dans l'acquisition de telles armes, tout autant que de celle de l'Article suivant qui interdit aux ENDAN d'acquérir l'arme. Les EDAN considèrent donc qu'ils s'engagent tout autant que les ENDAN et renoncent également à des pratiques qui auraient pu être considérées, comme par exemple la mise en œuvre de la MLF par l'OTAN¹⁸. L'histoire des négociations montre en particulier la difficulté des deux grands à s'accorder sur la formulation des deux premiers articles du Traité. À l'inverse, les articles portant sur le désarmement et sur les usages pacifiques sont ajoutés pour donner suite à des amendements de membres de l'ENDC à la fin du processus.

Cela ne signifie pas que le TNP n'est pas adopté dans une logique de compromis, seulement que le triptyque généralement admis (non-prolifération en échange de désarmement et d'usage pacifique) se consolide *a posteriori*. Au moment de la signature, l'inclusion de l'article IV est extrêmement importante pour des États investis dans l'économie du nucléaire civil et qui redoutent des restrictions à leurs activités industrielles dans le domaine. Ainsi, alors que lors des discussions, entre 1965 et 1967, certains s'interrogent sur la pertinence d'autoriser les ENDAN à développer le cycle du combustible de manière autonome, les pays concernés, notamment en Europe, ainsi que certains pays en développement, veulent s'assurer que la non-prolifération ne sert pas de prétexte à restreindre leur accès aux technologies nucléaires civiles. La formulation de l'article IV, relativement vague, permet de rassurer des États sur leur capacité à concilier le statut d'ENDAN avec un programme nucléaire ambitieux¹⁹. Cette garantie est particulièrement nécessaire au regard du système de contrôle mis en œuvre par l'article III, sous les auspices de l'AIEA. Ce système peut paraître intrusif pour de nombreux États soucieux de préserver la confidentialité de leurs industries nucléaires. Pour les pays en développement, ces obligations peuvent être interprétées comme une volonté de préserver le monopole des États occidentaux sur les utilisations pacifiques du nucléaire, notamment dans le domaine énergétique. Il est donc apparu comme essentiel de balancer ces contraintes par l'intégration d'un article rappelant le principe du droit inaliénable de développer « *la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques* ». Par ailleurs, les deux principaux négociateurs acceptent d'intégrer l'idée de « *faciliter un échange aussi large que possible dans ce domaine* », pour

¹⁷ Voir en particulier la déclaration d'un représentant américain à Genève en 1968 : « *The tendency to view a commitment to nuclear disarmament by the nuclear weapon states as a quid pro quo for the renunciation of nuclear weapons by other states fails to take into account the actual intention and situation of the overwhelming majority of non-nuclear-weapon states...the vast majority of such states have no intention, desire or indeed any early prospect of producing or acquiring nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Moreover, those who look for a quid pro quo seem to consider this treaty as if it were a commercial contract in which each party seeks to trade off concessions in order to gain equal financial or trade benefits. However, the nonproliferation treaty is not that kind of agreement; its primary benefit accrues to all of us directly in the form of enhanced security and not as a result of balanced concessions. It seems quite evident that the primary benefit conferred by this treaty is the assurance it provides, in the first instance, to the non-nuclear-weapon states that their non-nuclear neighbors or rivals will not have to assume the enormous expenditures, and the serious security risk, of acquiring nuclear weapons.* » ; « Statement by the United States Representative (De Palma) to the Eighteen Nation Disarmament Committee: Nonproliferation of Nuclear Weapons », in Documents on Disarmament–1968, 6 février 1968.

¹⁸ Roland Popp, Liviu Horovitz, Andreas Wenger, *op. cit.*

¹⁹ Chris Ford, « Nuclear Technology Rights and Wrongs: The NPT, Article IV, and Nonproliferation », in Henry Sokolski (ed.), *Reviewing the Nuclear Nonproliferation Treaty*, Carlisle PA: Strategic Studies Institute, 2010.

satisfaire une partie des pays en développement, sans toutefois s'obliger sur des programmes de coopération concrets²⁰.

Par ailleurs, Moscou et Washington consentent également à une référence au désarmement dans un article spécifique, et non seulement dans le préambule comme initialement envisagé. L'article VI est réclamé en particulier par le Mexique au nom d'un ensemble d'États non-alignés (NAM) qui veulent s'assurer que le principe de non-prolifération ne vient pas remplacer l'idée de désarmement. De fait, alors que le TNP est négocié à la même époque que le traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, des premières réflexions sur un traité d'interdiction de production de matière fissile et des prémices d'accords américano-soviétiques sur la limitation des arsenaux stratégiques, il est logique de présenter le TNP comme concourant à un objectif de désarmement global. Ce principe est reconnu par le responsable de l'Agence pour la maîtrise des armements et le désarmement américaine William Foster, qui estime en 1968 qu'« *il existe un sujet sur lequel tout le monde s'accorde. Le Traité de non-prolifération pourrait être une étape permettant d'envisager d'autres mesures de désarmement nucléaire, et en effet, une étape vers notre objectif ultime de désarmement général* »²¹.

La finalité de l'article VI est de présenter une mesure de compromis entre certains États souhaitant faire apparaître un lien concret entre non-prolifération et désarmement, et les États-Unis et l'Union soviétique particulièrement opposés à cette idée. De fait, une majorité de délégations ne souhaitent pas introduire de lien trop étroit entre les deux obligations afin de ne pas menacer la norme de non-prolifération émergente. Ainsi, le représentant mexicain à l'ENDC Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa juge-t-il en 1967 que « *stipuler que le traité de non-prolifération devrait inclure des mesures de désarmement précises devant être réalisées par les puissances nucléaires dans un futur immédiat reviendrait à s'opposer à l'existence même du traité de non-prolifération* »²².

L'idée de faire apparaître un objectif abstrait de désarmement, sans l'assortir d'obligation concrète, est notamment soutenue par le Canada et le Royaume-Uni²³. L'article VI qui en résulte signale deux choses. Tout d'abord, les ENDAN qui acceptent le TNP sans davantage de garanties en termes de désarmement le font en jugeant que la valeur d'une norme de non-prolifération est suffisante en tant que telle pour ne pas la fragiliser en l'assortissant de mesures de désarmement plus complexes à mettre en œuvre²⁴. Néanmoins, le Traité est négocié et adopté aux Nations Unies dans l'idée qu'il contribue aux progrès globaux en matière de désarmement. Moscou et Washington notent bien, en présentant leurs projets de traités à l'ENDC à partir de 1967, que le texte ne pourrait recevoir un soutien large qu'en évoquant la question du désarmement.

²⁰ William Burr (ed.), *The Nuclear Non-Proliferation Treaty and the Mexican Amendments: The Negotiating Record*, Briefing Book #629, *National Security Archives*, George Washington University, 24 mai 2018.

²¹ Conference of the 18th Nation Committee on Disarmament: Final verbatim record of the 376th meeting, held at the Palais des Nations, Geneva, ENDC/PV.376, para. 37, 11 mars 1968.

²² Conference of the 18th Nation Committee on Disarmament: Final verbatim record of the 331st meeting held at the Palais des Nations, Geneva, ENDC/PV.331, paras.18, 17 septembre 1967.

²³ Chris Ford, « Debating Disarmament, Interpreting Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons », *The Nonproliferation Review*, vol. 14, n°3, novembre 2017.

²⁴ Matthew Harries, « Disarmament as Politics: Lessons from the Negotiation of NPT Article VI », *Research Paper*, International Security, Chatham House, mai 2015.

Les liens entre non-prolifération, usages pacifiques et désarmement sont donc favorisés par la rédaction du Traité, même si les obligations respectives sur les deux derniers « piliers » sont beaucoup plus vagues et si les signataires du Traité reconnaissent que sa « raison d'être » est bien la non-prolifération des armes nucléaires²⁵.

1.2.2. Le rôle émergent du TNP dans la lutte contre la prolifération nucléaire

Même si l'adoption du Traité à l'Assemblée générale des Nations Unies montre un large soutien des États membres de l'ONU au principe de non-prolifération, l'imposition de cette norme parmi les États disposant de technologies nucléaires, dans un contexte marqué par la conflictualité de la Guerre froide, se fait de manière progressive²⁶.

Ainsi, dès les discussions aux Nations Unies, plusieurs États marquent leur opposition au régime en ne participant pas aux négociations (comme la France), ou en s'assurant que leurs alliés ne soutiennent pas le texte adopté (comme la République populaire de Chine, privée de siège aux Nations Unies jusqu'en 1971). L'opposition française et chinoise s'explique par leur refus de voir les questions nucléaires confisquées par un des grands et de devoir se plier à leurs préoccupations stratégiques.

Par ailleurs, parmi les États s'interrogeant sur l'opportunité de lancer un programme nucléaire national, beaucoup s'abstiennent de voter en faveur du TNP (Argentine, Brésil, Inde) ou attendent avant de signer et ratifier le Traité. Ainsi, des pays particulièrement hésitants sur la nature de leur programme nucléaire mettent plusieurs années à décider du bien-fondé de signer le Traité. C'est notamment le cas de la RFA, du Japon ou même de la Suisse.

Pour autant, l'adoption du TNP marque l'acceptation par une centaine d'États de la norme de non-prolifération, une réussite diplomatique majeure pour ses principaux initiateurs. En effet, les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'URSS ne peuvent compter jusqu'en 1968 que sur leur politique commerciale et industrielle pour contrôler le risque de prolifération. Outre les limites intrinsèques liées aux contrôles aux exportations, cette politique s'accompagne de critiques politiques sur l'illégitimité de dresser des barrières à l'accès aux technologies du plus grand nombre. L'existence d'une norme globalement acceptée, mais aussi l'implication d'une agence internationale objective (AIEA) permettent de répondre à ces critiques en faisant de la non-prolifération un objectif partagé et dans l'intérêt de tous plutôt, que le privilège des États les plus avancés d'un point de vue industriel.

1.3. Une montée en puissance tout au long de la Guerre froide

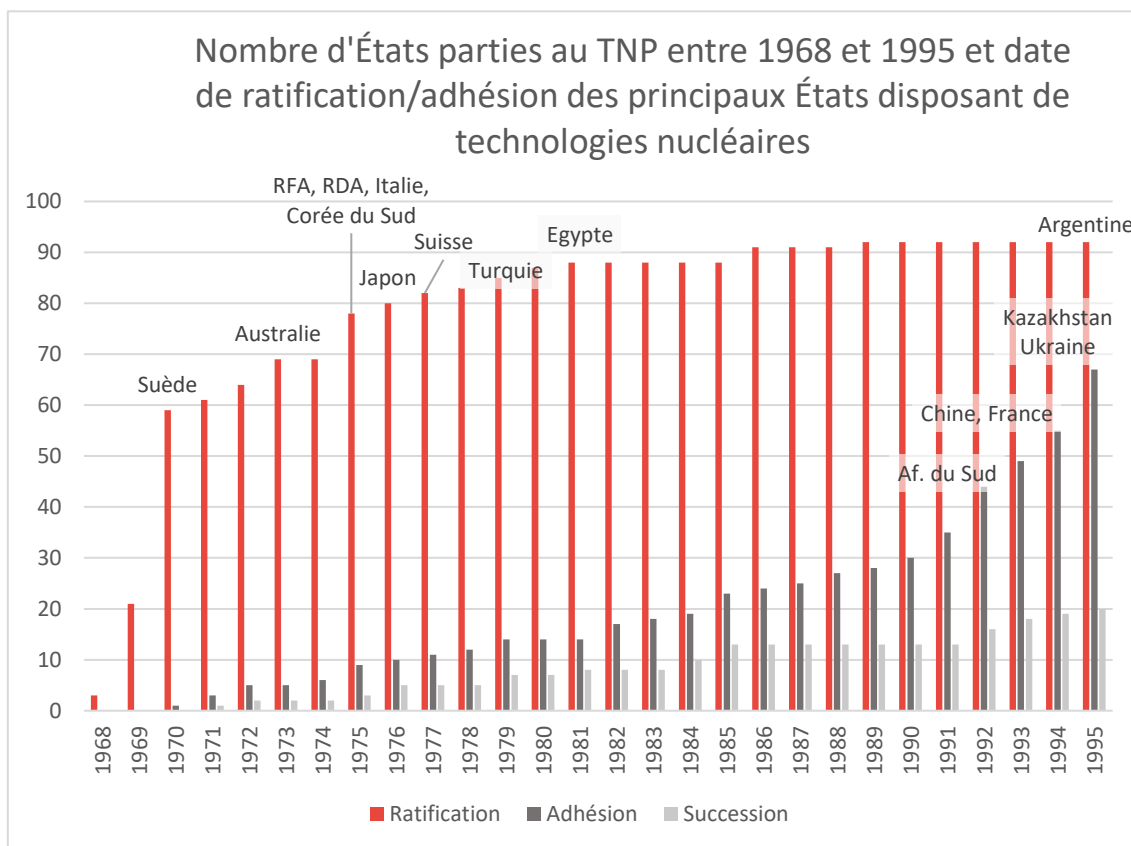
1.3.1. Une acceptation grandissante du Traité comme élément structurant de l'ordre international

Au-delà de la signature fondatrice d'une cinquantaine d'États en 1968, la ratification progressive de quelques États particulièrement concernés par des programmes nucléaires ambi-

²⁵ Mohamed Shaker, *op. cit.*

²⁶ Jacek Durkalek, « The Nuclear Non-proliferation Treaty at Fifty: a Midlife Crisis », *NATO Review*, 29 juin 2018.

tieux signale pendant la Guerre froide l'acceptation grandissante de la norme de non-prolifération nucléaire consacrée par le TNP.



Ces ralliements au TNP sont favorisés par plusieurs éléments et ne se font pas sans des débats très tendus dans certains cas.

Ainsi, des pays comme la RFA, l'Italie ou les Pays-Bas font connaître dès les négociations leurs réserves face à un Traité qui codifie la différence de statuts entre différents États européens et limite les possibilités de renforcement de la dissuasion élargie de l'OTAN. Dans ce contexte, la présence de l'article X, qui offre la possibilité de se retirer du Traité « *dans l'exercice de la souveraineté nationale* » et si « *des circonstances exceptionnelles* » compromettent « *les intérêts suprêmes d'un pays* », d'une part, et qui, d'autre part, limite la durée initiale du Traité à 25 ans, a été essentielle. En effet, ces États et d'autres dans des circonstances analogues perçoivent très négativement à l'époque le fait de s'engager indéfiniment en faveur d'un ordre asymétrique et de renoncer perpétuellement à une capacité nucléaire.

D'après certains diplomates américains de l'époque, la conversion de ces États au TNP est favorisée par le fait que le Traité permette un certain état de latence nucléaire, et notamment n'interdise pas la production de matière fissile, y compris dans des proportions pouvant rapidement servir une ambition militaire²⁷.

²⁷ Richard Rosecrance, « After NPT, What? », *Policy Planning Council*, Département d'État, 28 mai 1968.

Mais pour ce qui est des alliés américains, la décision de rejoindre le Traité en tant qu'ENDAN est prise en considérant les garanties de sécurité supplémentaire pouvant être obtenues de Washington, en échange de cette renonciation à un programme nucléaire, quel qu'ait été par ailleurs l'avancement réel d'un tel programme. Ainsi au sein de l'OTAN, les alliés cherchent à la suite de leur signature du TNP à négocier une place plus importante dans la mise en place de la politique de dissuasion élargie de l'Alliance.

Pour d'autres États, comme l'Australie ou le Japon, des dynamiques régionales favorisent également la décision de rejoindre le régime, dans la mesure où ces États considèrent le Traité comme une opportunité pour soutenir un cercle régional vertueux de non-prolifération. La logique régionale peut jouer un rôle davantage politique pour des États comme le Mexique, qui grâce à leurs efforts également pour la création de zones exemptes d'armes nucléaires, valorisent leur poids diplomatique, notamment dans le contexte multilatéral.

Enfin, le pouvoir de norme du TNP transparaît progressivement dès la période 1968-1970 par la construction de véritables identités d'États non dotés, fondées à la fois sur l'opposition populaire au projet de développer un programme nucléaire militaire, mais également sur une conscience nationale favorable à l'idée de désarmement et soucieuse de préserver l'image de nation soutenant le droit international. Ce positionnement d'intériorisation du statut d'ENDAN a été étudié pour la Suède²⁸, mais également pour la Suisse où la norme de non-prolifération permet de convaincre Berne de rester fidèle à une identité humanitaire²⁹. Le rôle du respect à la norme établie dans la décision d'États de ratifier le TNP en tant qu'ENDAN, et de ne pas se positionner dans une attitude contestataire, a été souligné comme un des facteurs ayant permis au TNP d'acquérir une dimension éthique et identitaire et de faire apparaître *a contrario* le refus de rejoindre le régime comme un comportement déviant et blâmable³⁰.

Pour autant, cette montée en puissance ne doit pas atténuer le caractère progressif de l'émergence du TNP comme norme acceptée, en raison des réserves émises initialement par certains pays, et du rôle stratégique relativement limité joué par le Traité dans les vingt dernières années de la Guerre froide. En effet, le TNP tend à avoir un rôle modéré en raison de la poursuite de cas de prolifération hors du Traité (Israël, Inde, Pakistan), favorisés par des politiques laxistes de certains fournisseurs nucléaires, ou encore de l'attention davantage marquée sur les accords de maîtrise des armements pendant cette période.

1.3.2. Une opposition qui reste tenace à l'intérieur et à l'extérieur du régime

Si le nombre d'États parties au TNP progresse continuellement entre 1970 et 1995, le Traité reste perçu avec une certaine méfiance voire une franche hostilité par certains pays, qu'ils en soient signataires ou non.

²⁸ Thomas Jonter, *The Key to Nuclear Restraint*, Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2016 ; Eric Arnett, « Norms and Nuclear Proliferation: Sweden's Lessons for Assessing Iran », *The Nonproliferation Review*, vol.5, n°2, hiver 1995.

²⁹ Ursula Jasper, « The Ambivalent Neutral. Rereading Switzerland's Nuclear History », *The Nonproliferation Review*, vol. 19, n°2, 2012.

³⁰ Maria Rost Rublee, *Nonproliferation Norms. Why States Choose Nuclear Restraint*, Athens/London: The University of Georgia Press, 2009.

Ainsi, pour ce qui est de la RFA ou de l'Italie, les gouvernements continuent d'émettre des réserves face aux statuts différenciés, et n'acceptent de rejoindre le Traité que dans la mesure où sa durée est fixée à 25 ans (tout en ménageant, dans leurs déclarations interprétatives, la possibilité d'une option nucléaire européenne)³¹. Jusqu'en 1975 environ, la mise en place des garanties de l'AIEA pour les pays membres d'Euratom est difficile et fait l'objet de négociations âpres.

À l'extérieur du régime, la France, l'Inde, la Chine, le Pakistan, le Brésil ou Israël sont autant d'États particulièrement critiques du Traité et qui disposent de programmes nucléaires plus ou moins avancés. Pour ce qui est de la France, le refus de rejoindre des traités inégalitaires, qui manifestent le statut de superpuissance des États-Unis et de l'URSS et symbolisent un « condominium » qu'elle rejette, est affirmé dès la négociation du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires (1963). Même si dans le cas du TNP, la France bénéficie du statut d'État doté, il lui semble incohérent de soutenir cette approche asymétrique – ce qui ne l'empêche pas de respecter progressivement les obligations du Traité, y compris en faisant preuve de davantage de prudence dans ses exportations de technologies sensibles à partir du milieu des années 1970. Par ailleurs, Paris fait également part de ses réserves concernant le régime de garanties mis en place, l'obligation de désarmement contenue à l'article VI du Traité et le principe de mettre fin aux essais nucléaires énoncé à l'alinéa 12 du préambule³².

A la même époque, la Chine émet des critiques similaires, estimant que le TNP est un instrument adopté pour permettre aux « *superpuissances de conserver leur monopole nucléaire* »³³. Son refus de rejoindre le Traité est également un message de solidarité à la communauté des États non dotés, qu'elle estime injustement lésée par le Traité.

L'Inde et le Pakistan sont dans une posture différente mais compréhensible : non-retenus dans la catégorie d'EDAN, ils poursuivent néanmoins des ambitions nucléaires qui s'illustrent en 1974 par une « détonation pacifique » ordonnée par New Delhi. Pour l'Inde, il est contraire à ses intérêts de sécurité de renoncer définitivement à acquérir un programme nucléaire militaire, notamment dans un contexte où la Chine démontre sa capacité dans ce domaine. En 1968, Indira Gandhi indique ainsi à la Lok Sabha que l'Inde « *serait guidée entièrement par sa propre clairvoyance et des considérations de sécurité nationale* »³⁴. En plus d'une logique sécuritaire, l'Inde développe à l'époque un argumentaire rejetant le Traité pour des raisons d'injustice : le TNP est alors perçu comme le symbole du « colonialisme nucléaire » et l'Inde refuse de se voir imposer sa politique par les grandes puissances représentées dans le P5³⁵. En effet, l'Inde défend dès 1948 l'idée selon laquelle la maîtrise des technologies est essentielle pour le développement économique des pays ainsi que leur sécurité, et qu'elle doit être exercée en plein souveraineté. Cela préfigure de l'opposition systématique du pays à tout contrôle sur son programme nucléaire, à commencer par son op-

³¹ Camille Grand, « The European Union and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons », *Chaillot Papers*, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, n°37, janvier 2000.

³² Pascal Boniface, « Dissuasion et non-prolifération : un équilibre difficile, nécessaire, mais rompu », *Politique étrangère*, vol. 60, n°3, 1995.

³³ Renmin Ribao, « Premier Zhou Enlai Greets the Twelfth World Conference against Atomic and Hydrogen Bombs », août 1966.

³⁴ Indira Gandhi, « Réponse à la Lok Sabha », 5 avril 1968, cité in Gopal Singh, S.K. Sharma (ed.), *Documents on India's Nuclear Disarmament Policy, Indira Gandhi era*, volume II, New Delhi, Anamika, 2000.

³⁵ Michael J. Sullivan III, « India and the NPT », *Pacific Affairs*, Vol. 43, n°3, automne 1970.

position à la création de l'AIEA³⁶. L'une des raisons fondamentales de ce refus concerne la contestation de tout système discriminatoire, en lien avec les objectifs de politique étrangère de New Delhi à l'époque. Le caractère inacceptable du Traité est rappelé par le Premier ministre Rajiv Gandhi en 1988, quand celui-ci propose d'ouvrir les négociations sur un nouveau traité en remplacement du TNP à son expiration en 1995³⁷.

Des critiques existent également à l'intérieur du régime, et dès 1975, les discours émergent de la part de certains États, et en particulier les non-alignés, sur la mauvaise application du Traité par les États dotés. À cette date, le Président de la Conférence d'examen reprend cet argument en estimant que les ENDAN « *attendent impatiemment des résultats concrets et contraignants sur les négociations bilatérales en cours, permettant de mettre fin à la course aux armements quantitative et qualitative, et réduisant substantiellement les volumes d'armes nucléaires* »³⁸. Cinq ans plus tard, les États parties ne parviennent pas à s'accorder sur un document final en raison de l'absence de progrès dans l'adoption d'un traité d'interdiction des essais nucléaires³⁹. Lors des conférences d'examen successives (1985, 1990), les non-alignés s'inquiètent donc de la lenteur de la mise en œuvre de l'article VI du Traité⁴⁰.



Les vingt-cinq premières années du TNP sont synonymes de succès d'un point de vue du nombre d'adhérents, avec une vaste majorité de la communauté internationale faisant le choix de rejoindre le régime en tant qu'ENDAN, y compris pour certains malgré des hésitations initiales. Pour autant, certains États, et notamment les plus investis dans les programmes nucléaires à visée militaire (Inde, Pakistan, Afrique du Sud, Israël) restent en dehors du programme et peuvent donc poursuivre leurs activités proliférantes. Par ailleurs, l'acceptation des contraintes sur les programmes civils et sur les pratiques commerciales est très lente. Enfin, à l'intérieur du régime, des États contestent la mise en œuvre du Traité, notamment au niveau de son préambule et de son article VI. Pourtant, la norme de non-prolifération gagne progressivement en légitimité, et finit par s'imposer même auprès de certains États non-signataires, comme la France, la Chine, ou l'Inde, qui adoptent petit à petit des pratiques visant à limiter la dissémination des technologies nucléaires militaires. Cette acceptation montante du bien-fondé de la non-prolifération se concrétise en 1995 avec la prorogation indéfinie du Traité.

³⁶ « Indian Attitudes on International Atomic Energy Controls », *Pacific Affairs*, vol. 43, n°3, automne 1970.

³⁷ Rajiv Gandhi, Address to the Third Special Session on Disarmament of the UN General Assembly, 9 juin 1988.

³⁸ Final Declaration of the Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 30 mai 1975, ACDA, *Documents on Disarmament*, 1975.

³⁹ John B. Rhineland, Adam M. Scheinman (ed.), *At the Nuclear Crossroad. Choices about Nuclear Weapons and Extension of the Non-proliferation Treaty*, University Press of America, Lanham, 1995.

⁴⁰ 3^e conférence d'examen du Traité de non-prolifération, Working Paper, Group of Non-aligned and neutral States, NPT/CONF.III/32, 4 septembre 1985 (« *The fact remains that the achievement of the goal spelled out in Article VI of a cessation of the nuclear arms race "at an early date" now 15 years after the entry into force of the Treaty appears to be a more distant possibility than ever. The major nuclear weapon Powers should be reminded of their solemn undertaking under Article VI and that nuclear disarmament cannot be replaced by so-called crisis management or manipulation of the bilateral security balance under a consistent growth of their arsenals.* »).

2. Une norme sanctuarisée mais diversement interprétée (1995 – 2015)

2.1. La prorogation indéfinie du Traité en 1995

2.1.1. La prorogation du Traité : une décision majeure pour l'ordre mondial

Lors de son adoption, le TNP est signé pour une période de 25 ans, un critère jugé essentiel par un certain nombre d'États membres, comme la RFA ou l'Italie, notamment, qui refusent de se contraindre définitivement à un statut différencié et souhaitent pouvoir reconsidérer leur décision en fonction de l'évolution de leur situation sécuritaire.

À l'issue de cette période, de nombreux États, et au premier chef quatre des EDAN, considèrent que le Traité doit être étendu indéfiniment pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le TNP représente une norme globale contre la prolifération des armes nucléaires. Deuxièmement, il soutient le système de garanties supervisé par l'AIEA. Dans ce contexte, il légitime les restrictions de certains transferts de matières et technologies et les conditionne à une nature pacifique, tout en officialisant l'objectif de désarmement pour les États dotés⁴¹. À l'ouverture des négociations, les États parties se divisent entre ceux qui souhaitent une prorogation indéfinie (notamment l'OTAN, l'UE, l'OSCE) et ceux qui favorisent une extension pour une période limitée (*a priori* 25 ans, ou plus court), en particulier les non-alignés. Du côté de ces États, plusieurs propositions sont faites pendant le cycle d'examen 1990-1995 pour négocier l'option « indéfinie » contre des engagements plus importants en matière de désarmement, et notamment l'adoption d'un calendrier contraignant de démantèlement des arsenaux nucléaires⁴². Il leur semble en effet injuste de prolonger indéfiniment un statut discriminatoire (en leur défaveur, en tant qu'ENDAN), sans assurance datée que ce statut prendra fin, grâce à la mise en œuvre de l'article VI⁴³.

Le contexte de la conférence de 1995 est contrasté, avec d'un côté des progrès manifestes en matière de non-prolifération (mise en œuvre des accords START, rapatriement des armes soviétiques d'Ukraine, de Biélorussie et du Kazakhstan, ou encore démantèlement de l'arsenal sud-africain). Par ailleurs, des États clés ont rejoint le TNP comme la Chine et la France. Pour autant, le développement du programme nord-coréen est un sujet d'inquiétude, tout comme les ambitions non dissimulées de l'Inde et du Pakistan en matière nucléaire. Par ailleurs, le statut nucléaire non revendiqué d'Israël est source de contestation au Moyen-Orient. Au niveau global, les promoteurs de l'extension indéfinie doivent répondre aux accusations de manque d'efficacité du Traité, démontrées pour certains par les difficultés rencontrées par l'AIEA pour détecter le programme proliférant irakien ; mais également la lenteur des progrès en matière de désarmement (longueur des négociations sur le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), d'interdiction de production de matière fissile (TIPMF) notamment).

⁴¹ George Bunn, « The NPT and Options for its Extension in 1995 », *The Nonproliferation Review*, hiver 1994.

⁴² Jim Wurst, « NPT Meeting Launches Preparations for 1995 », *Basic Reports*, n°30, 21 mai 1993.

⁴³ George Bunn, *op. cit.*

Dans ce contexte, la conférence d'examen de 1995 est précédée par un grand climat d'anticipation, avec des campagnes diplomatiques intenses de la part des principaux protagonistes, la publication de nombreux ouvrages et résolutions sur la sensibilité de l'événement, mais également la politisation des positions. Son issue est très incertaine au moment de l'ouverture des débats, et beaucoup redoutent qu'un exposé de divisions internes n'affaiblisse le régime en une période cruciale⁴⁴.

La prorogation indéfinie du Traité pendant la conférence de 1995 est l'objet de négociations très intenses entre des États aux visions très diverses. À ce titre, certains ont estimé que l'obtention d'un consensus en 1995 avait été l'« *un des défis les plus difficiles de l'histoire de la diplomatie multilatérale* »⁴⁵. La décision finale est notamment favorisée par les efforts diplomatiques de l'administration Clinton pour convaincre certains États clés (Afrique du Sud, Indonésie...) du bien-fondé de la prorogation indéfinie. En guise de compromis, les États dotés acceptent un « accord global » sur trois volets. Le premier concerne le renforcement des cycles d'examen du Traité, avec la prévision de trois comités préparatoires, dans une logique de responsabilité des États vis-à-vis de leurs obligations mais également de discussion prospective sur l'avenir du régime. Le second volet comprend l'adoption d'un ensemble de principes et d'objectifs, qui inclut un programme de travail dans le domaine du désarmement. Ce dernier repose en particulier sur l'adoption d'un TICE, d'un TIPMF, et de réductions substantives dans les arsenaux des EDAN. Les principes s'intéressent également aux garanties de sécurité des EDAN vis-à-vis des ENDAN et au système de garanties de l'AIEA. La troisième décision, liée aux deux autres, relève de l'extension définitive, alors qu'un dernier élément fait référence à l'objectif de création d'une zone exempte d'armes de destruction massive (ZEADM) au Moyen-Orient, élément important pour garantir le soutien des pays de la région à la prorogation du Traité⁴⁶.

2.1.2. Des postures politiques plus affirmées : le TNP comme reflet du système international

Tout en se clôturant sur une décision consensuelle, la Conférence d'examen et d'extension du TNP de 1995 confirme une tendance visible dès les premières rencontres des États membres du Traité, à savoir la répercussion dans le forum des lignes de fracture visibles au sein de l'ordre international. De manière notable, pendant la Guerre froide, les États-Unis et l'Union soviétique décident de présenter un front commun permettant l'adoption du Traité et la mise en œuvre d'efforts conjoints en matière de non-prolifération. Le fossé idéologique Est-Ouest n'est donc pas reflété dans l'ordre du TNP de manière notable⁴⁷. En revanche, la division EDAN/ENDAN et le sentiment par beaucoup d'États de se voir imposer un régime

⁴⁴ Jayantha Dhanapala, Randy Rydell, *Multilateral Diplomacy and the NPT: An Insider's Account*, UNIDIR, 2005.

⁴⁵ Randy Rydell, « Looking Back: The 1995 Nuclear Nonproliferation Treaty Review and Extension Conference », *Arms Control Today*, vol. 4, 2005.

⁴⁶ Final Document of the 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT/CONF.1995/32, Annex: Decision entitled « Strengthening the Review Process for the Treaty », Decision entitled « Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament », Decision entitled « Extension of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons » ; Resolution on the Middle East, 11 mai 1995.

⁴⁷ William C. Potter, Sarah Bidgood (ed.), *Once and Future Partners: The US, Russia, and Nuclear Non-proliferation*, Adelphi Book n°464, IISS, Londres, 2018.

discriminatoire alimentent une utilisation politique du Traité, et notamment de ses cycles d'examen, qui perdure à ce jour.

En effet, si la plupart des États adhèrent au TNP pour des raisons sécuritaires et en raison d'un calcul coût-avantage jugé favorable⁴⁸, le caractère inégalitaire du Traité rend difficile le soutien franc d'une partie d'entre eux, et ce, en particulier pour des raisons politiques. En effet, pour de nombreux États, le Traité semble contrevenir à une valeur fondamentale propre à leur identité, à savoir la justice et l'égalité entre les États⁴⁹. Dans un contexte de lutte postcoloniale et de contestation d'un ordre mondial dominé par quelques puissances occidentales, des États, notamment au sein des NAM, voient dans le Traité le reflet d'un ordre inique devant être contesté. Dans ce contexte, l'objet même du Traité, à savoir la non-prolifération, passe au second plan des débats tenus dans le cadre du régime, et notamment lors des conférences d'examen. Les États contestataires, comme le Brésil, l'Indonésie, la Malaisie, l'Égypte ou encore le Mexique, estiment dans une large mesure qu'il est de leur intérêt de réclamer le terme au plus vite du régime différencié entre les EDAN et les ENDAN, par la mise en œuvre rapide de l'article VI du Traité, c'est-à-dire la suppression du statut d'EDAN. Cette ambition va de pair, et continue d'accompagner des efforts des États non-alignés et leurs partenaires pour construire un ordre international perçu comme plus juste, par exemple en encourageant une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU⁵⁰.

Dans la même veine, le cas du TNP est utilisé pour formuler des revendications politiques ayant trait à la souveraineté : le Traité, et son régime d'inspection, sont perçus par certains États comme des efforts de certains États, occidentaux là-encore, pour restreindre la souveraineté, politique ou économique, des pays en développement. Au-delà des appels à une plus grande mise en œuvre de l'article VI, le groupe des non-alignés en particulier met donc largement en valeur l'article IV, dans l'optique politique plus large de refuser tout contrôle et entrave sur leur développement économique ou leur accès aux technologies⁵¹.

Les 50 ans d'existence du TNP reflète donc dans une large mesure ces postures politiques et l'évolution des rapports de force entre des États et des coalitions dont l'importance a été pointée⁵². Les moments d'accords et de dynamisme du régime, notamment reflétés par les conférences d'examen ayant abouti à l'adoption d'un document final consensuel, sont souvent ceux où les EDAN donnent l'impression de faire des compromis et de répondre aux exigences de groupes comme les NAM ou de coalitions plus modérées comme la *New Agenda Coalition* (NAC). Mais la vie du Traité est également marquée par des phénomènes purement politiques, avec par exemple un durcissement des relations entre États parties lors de la Présidence très clivante de George W. Bush, illustrée par la conférence d'examen tendue de 2005⁵³.

⁴⁸ Bruno Tertrais, « Saving the NPT: Past and Future Non-Proliferation Bargains », papier présenté à la conférence du NPEC, « Is Nuclear Proliferation Inevitable? » tenue à Paris, France, novembre 2004.

⁴⁹ Harald Müller, Carmen Wunderlich (ed.), *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control: Interests, Conflicts, and Justice, Studies in Security and International Affairs*, University of Georgia Press, Athens, GA. et London, 2013.

⁵⁰ Emmanuelle Maitre, « Cartographie du désarmement : Motivations et objectifs des principaux acteurs du désarmement nucléaire », *Recherche & Documents*, n°02/2019, FRS, mars 2019.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Jayantha Dhanapala, Randy Rydell, *op. cit.*

⁵³ Mario Carranza, « Can the NPT Survive? The Theory and Practice of US Nuclear Non-proliferation Policy after September 11 », *Contemporary Security Policy*, n°3, vol. 27, 2006.

2.2. Des succès majeurs et une volonté d'intégrer le Traité au sein d'un régime plus global dans un contexte de tensions

2.2.1. Le TNP à l'aune des crises de prolifération

Si la fin de la Guerre froide interroge sur la pertinence du TNP, fruit de la Guerre froide, pour l'ère nouvelle, les crises de prolifération accumulées dans la décennie 1990-2000 montrent toute la pertinence de préserver, voire de renforcer, la norme contre la prolifération des armes nucléaires.

En effet, la Corée du Nord soulève des doutes dès son accession au TNP, en 1985, avec la mise en œuvre tardive d'un accord de garanties avec l'AIEA, en 1992. Dès les premières inspections, l'Agence s'interroge sur les données transmises par les autorités nord-coréennes, et en avril 1993, le Conseil des gouverneurs conclut que le pays ne respecte pas ses engagements au titre des accords de garanties. La crise qui s'ouvre alterne entre période de négociations et d'ouverture, et phases d'approfondissement du programme nucléaire nord-coréen, qui aboutit en octobre 2006 par l'essai d'une première arme nucléaire sur le site de Punggye-ri.

En 1991, la guerre en Irak met à jour les recherches du régime de Saddam Hussein en matière d'enrichissement de l'uranium, avec la construction de deux usines et l'acquisition de nombreux composants liés à cette opération. Le Conseil de sécurité ordonne à Bagdad la destruction de tout équipement à finalité militaire, une obligation vérifiée par l'AIEA jusqu'en 1998.

En Libye également, l'acquisition d'uranium naturel et de composants de centrifugeuses, ainsi que la construction d'une usine pilote d'enrichissement ne sont pas déclarées à l'AIEA. Le pays accepte de cesser toute activité nucléaire militaire à la suite de négociations avec les États-Unis en 2003. Par ailleurs, la Syrie construit de 2001 à 2007 un réacteur dans la région de Deir ez-Zor, sans en référer à l'AIEA. Le réacteur, développé avec l'assistance de la Corée du Nord, dans le but possible de développer la filière plutonium avec des intentions militaires, est détruit par un raid israélien en 2007.

Pour ce qui est de l'Iran, la crise s'ouvre en 2002 lorsque l'AIEA prend connaissance de l'existence d'installations nucléaires non-déclarées, et en particulier d'une usine d'enrichissement clandestine à Natanz. Pendant près de quinze ans, quelques États vont inciter Téhéran à revenir à ses engagements. Ces efforts connaissent des moments d'échec, qui se traduisent notamment par le transfert du dossier iranien par les gouverneurs de l'AIEA au Conseil de sécurité des Nations Unies. En 2015, après une nouvelle longue phase de négociation, l'Iran accepte des limites sur son programme nucléaire en échange de la levée des sanctions et consent à des mesures de vérification et d'inspections très intrusives.

Ces différents programmes trouvent des issues diverses entre 1995 et 2020, avec l'arrêt définitif de la majorité d'entre eux. Néanmoins, la longévité des crises iranienne et surtout nord-coréenne, tout comme les essais nucléaires menés en 1998 par deux des États étant restés en dehors du régime, l'Inde et le Pakistan, interrogent dans les années 2000 sur la pérennité du TNP. Malgré ces doutes, la communauté internationale réaffirme en 2000 son soutien pour le Traité. Par ailleurs, les États parties montrent leur attachement au régime en

faisant usage des outils et mécanismes de l'AIEA pour résoudre ces crises, voire même en les présentant au Conseil de sécurité des Nations Unies. Les décisions prises dans ces enceintes sont relativement bien appliquées par les États membres. En conséquence, la capacité de résilience du TNP à ces crises et la résolution d'une partie d'entre elles ont eu tendance à conforter sa pertinence dans l'environnement post-Guerre froide, mais également à encourager l'approfondissement du régime afin de le rendre plus efficace et plus capable de gérer les cas de violation.

2.2.2. L'élargissement du régime et son intégration progressive

Alors que l'extension du TNP conforte sa légitimité et son caractère central en matière de sécurité internationale, les États parties réussissent à cette période à renforcer le Traité grâce à son intégration progressive dans un régime plus large.

Ainsi, concernant l'objectif principal de lutte contre la prolifération, les États parties capitalisent sur les expériences de prolifération de l'après-Guerre froide pour négocier des instruments plus efficaces. En particulier, à partir de 1993, de nombreux États souhaitent remédier aux insuffisances démontrées des accords de garanties généralisées de l'AIEA, définis en 1971 et modifiés en 1983 (INFCIRC/153). Le Secrétariat de l'AIEA met donc en œuvre un programme permettant de mieux déceler un éventuel détournement clandestin de technologies nucléaires à des fins militaires (Programme 93+2). Cet objectif est poursuivi dans le contexte du cadre légal existant, avec de nouvelles obligations concernant la construction d'installation ou le transfert de certaines matières. Mais il nécessite également l'adoption de nouvelles réglementations, et en particulier de l'INFCIRC/540, connu sous le nom de Protocole additionnel et défini en 1997, qui permet de s'intéresser aux activités nucléaires d'un pays de manière beaucoup plus globale et en particulier autorise les inspecteurs de l'AIEA à réclamer la mise en œuvre d'inspections sur des sites non-déclarés par les autorités d'un État. Depuis 1997, 134 États ont souscrit un protocole additionnel, et 14 en ont signé un sans le mettre en œuvre. L'Iran s'est également engagé en 2015 à appliquer les conditions du protocole additionnel. Ces développements permettent à l'AIEA de revoir profondément ses méthodes de travail et de garantir de manière plus fiable et plus intégrée le respect par les États de leurs obligations au titre de l'article II du TNP⁵⁴.

Au niveau international, l'engagement de non-prolifération est par ailleurs réitéré avec la création de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires, en particulier en Afrique (Traité de Pelindaba, 1996), Asie du Sud-Est (Traité de Bangkok, 1995) ou encore Asie Centrale (Traité de Semipalatinsk, 2006).

Parallèlement, d'autres mesures complémentaires sont renforcées pour mettre en œuvre les objectifs du Traité. Dès 1975, les principaux fournisseurs de technologies nucléaires adoptent des principes communs guidant leurs transactions et essaient d'harmoniser leurs politiques en la matière au sein du groupe des fournisseurs nucléaires (NSG). Le NSG est notamment redynamisé à partir de 1992 avec l'adoption de nouvelles dispositions visant à prévenir le transfert de certains biens à double usage.

⁵⁴ Kelsey Davenport, « IAEA Safeguards Agreements at a Glance », *Fact Sheets & Briefs*, Arms Control Association, octobre 2019.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies est également mobilisé avec l'adoption de sanctions à l'égard des régimes proliférant, sanctions visant à complexifier l'acquisition de technologies sensibles. À la suite des attentats internationaux de grande ampleur du début du 21^e siècle, l'attention de beaucoup se tourne vers les risques de terrorisme nucléaire ou le détournement d'armes de destruction massive vers des acteurs non étatiques. Le Conseil de sécurité adopte la Résolution 1540, qui engage l'ensemble des États à renforcer leur droit national pour lutter contre la prolifération vers des acteurs non étatiques. Par ailleurs, à la même époque, l'administration Bush met l'accent sur la mise en œuvre effective des obligations de non-prolifération en créant un programme de coopération international qui cherche à enrayer le trafic d'armes de destruction massive, de leurs vecteurs et des matériels connexes (*Proliferation Security Initiative*).

Dans un autre registre, l'adoption du TICE en 1996 répond à une demande forte d'une très grande partie de la communauté internationale et vient renforcer le Traité à la fois dans la dimension « non-prolifération » et « désarmement ». Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article VI, le TNP continue de se renforcer à partir de 1995 grâce à la mise en œuvre d'accords bilatéraux, en particulier les accords START. Le New Start, signé en 2010, permet de prévoir de nouvelles réductions des arsenaux. Par ailleurs, l'administration Obama est à l'origine de trois sommets sur la sécurité nucléaire (NSS) en 2010, 2014 et 2016 qui mettent l'accent au plus haut niveau sur les responsabilités des États dotés dans ce domaine.

L'ensemble de ces instruments et initiatives vient compléter le texte relativement succinct du Traité pour assurer la mise en œuvre de ses principaux objectifs. Par ailleurs, certaines conférences d'examen adoptent des documents finaux relativement détaillés, contenant des engagements supplémentaires. Ces textes s'ajoutent au corpus initial du TNP et contribuent à réviser progressivement son équilibre et son fonctionnement.

2.3. Une reconsidération progressive de l'équilibre du TNP

2.3.1. Le « grand bargain » réinterprété

Le TNP est principalement le fruit d'une volonté américano-soviétique de stopper la dissémination des armes nucléaires. Les articles consacrés aux usages pacifiques, et au désarmement, et le rôle joué dans l'adoption du Traité par les ENDAN sont relativement marginaux. Pour autant, dès la signature du texte, ses promoteurs insistent sur le fait que les négociations au sein de l'ENCD ont été ouvertes, que des États comme l'Irlande, le Mexique ou la République arabe unie ont largement participé à sa rédaction ; et que le TNP n'est donc pas seulement le résultat d'un effort bilatéral américano-soviétique. Ainsi, pour valoriser le Traité, ses États signataires défendent l'équilibre d'un traité basé autour de trois notions : la non-prolifération, les usages pacifiques et le désarmement. Cette rhétorique vise avant tout à encourager la ratification du Traité par un maximum d'États.

En 1995, l'âpreté des négociations permettant la prorogation indéfinie du Traité conduit à une nouvelle mise en valeur des articles « connexes », et en particulier, nécessite de la part des États dotés de nouveaux engagements en matière de désarmement. À ce titre, certains États estiment que l'extension indéfinie s'est faite de manière conditionnelle, et qu'elle a

permis de réinfléchir le TNP dans un sens plus favorable pour un ensemble d'États, et notamment les NAM⁵⁵.

Pour certains analystes, 1995 renforce l'existence d'un lien entre non-prolifération et désarmement, et des États insistent publiquement sur le fait que leur respect des règles de non-prolifération a comme contrepartie des attentes fortes en matière de désarmement⁵⁶. Cet argument n'implique pas de modification de l'interprétation juridique qui est faite du Traité, et les obligations claires en termes de non-prolifération, beaucoup plus vagues en matière de désarmement et d'usages pacifiques, restent à ce titre inchangées. De même, le fait que les États aient choisi de soutenir l'extension indéfinie malgré des critiques fortes sur la mise en œuvre de l'article VI montre que dans un contexte de prolifération préoccupant, la communauté des États parties a jugé que la norme de non-prolifération restait en soi positive pour leur sécurité. Pour autant, au niveau politique, il est impossible d'ignorer le fait que beaucoup d'États font ce choix avec circonspection et dans l'attente claire qu'il soit accompagné de davantage de progrès en matière de désarmement. Cet espoir est notamment alimenté par la fin de la Guerre froide et les possibilités offertes en termes de démantèlement des arsenaux américain et soviétique, la quasi-universalisation du Traité grâce à l'adhésion de pays tels que la France, la Chine, mais aussi des pays ayant renoncé à être des puissances nucléaires comme l'Ukraine, le Kazakhstan ou la Biélorussie. Bien entendu, cet optimisme est également nourri par le démantèlement des armes nucléaires sud-africaines et le rôle progressiste joué par le pays dès son entrée au TNP en tant qu'ENDAN.

Outre cet accent mis sur le désarmement, la période qui suit la prorogation de 1995 coïncide également avec un nouvel accent mis sur la question des usages pacifiques, avec des promoteurs du « droit inaliénable » à accéder aux technologies en ce domaine défendu par le Brésil, par exemple, mais également par l'Iran dans une posture diplomatique lui permettant de défendre ses activités contre les accusations notamment américaines⁵⁷.

Dans ce contexte, la référence à « trois piliers, égaux », et devant faire l'objet de progrès parallèles pour justifier la bonne mise en œuvre du Traité, se répand dans les discours diplomatiques, tout d'abord dans les déclarations des non-alignés, mais rapidement également chez des États tels que le Canada et parmi les comptes rendus officiels des réunions des États membres⁵⁸. L'idée que les trois piliers sont d'importance égale est renforcée par certaines pratiques, par exemple l'examen durant les conférences d'examen de chaque pilier séparément. Elle sort du domaine de la revendication des non-alignés en 2009, lorsque le Président Obama s'approprie la rhétorique du « *grand bargain* », lors de son célèbre dis-

⁵⁵ « Delegate Perspectives on the 1995 NPT Review and Extension Conference », A Series of Interviews Conducted by Susan B. Welsh, *The Nonproliferation Review*, printemps-été 1995.

⁵⁶ Jeffrey Knopf, « Nuclear Disarmament and Nonproliferation: Examining the Linkage Argument », in Jeffrey Fields (ed.), *State Behavior and the Nuclear Nonproliferation Regime*, The University of Georgia Press, Athens, GA, 2014.

⁵⁷ Dean Rust, « How We've Come to View the NPT: Three Pillars », in Henry Sokolski, *Nuclear Rules, Not Just Rights: The NPT Reexamined*, Nonproliferation Policy Education Center, 2017.

⁵⁸ « States parties [...] underscored that the Treaty rests on three pillars — nonproliferation, disarmament and peaceful nuclear cooperation — and agreed that these pillars represent a set of interrelated and mutually reinforcing obligations and rights of States parties » (Preparatory Committee for the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT/CONF.2005/PC.III/WP.27, 10 mai 2004).

cours à Prague⁵⁹. L'administration américaine et l'OTAN utilisent à partir de cette date cette terminologie, et indiquent que les trois piliers « *se renforcent mutuellement* » et forment un « *équilibre remarquable* »⁶⁰.

Si le fait que le TNP s'intéresse principalement à la non-prolifération d'un point de vue historique et juridique (ce qui est essentiel dans les débats sur le respect du Traité par les EDAN) est incontestable, il est donc devenu impossible de ne pas reconnaître la force des engagements politiques en matière de désarmement et d'usages pacifiques, qui représentent désormais des composantes essentielles du Traité.

2.3.2. L'acceptation d'une logique de désarmement par étapes

Alors que la communauté des États parties accepte progressivement l'idée d'un pilier consacré au désarmement, elle soutient également une logique de désarmement par étapes qui est validée lors des trois dernières adoptions consensuelles de plans d'action pour l'avenir. La première étape de ce processus consiste dans l'approbation des Principes de 1995, qui mettent notamment en avant l'importance de négocier le TICE. Cette étape est d'ailleurs réalisée dès 1996, avec un moratoire respecté par l'ensemble des EDAN sur la fin des essais nucléaires.

En 2000, la conférence d'examen valide par consensus pour la première fois depuis la signature du Traité un document final négocié par les participants. Contre toute attente, un compromis est trouvé dans des circonstances politiques difficiles, notamment à la suite du rejet du TICE par le Sénat américain⁶¹. Le document final comporte 13 « *étapes concrètes pour la mise en œuvre progressive et systématique de l'article VI du [TNP] et de la Décision de 1995* ». Celles-ci contiennent notamment un engagement à œuvrer en faveur de l'entrée en vigueur du TICE, à négocier un TIPMF, à conclure un accord START III, et diverses étapes favorisant un désarmement irréversible et total (réductions unilatérales, transparence, réduction du rôle des armes nucléaires dans les doctrines, baisse des niveaux d'alerte...)⁶².

Ces étapes sont pendant les dix années suivantes considérées comme des lignes directrices politiques importantes, et la plupart des États défendent leur volonté de les mettre en œuvre. Ainsi, à la suite de la conférence d'examen difficile de 2005, la France publie en 2010 un document présentant sa mise en œuvre des 13 mesures de 2000⁶³. Ce document de travail officiel indique un souhait de reconnaître le document final de 2000 comme partie du corpus lié au TNP, et l'interprétation des mesures décrites comme des engagements politiques. Après 2000, l'examen de la mise en œuvre du Traité comporte donc également dans les faits une analyse de l'avancée réalisée sur les 13 mesures. L'une de ces mesures est no-

⁵⁹ « Remarks by President Barack Obama », Hradcany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009 (« *The basic bargain is sound: Countries with nuclear weapons will move towards disarmament, countries without nuclear weapons will not acquire them, and all countries can access peaceful nuclear energy.* »).

⁶⁰ « NATO and the Non-Proliferation Treaty », Fact Sheet, NATO, mars 2017.

⁶¹ Tariq Rauf, « Ambassador Abdallah Baali on the 2000 NPT Review Conference », *The Nonproliferation Review*, vol. 7, n°3, automne-hiver 2000.

⁶² « Review of the operation of the Treaty, taking into account the decisions and the resolution adopted by the 1995 Review and Extension Conference », 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Final Document, NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II), New York, mai 2000.

⁶³ Nuclear disarmament: France's concrete commitment – Implementation by France of the "13 Practical Steps" contained in the 2000 Review Conference Final Document, Working paper submitted by France, mai 2000.

tamment la publication de rapports sur la mise en œuvre du Traité, une pratique réalisée dès 2005.

En 2010, les États parties s'accordent à l'issue de la Conférence d'examen sur un nouveau plan d'actions ; qui comporte 64 indications, plus ou moins concrètes, couvrant les trois piliers du Traité. Ces actions sont décrites comme un prolongement des 13 mesures de 2000⁶⁴. Pendant l'ensemble du cycle d'examen, les États parties témoignent de l'importance qu'ils donnent à ce recueil. Ainsi, en 2015, la France rappelle qu'elle est « *profondément attachée à la mise en œuvre de ses engagements au titre du Traité et du plan d'action de 2010, qui demeure notre feuille de route* »⁶⁵. Cet engagement est réitéré depuis, y compris à la suite de la conférence d'examen de 2015, pour laquelle aucun document final n'est adopté. Ainsi, en 2017, la délégation chinoise par exemple continue d'appeler à la mise en place du document⁶⁶.

Depuis 2015, les États-Unis et certains autres États limitent les références au Plan d'action de 2010. Ainsi, un représentant américain estime très récemment que les décisions prises lors des conférences d'examen n'ont de sens que dans le contexte dans lequel elles sont prises⁶⁷. Pour autant, une grande majorité d'États continuent de juger que ces textes représentent des engagements politiques importants et qu'il est indispensable pour les EDAN notamment de rendre des comptes sur la manière dont ils mettent en œuvre ces actions.



Vingt-cinq ans après son entrée en vigueur, le TNP reçoit une forme de plébiscite en étant étendu de manière indéfinie par l'ensemble de ses États membres en 1995. Mais cette période correspond également à un moment de contestation du régime, avec le développement de plusieurs programmes notamment en Asie et au Moyen-Orient. Devant cette menace, les États parties parviennent à renforcer le régime de non-prolifération en confirmant l'insertion du Traité dans un ensemble plus vaste de normes et d'initiatives qui visent à limiter la dissémination des technologies sensibles. Dans le même temps, des groupes d'ENDAN réussissent pendant cette période de transition à faire accepter politiquement une réinterprétation du Traité qui revalorise les objectifs de désarmement et d'usage pacifique de l'énergie nucléaire. À l'heure des cinquante ans du TNP, cette réorientation autour de trois

⁶⁴ « Conclusions and recommendations for follow-on actions », 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Final Document, Volume I, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), New York, mai 2010.

⁶⁵ Conférence des États parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (New York 27 avril – 22 mai 2015), Intervention de Jean-Hugues Simon-Michel, Représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement, Débat général, 28 avril 2015.

⁶⁶ Statement by the Chinese Delegation at the First Session of the Preparatory Committee for the 2020 NPT Review Conference on Nuclear Disarmament, 9 mai 2017 (« *The Action Plan agreed upon in the 2010 NPT RevCon, which includes a detailed roadmap for advancing international nuclear disarmament process, constitutes a valuable consensus reached by all parties after repeated negotiations, and should be continually implemented in a balanced manner* »).

⁶⁷ « Defining U.S. Goals for the NPT: An Interview with U.S. Ambassador Jeffrey Eberhardt », *Arms Control Today*, mars 2020 (« *Previous commitments cast a pretty wide net [...]: decisions of review conferences, as embodied in final documents, are political commitments. They are taken in the context of the time in which they are achieved.* »).

piliers « équilibrés » n'est pas sans lien avec la frustration d'une partie des États membres, même si la norme de non-prolifération parvient à résister.

3. 50 ans après : un régime qui résiste mais doit répondre à des défis

3.1. Un contexte difficile 50 ans après l'entrée en vigueur du Traité

3.1.1. Un point de blocage permanent des discussions : l'interprétation de l'article VI

L'article VI du TNP dispose : « *Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace* ». **Deux interprétations de cet article se font face depuis sa signature.** La première, répandue chez les États non dotés et les militants du désarmement, s'attache à son esprit. Selon cette école, l'article VI est au cœur même du Traité, la contrepartie essentielle de l'existence provisoire des armes nucléaires. Il implique que les États dotés doivent progressivement réduire leurs arsenaux, si nécessaire de manière unilatérale, et dans un but final de renonciation. Il n'est donc pas mis en œuvre de bonne foi.

La seconde, qui est celle de la plupart des États dotés, s'attache plutôt à sa lettre et à l'intention des négociateurs. Elle estime que l'article VI n'est que l'un des engagements du Traité parmi d'autres, et l'historique de son inscription dans le Traité confirme justement, *a contrario*, l'impossibilité d'y voir une obligation juridiquement contraignante de désarmement. Son respect relève davantage de l'obligation de *moyens* (« poursuivre des négociations sur des mesures ») que de l'obligation de *résultat*. Il concerne tous les États membres et tous les arsenaux, pas seulement nucléaires, créant deux obligations parallèles (cessation de la course aux armements nucléaires d'une part, traité de désarmement général et complet d'autre part). L'élimination des armes nucléaires en dehors de toute autre évolution du contexte n'y est nullement mentionnée. Certes, l'un des considérants du préambule du Traité se réfère à « *l'intention de parvenir au plus tôt à la cessation de la course aux armements nucléaires et de prendre des mesures efficaces dans la voie du désarmement nucléaire* » et singularise ainsi les armes nucléaires, mais il n'évoque pas leur disparition. Cette dernière est en revanche clairement mentionnée dans un autre considérant... mais qui indique que l'élimination des armes nucléaires doit être réalisée dans le cadre (« *en vertu* ») d'un traité de désarmement général : « *la liquidation de tous les stocks existants desdites armes, et l'élimination des armes nucléaires et de leurs vecteurs des arsenaux nationaux en vertu d'un traité sur le désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace* ». La course aux armements, au sens de la Guerre froide (à l'époque où le Traité fut signé), est bel et bien terminée. Les arsenaux des États dotés ont tous été réduits, et continuent de l'être. De plus, la cessation des essais nucléaires – mentionnée dans le préambule du traité – s'est imposée à tous les États dotés. Ces derniers mettent donc en œuvre l'article VI de bonne foi. Au demeurant, l'idée selon laquelle la poursuite du désarmement nucléaire

est une condition de la non-prolifération n'est démontrée ni en droit, ni en fait. Bien au contraire : les gestes de désarmement consentis par les États dotés depuis 1987 n'ont eu aucun impact sur les programmes nucléaires indien, irakien, iranien, israélien, libyen, nord-coréen et pakistanais.

Ces deux visions sont difficilement réconciliables. Les États non dotés ont beau jeu de souligner que le préambule du Traité, les Déclarations politiques à l'issue des Conférences d'examen, ainsi que l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice en 1996 (confirmant l'existence d'une obligation de négocier et de conclure des négociations de désarmement nucléaire) tendent à consolider leur interprétation. De leur côté, les États dotés disposent d'arguments juridiques plus solides.

3.1.2. Une crise de l'arms control qui affaiblit les perspectives de désarmement

Les États parties au TNP s'opposent dès la première conférence d'examen sur la mise en œuvre de l'article VI et les efforts réalisés par les EDAN en matière de désarmement. Les critiques sont notamment fournies pendant les périodes de développement des arsenaux des États-Unis et de l'Union soviétique, ou pendant les campagnes d'essais nucléaires. Néanmoins, les progrès réalisés en matière de désarmement nucléaire après la Guerre froide ne font pas cesser ces objections. Les espoirs suscités par l'après-Guerre froide sont en effet déçus du fait de l'incapacité des EDAN à se débarrasser d'arsenaux nucléaires toujours massifs, et à négocier et appliquer des accords évoqués de longue date.

En particulier, l'adoption d'un TICE est souhaitée et exprimée dès le préambule du Traité : malgré sa signature en 1996, le rejet du Sénat américain en 1999 et l'incapacité du Traité à progresser vers l'entrée en vigueur depuis cette date sont des signes très négatifs pour le régime. De même, l'impasse dans laquelle se trouve la Conférence du Désarmement à Genève, incapable d'avancer sur le projet de TIMF, est source de frustration, et ce d'autant que ces deux Traités sont présentés comme des continuations logiques du TNP.

Après une période d'enthousiasme coïncidant à la volonté du Président Obama de réduire le rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité américaine et à procéder à de nouvelles réductions, une frustration s'installe chez certains EDAN devant l'incapacité à concrétiser ces annonces. En effet, le durcissement des relations entre puissances nucléaires coïncide avec une interruption des mesures bilatérales et unilatérales de réduction des arsenaux. Par ailleurs, certains accords existants sont démantelés (Traité ABM, Traité FNI) et une forte incertitude pèse sur l'avenir des Traités START, principaux vecteurs de désarmement depuis 1991. Alors que quatre États au moins continuent d'accroître leurs arsenaux nucléaires, dont trois en-dehors du TNP, les perspectives de désarmement sont aujourd'hui très faibles et les progrès présentés par les EDAN comme preuves de leur mise en œuvre de l'article VI (mesures de transparence, réalisation d'un glossaire, travail sur la vérification) sont perçues comme modestes voire insignifiantes par un nombre grandissant d'EDAN. Dans ce contexte, l'initiative américaine « *Creating the Environment for Nuclear Disarmament* » risque de rester insuffisante pour créer une dynamique consensuelle en la matière.

Par ailleurs, les EDAN sont également accusés de fragiliser le TNP au-delà de la question du désarmement, notamment depuis l'exemption de New Delhi des règles du NSG. En effet, les membres du groupe de fournisseurs acceptent de normaliser leurs relations commerciales

avec l'Inde en dépit de son refus de signer le TNP, un geste que beaucoup perçoivent comme affaiblissant la norme de non-prolifération⁶⁸ et signalant le « deux-poids deux-mesures » des pays occidentaux⁶⁹. La sortie des États-Unis du JCPOA est un autre facteur conjoncturel qui alimente les désaccords parmi les États sur la mise en œuvre du TNP.

Au-delà des difficultés conjoncturelles qui caractérisent la maîtrise des armements, des problèmes structurels, tels que le manque de pertinence de certains accords bipolaires ou le développement asymétrique des arsenaux, contribuent au pessimisme qui règne sur la plausibilité de nouvelles réductions des volumes d'armes nucléaires dans les années qui viennent. Sans perspective réaliste de progrès en matière de désarmement, et alors que le projet d'une ZEADM au Moyen-Orient reste une abstraction, le TNP risque de demeurer sujet à de fortes tensions, et à une politisation de sa mise en œuvre.

3.1.3. Une exploitation politique du Traité qui fragilise son action

Le TNP sert depuis sa création de forum politique pour exprimer des critiques plus larges sur la politique des deux grands ou sur la structuration de l'ordre international. Mais devant l'absence de progrès en matière de désarmement, ce rôle semble s'accroître et les postures politiques étouffent la capacité à faire progresser le régime de non-prolifération.

D'une part, une partie des États continuent d'utiliser ce forum pour contester un ordre international inégalitaire, revendiquer leur souveraineté et dénoncer toute mesure perçue comme néo-colonialiste ou favorisant l'emprise politique ou économique des États les plus développés sur les pays émergents. Le principe de justice et d'égalité de traitement est également revendiqué avec véhémence. Ces postures sont parfois défendues de manière idéologique, en opposition à ce qui pourrait paraître comme l'intérêt sécuritaire immédiat de certains États⁷⁰. Dans ce contexte, les critiques les plus vives sont notamment adressées aux États-Unis, et un certain nombre d'États profitent de l'enceinte offerte par le TNP pour exprimer leurs griefs vis-à-vis de la politique américaine.

Les appels au désarmement sont également de plus en plus formulés de manière idéologique. Ainsi, pour certains États (Autriche, Irlande, Nouvelle-Zélande...), le risque humanitaire que font peser les armes nucléaires ne peut être justifié par aucun argument sécuritaire et il est donc nécessaire de revoir les politiques de désarmement dans une approche humanitaire. Cette politique active est dans certains cas confortée par une opposition au nucléaire civil, perçu comme beaucoup trop dangereux⁷¹. Les postulats utilisés par ce courant de pensée entrent en contradiction totale avec la réflexion des EDAN notamment sur un désarmement progressif, négocié et dépendant des conditions de sécurité. Basé sur la notion d'urgence et le principe de l'immoralité de l'arme nucléaire, l'argument humanitaire peut cependant s'appuyer sur une communauté d'ONG et répond aux préoccupations de beaucoup d'États⁷².

⁶⁸ Bernard Gwertzman, « Scheinman: New U.S.-India Agreement Undercuts U.S. Allegiance to Nonproliferation of Nuclear Weapons », *Council on Foreign Relations*, 3 novembre 2015.

⁶⁹ Oliver Meier, « The US-India Nuclear Deal: The End of Universal Non-Proliferation Efforts? », *Internationale Politik und Gesellschaft*, n°4, 2006.

⁷⁰ Emmanuelle Maitre, *op. cit.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² « Que faire du traité sur l'interdiction des armes nucléaires ? », *Revue de défense nationale*, n°809, avril 2018.

Alors que les désaccords sur la meilleure manière de progresser en matière de désarmement donnent lieu à de nombreuses initiatives depuis 2010 notamment, c'est en 2017 que « l'initiative humanitaire » débouche sur l'adoption d'un Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN), adopté à l'ONU par 122 États. Ce Traité est très critiqué par les EDAN et un certain nombre d'alliés, qui le jugent insuffisant pour bâtir un régime d'élimination des armes nucléaires dans le long terme, et représentant une norme concurrente pouvant affaiblir le TNP dans le court terme⁷³.

L'adoption d'un « traité alternatif », qui recueille aujourd'hui 81 signatures et 35 ratifications, illustre le fait qu'un nombre croissant d'États ne se retrouvent pas dans la vision consacrée par le TNP et ne perçoivent plus le Traité comme satisfaisant pour leurs intérêts. Elle accroît la polarisation entre les différents groupes au sein du régime, une division qui pourrait être particulièrement préjudiciable pour répondre efficacement à de futures violations du Traité et compliquera vraisemblablement le renforcement de celui-ci de manière consensuelle⁷⁴.

3.2. Un régime qui reste confronté à la menace de la prolifération nucléaire

3.2.1. Un rôle essentiel pour lutter contre un risque de prolifération tenace

Malgré des difficultés, cinquante ans après son adoption, le TNP semble toujours reconnu de manière unanime pour le rôle qu'il a joué dans la lutte contre la prolifération. En effet, même s'il est vrai que beaucoup d'ENDAN n'ont jamais eu l'ambition, le souhait ou les moyens de se doter d'une capacité militaire nucléaire, **le rôle du Traité dans la création d'une norme effective ayant convaincu certains États de ne pas s'embarquer dans ce type de programme a été démontré de manière convaincante⁷⁵. Cet accomplissement ne doit pas être minimisé : l'Histoire a en effet rarement vu des États renoncer volontairement à un attribut de puissance et à la possibilité de développer les armes les plus sophistiquées, si ce but leur était accessible⁷⁶.** Alors que 28 pays ont envisagé sérieusement un programme nucléaire militaire, les puissances nucléaires sont aujourd'hui au nombre de neuf, et seulement deux des « renonçants » ont été contraints de le faire par la force. Cette auto-conviction de la très grande majorité des ENDAN du bien-fondé de renoncer à posséder l'arme nucléaire semble pointer au pouvoir normatif du Traité, et à sa capacité à prendre en compte les impératifs stratégiques des États⁷⁷.

⁷³ « North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons », Press Release (2017) 135, NATO, 20 septembre 2017.

⁷⁴ Harald Müller, « The Future of the Non-proliferation Treaty », in Luciano Maiani, Said Abousahl, Wolfgang Plastino (ed.), *International Cooperation for Enhancing Nuclear Safety, Security, Safeguards and Non-proliferation – 60 Years of IAEA and EURATOM*. Proceedings of the XX Edoardo Amaldi Conference, Berlin: Springer, 2018.

⁷⁵ Maria Rost Rublee, *op. cit.*

⁷⁶ Harald Müller, « The Nuclear Non-proliferation Treaty in Jeopardy? Internal Divisions and the Impact of World Politics », *The International Spectator*, IAI, 2017.

⁷⁷ Harald Müller, Andreas Schmidt, « The Little-Known Story of Deproliferation: Why States Give Up Nuclear Weapons Activities », in William Potter, Gaukar Mukhatzhanova (ed.), *Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century. Vol. I: The Role of Theory*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2010.

En ayant limité le nombre de puissance nucléaire, le TNP a sans doute également réduit le risque d'affrontement nucléaire⁷⁸. Cela ne signifie pas que le Traité a pleinement rempli son objectif. Tout d'abord, trois États ont revendiqué un statut nucléaire depuis 1995 en réalisant des essais nucléaires. Parmi eux, la Corée du Nord représente un cas unique de dénonciation du Traité. Par ailleurs, Israël complète le trio des États n'ayant jamais rejoint le TNP mais disposant de capacités nucléaires militaires.

Alors que des évolutions militaires et politiques au Moyen-Orient ont conduit à l'arrêt des programmes dans certains pays (Irak, Syrie), le cas de l'Iran reste préoccupant. De plus, d'autres États ont récemment eu des déclarations questionnant la solidité de la norme du TNP, en particulier l'Arabie saoudite⁷⁹ et la Turquie⁸⁰. Si ces États ne se livrent pour l'instant pas à des activités prohibées, leurs propos montrent qu'une nouvelle brèche ouverte dans le TNP, avec la nucléarisation de l'Iran, par exemple, pourrait remettre durablement en cause le régime.

3.2.2. Un soutien toujours mais des freins au renforcement du régime

Dans ce contexte, le soutien des États parties au TNP est régulièrement réaffirmé, mais ce soutien ne s'assortit pas forcément d'un renforcement du régime.

En restant des membres actifs du Traité, EDAN et ENDAN laissent depuis 1995 constamment entendre qu'ils souscrivaient toujours à une analyse rationnelle du risque selon laquelle leur sécurité est d'autant plus assurée qu'il existe peu de puissances nucléaires⁸¹.

Malgré des critiques du régime et de sa mise en place, aucun nouvel État ne s'est placé en violation de ses obligations depuis 2015, et aucun État n'a suggéré se retirer du Traité en réponse au manque de progrès en matière de désarmement. Par ailleurs, 136 États ont adopté un protocole additionnel à leurs accords de garantie avec l'AIEA, ce qui montre que malgré les refus ostentatoires de certains de généraliser cette pratique (Brésil, Égypte), la vaste majorité des États du TNP considèrent ce système d'inspection renforcé comme une norme. Enfin, la plupart des États soutiennent les sanctions internationales qui ont été prises à l'encontre des États « proliférants », et notamment à l'égard de l'Iran (sanctions du Conseil de sécurité de 2006 à 2015) et de la Corée du Nord (depuis 2006). La mise en place de ces sanctions a suscité des débats et a pu être accueillie avec fraîcheur chez certains non-alignés, mais même des pays comme l'Afrique du Sud, l'Égypte ou le Mexique les ont votées lors de leur présence au Conseil de sécurité des Nations Unies.

Cela étant, il est indéniable que le contexte, cinquante ans après l'entrée en vigueur du Traité, ne se prête guère au renforcement du régime. Le manque de progrès en matière de désarmement, et l'impossibilité de faire avancer certains engagements pris en 1995 (comme l'entrée en vigueur du TICE ou la constitution d'une ZEADM au Moyen-Orient) sont des points de contention lors des conférences d'examen qui rendent difficile toute discussion sur

⁷⁸ Harald Müller, « Icons off the Mark. Waltz and Schelling on a Perpetual Brave Nuclear World », *The Nonproliferation Review*, vol. 20, n°3, 2013.

⁷⁹ Patrick Wintour, « Saudi Crown Prince Warns it will Build Nuclear Bomb if Tehran does the Same », *The Guardian*, 15 mars 2018.

⁸⁰ Shannon Bugos, « Turkey Shows Nuclear Weapons Interest », *Arms Control Today*, octobre 2019.

⁸¹ Zachary Davis, « The Realist Nuclear Regime », *Security Studies*, vol. 2, n°1, 1995.

la non-prolifération en tant que telle. Le souhait de plusieurs pays, dont des EDAN, d'appeler officiellement le protocole additionnel à devenir la nouvelle norme standard de garanties des programmes nucléaires civils a systématiquement échoué. De manière plus large, la volonté de certains pays fournisseurs de technologies nucléaires, dont les États-Unis, de restreindre le transfert ou le développement des technologies d'enrichissement et de retraitement dans de nouveaux pays ne fait pas l'unanimité, ni dans le cadre des discussions autour du Traité, ni au sein du NSG. Si le risque de prolifération associé à ces technologies est régulièrement évoqué⁸², de nombreux ENDAN (comme l'Afrique du Sud, le Brésil...) revendiquent le fait que l'article IV leur permette de mettre en place ce type d'activités, pour des raisons notamment de souveraineté politique ou économique⁸³. Cette controverse joue un rôle important dans les discussions autour du programme iranien, puisque Téhéran reçoit le soutien de nombreux non-alignés dans sa revendication à pouvoir conserver sur son sol des activités d'enrichissement. En dehors des considérations économiques, certains États refusent de nouvelles exigences en termes de non-prolifération pour ne pas accroître ce qui leur semble comme une mise en œuvre déséquilibrée du TNP⁸⁴.

Par ailleurs, des efforts pour encadrer le droit de retrait connaissent également régulièrement un échec : plusieurs États souhaiteraient que les conditions prévues à l'article X du Traité soient durcies, et qu'à tout le moins, un État ne puisse utiliser les technologies nucléaires développées lors de son adhésion au Traité pour développer un programme militaire à la suite de son retrait⁸⁵. Des propositions sont également faites, sans succès, pour s'assurer que le Conseil de sécurité réagisse de manière automatique en cas de retrait non-justifié ou en cas de violation⁸⁶.

Lors de l'adoption du JCPOA en 2015, certains évoquent l'idée que certaines mesures imposées à l'Iran, en particulier en matière de contrôle de ses activités et de limites sur les recherches portant sur les explosifs de haute intensité et la militarisation des matières nucléaires, deviennent une norme d'application générale pour l'ensemble des ENDAN⁸⁷. Ces propositions seraient néanmoins très vraisemblablement perçues avec beaucoup d'hostilité par la plupart des non-alignés, et elles ne font pas l'objet de propositions officielles dans l'enceinte du TNP.

Lors de la dernière conférence d'examen ayant débouché sur un document final, en 2010, ces failles du régime n'ont pas fait l'objet de progrès, et il apparaît peu probable que le TNP puisse être renforcé dans les années qui viennent, en raison de la cristallisation des oppositions politiques à ce qui paraît désormais comme des demandes illégitimes des États dotés et de leurs alliés fournisseurs de technologies nucléaires. Dans ce contexte, la capacité du

⁸² Chris Ford, *op. cit.*

⁸³ Jack Boureston, Jennifer Lacey, « Shoring Up a Crucial Bridge: South Africa's Pressing Nuclear Choices », *Arms Control Today*, 2007.

⁸⁴ Harald Müller, « The Nuclear Non-proliferation Treaty in Jeopardy? Internal Divisions and the Impact of World Politics ».

⁸⁵ Bruno Tertrais, *op. cit.*

⁸⁶ Pierre Goldschmidt, « Nuclear Renaissance and Non-Proliferation », 24th Conference of the Nuclear Societies, 19-21 février 2008.

⁸⁷ R. Scott Kemp, « The Iran Nuclear Deal as a Case Study in Limiting the Proliferation Potential of Nuclear Power », *Nature Energy*, vol. 4, 2019 ; « Policy Memo: The Iran Nuclear Agreement: Could It Inform Future Nonproliferation and Disarmament? », Stanley Foundation, 11 novembre 2016; Thomas Pickering, « JCPOA: A New Gold Standard for Non-Proliferation Agreements », Atlantic Council, 7 juin 2017.

Traité à répondre efficacement aux crises de prolifération dans le futur suscite des interrogations.

CONCLUSION : Quelles perspectives pour le TNP ?

50 ans après sa ratification, le bilan du TNP reste très controversé. À un extrême, pour les très rares États qui refusent de le rejoindre, il reste un échec profond : ainsi, l'Inde a décrit le TNP comme discriminatoire, violé par ses États parties et en situation d'effondrement en Asie. Pour un ancien ministre indien, le Traité ne « *peut pas être amendé* » et « *légitime en conséquence la possession d'armes nucléaires* »⁸⁸. Par ailleurs, les EDAN sont accusés d'avoir été des « *collaborateurs actifs ou des spectateurs silencieux* » en matière de prolifération⁸⁹.

Du côté des États parties les plus critiques, et notamment les non-alignés, le bilan est plus nuancé, mais les remarques sont récurrentes pour noter le manque de progrès en matière de désarmement, mais aussi le fait que des États nucléaires demeurent en dehors du régime. Néanmoins, même un État comme l'Égypte note la contribution du Traité à la sécurité internationale⁹⁰.

De ce point de vue, les avis restent très convergents sur le rôle positif joué par le TNP pour enrayer la dissémination des armes nucléaires. Mais il est à noter que la quasi-totalité des analyses jugent le bilan du TNP en fonction des progrès réalisés en matière de non-prolifération, certes, mais également de désarmement et dans une moindre mesure sur la question des usages pacifiques⁹¹. Dans ce domaine, les jugements sont nécessairement plus réservés : si beaucoup pointent la capacité du Traité à faire adopter une norme politique en faveur du désarmement, il est fréquent de constater qu'en la matière, beaucoup d'espoirs ont été déçus⁹².

Cet élargissement des objectifs initiaux conduit également à davantage de scepticisme sur la capacité du Traité à garder son caractère central et reconnu dans l'avenir, en raison des difficultés anticipées pour poursuivre les progrès réalisés en matière de désarmement à la fin et à l'issue de la Guerre froide.

Cinquante ans après son entrée en vigueur, le TNP conserve également des fragilités inhérentes sur son objet initial, pour lesquelles peu de solutions semblent envisageables à court terme : le système de garanties s'est renforcé mais reste jugé perfectible, les mécanismes de contrôle aux exportations ont montré leur limite, la question du droit de retrait n'est pas

⁸⁸ Jaswant Singh, « Against Nuclear Apartheid », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1998.

⁸⁹ Jaswant Singh, « Indian Statement on the NPT », Discours à la Lok Sabha, 9 mai 2000.

⁹⁰ Statement by H.E. Ambassador Alaa Youssef, Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt to the United Nations Office, Geneva, The Second Session of the Preparatory Committee to the 2020 NPT Review Conference, General Debate, Geneva, avril 2018.

⁹¹ Voir par exemple : Michael E. O'Hanlon, Robert Einhorn, Steven Pifer, Frank A. Rose, « Experts Assess the Nuclear Non-Proliferation Treaty, 50 Years after it Went into Effect », *Order from Chaos*, Brookings Institution, 3 mars 2020 ; Jaecq Durkalec, « The Nuclear Non-proliferation Treaty at Fifty: a Midlife Crisis », *The NATO Review*, 29 juin 2018 ; Tytti Erästö, « Fifty Years of the NPT – Cause for Celebration or Commemoration? », *WritePeace Blog*, SIPRI, 23 mai 2019.

⁹² Sara Kutchesfahani, « The NPT at 50: A Staple of Global Nuclear Order », *Arms Control Today*, juin 2018.

tranchée. Plus problématiquement, le Traité ne propose pas de mécanisme efficace pour gérer les relations avec les États dotés de fait, et oblige ses États membres à des contorsions diplomatiques qui risquent d'être de plus en plus en décalage avec la réalité stratégique, notamment avec l'ajout de la Corée du Nord à cette liste.

Alors que les lignes de fracture sont profondes sur la question du désarmement, des oppositions pourraient grandir également sur l'utilisation pacifique des technologies nucléaires. En effet, de plus en plus d'États marquent leur réserve face à ces technologies et leur dissémination, comme par exemple l'Autriche, un fer de lance du combat pour l'abolition des armes nucléaires⁹³. Dans ce contexte, un nouveau déséquilibre pourrait apparaître dans la mise en place des trois piliers.

La conférence d'examen prévue pour 2020 va donc s'ouvrir dans un climat de grande incertitude sur l'avenir du Traité. Pour autant, la « crise » régulièrement annoncée du régime ne doit pas faire oublier le soutien officiel que porte encore l'ensemble des États parties pour le Traité, et l'absence de tout mécanisme alternatif qui puisse prendre en compte les intérêts stratégiques des États. Tant que le calcul inhérent au TNP sera perçu comme correct, l'on peut penser qu'une majorité de ses États membres s'efforceront de travailler à sa viabilité.

► Une norme irremplaçable

L'intensité des débats autour du TNP empêche d'envisager une quelconque révision de celui-ci. Ouvrir la possibilité de réviser telle ou telle disposition du traité équivaldrait en effet à ouvrir une véritable boîte de Pandore, car de nombreux États ou groupes d'États chercheraient alors à mettre en avant leurs propres intérêts et n'hésiteraient sans doute pas à « prendre en otage » les révisions proposées. Il existe, dans les faits, un consensus tacite sur l'impossibilité de réviser le texte de 1968.

Le TNP est un instrument très imparfait, dont les faiblesses sont évidentes. Toutefois, il n'y a pas d'alternative à sa préservation, si le Traité devait s'effondrer, c'est une barrière politique essentielle contre la poursuite de la prolifération nucléaire qui tomberait. Cette préservation du Traité est sujette à trois conditions. D'abord, il semble crucial d'éviter un « second retrait » – par exemple celui de l'Iran. L'on peut dire qu'il y a une « exception nord-coréenne » : la Corée du Nord a toujours été un problème particulier, puisqu'elle avait annoncé (avant de le suspendre) son retrait du Traité peu de temps après avoir rallié celui-ci.⁹⁴ Ensuite, il importe que les Parties au Traité s'efforcent d'obtenir un nouveau consensus à

⁹³ General Statement by Ambassador Thomas Hajnoczi Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs, Austria at the Preparatory Committee for the 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, 29 avril 2019 (« Austria fully acknowledges the inalienable right to peaceful uses of nuclear energy as established by article IV of the NPT. This does however not entail a commitment of States party to the NPT to use nuclear energy for power generation, or to support and promote such use by others. Rather, the UN Conference on Sustainable Development held in Rio de Janeiro in 2012 favoured national policies using an appropriate energy mix based on individual national circumstances. In line with this principle, Austria has chosen not to use nuclear energy for power generation. It is our assessment that the risk of accidents at nuclear power stations [...] is bigger than the potential benefits this particular application of nuclear energy brings. Also the problem of the safe and long-term disposal of radioactive waste has not been solved yet in a satisfactory manner. [...] Historically peaceful programmes have in a number of cases been the point of departure for military nuclear programmes. States that do choose to use nuclear energy for power generation notwithstanding should do so applying the highest standards of safety, security, waste management and non-proliferation possible. »).

⁹⁴ Aujourd'hui encore, il n'y a pas d'accord entre les Parties quant au statut exact de ce pays au regard du Traité.

propos de l'interprétation des articles disputés, et notamment l'article VI relatif au désarmement. Enfin, il demeure nécessaire d'améliorer les textes, les pratiques et les institutions qui complètent le TNP et tentent ainsi de remédier à ses carences ou à ses défauts.

Édité et diffusé par la Fondation pour la Recherche Stratégique
4 bis rue des Pâtures – 75016 PARIS
ISSN : 1966-5156
ISBN : 978-2-490100-36-1
EAN : 9782490100361