

TNP 2020**COMMENT ANALYSER L'INITIATIVE AMÉRICAINE SUR LA « CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT POUR LE DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE » (CEND) ?****Pauline LÉVY***Assistante de recherche à l'IRSEM***RÉSUMÉ**

En 2018-2019, les États-Unis ont lancé une initiative diplomatique destinée à introduire une réflexion collective sur la création d'un environnement propice au désarmement nucléaire (CEND). Cette approche rassemble des États politiquement et géographiquement divers dans un dialogue pragmatique en les invitant à partager leurs préoccupations sécuritaires et à examiner l'articulation entre contexte stratégique et désarmement nucléaire. Présentée à un moment où les débats sur l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires sont particulièrement animés, l'initiative a connu des premiers jours difficiles. Toutefois, elle semble aujourd'hui de mieux en mieux acceptée dans les enceintes multilatérales concernées. Cette note s'intéressera aux fondements politiques et théoriques de CEND avant d'analyser l'évolution des réactions internationales.

SOMMAIRE

Introduction	2
L'environnement sécuritaire au cœur de la réflexion sur le désarmement	3
CEND : impasse ou progrès pour le désarmement nucléaire ?	7
Conclusion	12

INTRODUCTION¹

Le 23 janvier 2020, le *Bulletin of the Atomic Scientists* a avancé l'heure de l'apocalypse à « cent secondes avant minuit », arguant, entre autres, d'un environnement sécuritaire « propice à une nouvelle course aux armements nucléaires² ». Ce changement témoigne d'une décennie qui, après s'être ouverte avec l'adoption de New START, a vu l'effondrement de plusieurs traités de maîtrise des armements, la modernisation des arsenaux nucléaires et la réalisation de progrès technologiques considérables dans ce domaine. C'est dans ce contexte particulièrement instable qu'intervient, en 2020, le cinquantième anniversaire de l'entrée en vigueur³ du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Largement reconnu comme « pierre angulaire du régime de non-prolifération nucléaire et fondement essentiel du désarmement nucléaire⁴ » ou encore comme « pilier de [la] sécurité collective⁵ » par ses États membres, le traité tend à être fragilisé par des débats de plus en plus intenses et polarisés.

Les enceintes multilatérales sont en effet le théâtre d'oppositions importantes entre, schématiquement, un ensemble composé des États dotés (EDAN) et de leurs alliés, c'est-à-dire ceux dont la sécurité repose *in fine* sur la dissuasion nucléaire, et un groupe d'États non dotés (ENDAN) dénonçant le manque d'avancées sur le désarmement et l'absence de volonté des premiers de progresser en ce sens⁶. L'article VI du TNP impose aux États parties de « 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 efficace⁷ ».

Cet article, vague dans sa rédaction et dans les cadres qu'il pose, a particulièrement fait polémique. Deux débats sur la question se superposent, respectivement sur les plans juridique et politique. Juridiquement, la Cour internationale de Justice (CIJ) a statué à l'occasion d'un avis consultatif rendu en 1996 qu'« [i]l exist[ait] une obligation de poursuivre de bonne foi et de mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international strict et efficace⁸ ». Si la lettre du traité et son interprétation par la Cour semblent donc dicter une obligation de moyens plutôt que de résultat, cette lecture a pu être critiquée comme étant contraire à l'esprit du traité. Le débat passe alors au niveau politique et deux points sont particulièrement contestés : la nature du lien entre les obligations de désarmement et de non-prolifération et le caractère conditionnel ou inconditionnel des objectifs établis par l'article VI du TNP. D'une part, la plupart des

1. Cette note de recherche constitue le prolongement d'un travail effectué dans le cadre d'un mémoire de Master réalisé sous la direction de Dario Battistella et soutenu en septembre 2019.

2. *Bulletin of the Atomic Scientists*, « [Closer than ever: It is 100 seconds to midnight](#) », Washington D.C., 23 janvier 2020.

3. Le traité a été conclu et ouvert à la signature le 1^{er} juillet 1968 et est entré en vigueur le 5 mars 1970.

4. Izumi Nakamitsu, « [Prospect of a nuclear war 'higher than it has been in generations', warns UN](#) », *UN News*, 2 avril 2019.

5. *Ibid.*

6. Pour des raisons de clarté et de concision, la présente note opère une distinction schématique entre les États dotés et leurs alliés et les États non dotés. Il ne doit toutefois pas être négligé que certains États, en particulier non dotés, peuvent avoir une position plus nuancée que celle décrite dans le développement qui suit.

7. Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, 1^{er} juillet 1968.

8. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 267.

ENDAN voient le désarmement nucléaire comme un élément indispensable au maintien du régime de non-prolifération : interprétant l'avis de la CIJ comme une obligation de résultat, ils pensent le désarmement nucléaire comme un impératif légal auquel tout État partie au TNP doit se soumettre⁹. D'autre part, les EDAN et la plupart de leurs alliés estiment qu'un environnement sécuritaire stable, dans lequel de fortes garanties de non-prolifération sont en place et respectées, est fondamental pour que le désarmement nucléaire puisse être mis en œuvre. Ils le conçoivent comme un engagement pris par les États concernés dont la mise en œuvre dépend du respect par la société internationale des obligations de non-prolifération. En outre, certains ajoutent que la formulation de l'article VI laisse entendre que les négociations peuvent avoir ou ne pas avoir lieu et, qu'en tout état de cause, leur réussite n'est pas garantie¹⁰.

Ce sont précisément de tels arguments qui sous-tendent la diplomatie menée par l'administration américaine à travers une initiative intitulée *Creating an Environment for Nuclear Disarmament* (CEND). Lancée en 2018, et principalement portée par le secrétaire adjoint à la Sécurité internationale et à la Non-Prolifération du département d'État américain, Christopher Ashley Ford, elle a vocation à prendre la forme d'un large débat où différents États pourront échanger sur leurs préoccupations sécuritaires et se présente, à ce titre, comme une approche rassembleuse (*bridge-building*). Avec la conférence d'examen de 2020 en perspective, elle est également volontiers affichée comme l'effort principal des États-Unis dans la poursuite de leur obligation de désarmement conformément à l'article VI du TNP. Toutefois, elle n'a pas été perçue comme telle par de nombreux pays lors de sa présentation initiale. Beaucoup ont en effet reproché aux États-Unis de chercher à repousser la question du désarmement dans un futur encore plus lointain.

La présente note vise à analyser la manière dont CEND s'inscrit dans le paysage des débats portant sur le désarmement nucléaire. Elle se propose d'abord d'examiner comment l'initiative aborde la question de l'environnement sécuritaire et l'intègre à sa réflexion sur le désarmement, avant d'étudier les réactions qu'elle a suscitées dans les enceintes multilatérales dédiées.

L'ENVIRONNEMENT SÉCURITAIRE AU CŒUR DE LA RÉFLEXION SUR LE DÉSARMEMENT

Pour un dialogue pragmatique sur le désarmement nucléaire

L'initiative CEND, dont le projet a débuté en automne 2017, a été formellement présentée par Christopher Ford en mars 2018 à Annecy lors d'un séminaire annuel sur la non-prolifération organisé par le centre de recherche américain James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS). Elle a ensuite été exposée devant un public plus large lors

9. Voir par exemple Mohamed I. Shaker, « Correspondence », *Nonproliferation Review*, 15:3, novembre 2008, p. 416-418.

10. Christopher A. Ford, « Debating Disarmament. Interpreting Article VI of the Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons », *Nonproliferation Review*, 14:3, novembre 2007, p. 401-428.

du deuxième comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP de 2020 en avril 2018 et elle a, à cette occasion, fait l'objet d'un document de travail se proposant de repenser l'approche traditionnelle du désarmement¹¹. Considérant le contexte international actuel, elle pose que toute démarche qui ne prendrait pas en compte les raisons pour lesquelles les EDAN ont acquis, détiennent et conservent leurs armes est vouée à l'échec. CEND rappelle alors qu'il ne peut y avoir de désarmement nucléaire qui soit déconnecté de la réalité stratégique ou qui se limite à une simple logique comptable. Afin de réfléchir collectivement à des moyens de mettre en œuvre le désarmement sans compromettre la sécurité nationale des États concernés, l'initiative appelle donc tous les protagonistes à dialoguer sur leurs préoccupations sécuritaires et la mise en place d'un environnement de sécurité stable¹².

Le document de travail soumis par les États-Unis identifie une série de conditions qui, en contribuant à l'amélioration du contexte stratégique, faciliteraient la mise en œuvre du désarmement :

- l'élimination des menaces régionales. Cela implique une dénucléarisation de la Corée du Nord, une reconnaissance par l'Iran du droit d'Israël à exister, des avancées significatives sur la zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, et un comportement plus respectueux du voisinage de la part de la Russie et de la Chine ;
- le respect des normes de non-prolifération établies dans le cadre du TNP, et notamment l'adoption du protocole additionnel de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) par tous les États ;
- la négociation d'un moratoire sur la production de matière fissile pour les armes nucléaires, l'approfondissement des mesures de confiance et l'amélioration de la transparence sur les doctrines nucléaires ;
- la mise en place d'un système de vérification robuste ;
- le respect par tous les États des engagements qu'ils ont pris au titre des différents traités et accords auxquels ils sont parties ;
- le renforcement de la coopération internationale pour s'assurer que l'énergie nucléaire développée à des fins pacifiques ne soit pas détournée en vue de servir des ambitions militaires¹³.

CEND n'est pas particulièrement novatrice sur le fond. Les conditions mises en exergue par l'administration américaine s'inscrivent, pour la plupart, dans la lignée de la diplomatie menée par les États-Unis depuis de nombreuses années. En outre, l'idée qu'un contexte sécuritaire stable est un préalable à la mise en œuvre du désarmement général et complet est présente de longue date dans le discours des EDAN. En revanche, l'initiative propose un format innovant dans la mesure où elle n'implique pas seulement les membres du P5 mais également des ENDAN et des États possesseurs non parties au TNP. S'organisant en

11. « Creating the Conditions for Nuclear Disarmament (CCND) », Document de travail soumis par les États-Unis, deuxième comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP de 2020, Genève, 18 avril 2018.

12. Les modalités d'opérationnalisation de l'initiative ont été précisées pendant un *side-event* lors du troisième comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP de 2020.

13. « Creating the Conditions for Nuclear Disarmament (CCND) », *op. cit.*

groupes de travail¹⁴, elle invite différents États sélectionnés sur la base de leur diversité politique et géographique à débattre de thèmes dont les contours ont été dessinés pendant la première réunion à Washington les 2 et 3 juillet 2019¹⁵. Lors de cette rencontre, une quarantaine d'États étaient présents pour discuter de trois thèmes majeurs : les moyens de rendre l'environnement sécuritaire plus propice au désarmement, le rôle que les institutions et les processus de non-prolifération et de désarmement peuvent jouer dans ce processus, et les mesures de réduction des risques pouvant être envisagées. Les participants ont été divisés en trois groupes et ont été invités à s'exprimer sur chacun des sujets¹⁶, l'objectif étant de mettre en place un dialogue « sérieux, réaliste et constructif¹⁷ ». Les discussions ont été modérées par trois chercheurs : George Perkovich (Carnegie Endowment for International Peace), Heather Williams (King's College) et Sico van der Meer (Clingendael Institute). Les États-Unis ont souhaité ne pas diriger les discussions dans le détail pour qu'elles puissent être véritablement informelles. Aucun compte-rendu officiel n'est publiquement disponible, mais il semblerait, d'après certains observateurs, que plusieurs des États ayant participé à la réunion de lancement aient fait part de leur satisfaction quant à l'organisation de l'événement et la qualité des échanges¹⁸.

Une vision néoréaliste des relations internationales

L'approche CEND consolide l'argument traditionnel américain selon lequel des progrès significatifs en matière de désarmement nucléaire sont fonction d'un environnement sécuritaire propice. Tandis qu'elle traversait déjà implicitement les discussions du processus d'examen du TNP, la question de savoir si le désarmement est vecteur de sécurité ou si la sécurité est un prérequis essentiel au désarmement a été posée de manière ouverte par CEND. Au-delà de ses implications politiques actuelles, cette interrogation était en fait déjà présente dans les débats théoriques. Il s'agira ici de montrer en quoi l'initiative se rapproche de la tradition réaliste des relations internationales. Cela permettra de mieux comprendre ses fondements conceptuels, et dans une seconde partie, d'éclairer les réactions contrastées auxquelles elle a été confrontée.

Au sein du courant réaliste, CEND semble plus précisément correspondre à la vision néoréaliste des relations internationales. Ce paradigme repose sur l'idée que l'anarchie structure le système international, c'est-à-dire qu'il n'existe aucune entité régulatrice au-dessus des États. Cela crée un environnement d'incertitude, conçu comme une « sphère de compétition » (*competitive realm*)¹⁹, où les États se voient contraints d'agir de manière égoïste afin

14. Le fonctionnement de CEND est modelé sur une initiative précédemment lancée par les États-Unis : l'International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV).

15. « Operationalizing the Creating an Environment for Nuclear Disarmament (CEND) Initiative », Document de travail soumis par les États-Unis, troisième comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP de 2020, New York, 26 avril 2019.

16. William C. Potter, « Taking the Pulse at the Inaugural CEND Meeting », Monterey, James Martin Center for Nonproliferation, 15 juillet 2019.

17. « Creating the Conditions for Nuclear Disarmament (CCND) », *op. cit.*

18. William C. Potter, « Taking the Pulse at the Inaugural CEND Meeting », *op. cit.* ; Heather Williams, Twitter, 10 juillet 2019.

19. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley Publishing Company, 1979, p. 127.

de préserver leur intérêt national et de protéger leur intégrité. Comme l'expliquait Kenneth Waltz, dans un contexte d'anarchie, « le premier souci des États n'est pas de maximiser leur pouvoir mais de conserver leur position dans le système²⁰ ». Analysant leurs relations avec autrui en termes de rapports de force, conçus comme des unités indifférenciées (*like units*), ils doivent donc accumuler les ressources dans un but défensif²¹ et se comporter selon le principe du « chacun pour soi » (*self-help*) pour défendre au mieux leur intérêt national²².

CEND naît dans un contexte où les États-Unis perçoivent l'environnement stratégique international comme extrêmement dégradé. Alors que, selon Donald Trump, « [l]es États-Unis font face à un monde extraordinairement dangereux, empli d'une série de menaces qui se sont intensifiées ces dernières années²³ », les derniers documents cadres publiés, la *Nuclear Security Strategy* de 2017 et la *Nuclear Posture Review* de 2018, identifient quatre menaces majeures. D'une part, la Russie et la Chine sont perçues comme des ennemis voulant supplanter l'ordre hégémonique américain tel qu'il s'est établi depuis la fin de la guerre froide, en nuisant aux intérêts des États-Unis à l'étranger et en diffusant des valeurs contraires aux leurs. D'autre part, l'Iran et la Corée du Nord, qualifiés d'États voyous ou encore de « fléau[x] du monde²⁴ » par l'administration Trump, sont vus comme des perturbateurs régionaux majeurs, représentant une menace directe pour de proches alliés des États-Unis comme Israël, le Japon ou la Corée du Sud. Du point de vue américain, il s'agit donc bien avant tout de préserver l'intérêt national dans un environnement incertain et concurrentiel. La politique étrangère américaine est fondée sur un sentiment d'insécurité latent et se montre peu favorable au multilatéralisme. Dans une logique néoréaliste, elle se conforme ainsi au principe du chacun pour soi, comme le montre le retrait de nombreux engagements internationaux, parmi lesquels l'accord de Paris sur le climat, l'accord de partenariat transpacifique (TPP), l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien (JCPOA), le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) ou encore le traité sur le commerce des armes (TCA).

Dans un contexte où l'environnement stratégique est perçu comme instable, les EDAN et leurs alliés adoptent une logique proche de la théorie néoréaliste selon laquelle la dissuasion est vue comme une garantie de sécurité fondamentale et où l'arme nucléaire confère un avantage incontestable aux États qui la possèdent. Décrite comme « l'arme absolue » par Bernard Brodie dès 1946²⁵ du fait de ses capacités destructrices extraordinaires (en termes d'ampleur, d'intensité et de réciprocité – les *overkill*, *instant kill*, *mutual kill effects* identifiés par Robert Jervis²⁶), elle leur permet non seulement de maximiser leur puissance, mais également d'assurer leur sécurité par la dissuasion. La recherche de la sécurité est l'une

20. *Ibid.*, p. 126.

21. *Ibid.*, p. 102-128.

22. *Ibid.*, p. 126.

23. U.S. State Department, *Nuclear Security Strategy*, décembre 2017, p. 1.

24. *Ibid.*

25. Bernard Brodie (dir.), *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York, Harcourt, Brace and Company, 1946, 214 p.

26. Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, 272 p.

des causes majeures expliquant l'acquisition d'armes nucléaires par les États²⁷. Elles leur donnent une capacité de dissuasion que les armes conventionnelles ne pourraient remplacer²⁸ car, en cas d'utilisation, elles causeraient des dommages si importants que, d'une part, les adversaires ne veulent pas se risquer à les voir employées, et d'autre part, les EDAN et leurs alliés sous parapluie nucléaire se sentent protégés. Dans la mesure où l'arme atomique est perçue comme un élément crucial de la sécurité nationale, le désarmement nucléaire ne peut aller dans le sens de l'intérêt de l'État. Selon Kenneth Waltz, le désarmement vise à servir l'intérêt du système international plutôt que celui d'un État – ou de toute entité se comportant selon la logique du chacun pour soi. Il ne serait donc pas rationnel pour un État doté de le mettre en œuvre²⁹.

Pour les États-Unis, la dissuasion nucléaire constitue le fondement de la sécurité nationale. Ils justifient leur possession de l'arme atomique par la nécessité d'assurer la protection de leur territoire et celle des alliés et partenaires, et mettent donc en avant le caractère prioritairement défensif de cette capacité. À partir de là, et conformément à la logique néo-réaliste décrite plus haut, l'initiative CEND met en évidence que, compte tenu du contexte stratégique dégradé, le désarmement nucléaire créerait des conditions compromettant la sécurité du pays.

Les autres EDAN, ainsi que les États dont la sécurité repose sur l'arme nucléaire par le biais d'accords bilatéraux ou d'alliances, se placent a priori dans la même perspective. Tandis qu'ils ne se sont pas particulièrement prononcés sur l'initiative lors de sa présentation initiale, les ENDAN qui promeuvent le désarmement nucléaire dans les enceintes multilatérales ont pu avoir des réactions beaucoup plus affirmées. Quelles ont été les principales réactions de ces États après la présentation de CEND et comment peuvent-elles être expliquées ?

CEND : IMPASSE OU PROGRÈS POUR LE DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE ?

Une initiative contestée dans le cadre des débats traditionnels

Lorsque Christopher Ford a présenté son initiative pour la première fois dans le cadre du processus d'examen du TNP, au comité préparatoire de 2018, les réactions ont été vives. Rebecca Gibbons, chercheuse au Belfer Center de l'Université d'Harvard, a établi une typologie distinguant schématiquement trois réactions différentes. Certains États considèrent que les États-Unis font semblant de proposer une stratégie pour faire croire à leurs efforts pour le désarmement alors qu'en vérité ils repoussent le moment de prendre des mesures

27. Alexandre Debs & Nuno P. Monteiro, *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Nuclear Proliferation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017 ; Scott D. Sagan, « Why Do States Pursue Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb », *International Security*, 21:3, hiver 1996-1997, p. 54-86.

28. Kenneth Waltz, « Nuclear Myths and Political Realities », *The American Political Science Review*, 84:3, septembre 1990, p. 731-745.

29. *Ibid.*

concrètes et de réels engagements ; d'autres estiment que l'initiative est sincère mais que l'objectif qu'elle vise est inatteignable et qu'elle ne permettra donc pas de vraies avancées en termes de désarmement ; les derniers enfin ont une interprétation plus optimiste et pensent que l'initiative pourra permettre de faire d'importants progrès sur plusieurs questions de sécurité et qu'elle mérite donc, à ce titre, d'être étudiée³⁰. Si les alliés des États-Unis se rapprochent de cette troisième catégorie, la plupart des ENDAN ainsi que la Chine et la Russie se situeraient plutôt entre la première et la deuxième. Il faut, bien entendu, rester prudent en utilisant cette classification : alors que certains États ont publiquement exprimé leur enthousiasme et leur ralliement à l'initiative, ils ont pu se montrer plus sceptiques en dehors de la sphère officielle ; d'autres, au contraire, l'ayant fortement critiquée lors de sa présentation initiale, ont tout de même assisté à la première réunion³¹.

Globalement, la réception de CEND a été très mitigée pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'initiative a été perçue comme consolidant les inégalités du TNP, que certains États perçoivent comme discriminatoire en ce qu'il accorderait plus de droits aux EDAN qu'aux ENDAN. Le texte du traité distingue les États dotés, ayant conduit un essai nucléaire avant 1967, de ceux n'ayant pas l'arme nucléaire. Il définit pour chacun de ces États un certain nombre d'obligations, traditionnellement rassemblées en trois piliers : non-prolifération (articles I et II) ; usages pacifiques de l'énergie nucléaire (article IV) ; désarmement (article VI). Bien que les différents articles du traité n'attribuent pas de responsabilité particulière aux États dotés d'une part ou aux États non dotés d'autre part (à l'exception des articles I et II, mais qui mettent en place des obligations réciproques), la coutume a eu tendance à associer l'article IV aux ENDAN et l'article VI aux EDAN.

Si les usages pacifiques restent un sujet de discussion très important, l'opposition principale entre États dotés et non dotés s'est cristallisée autour de la relation entre les obligations de non-prolifération et celles de désarmement. Plusieurs documents³² par lesquels les États prennent d'importants engagements en la matière ont été négociés et adoptés dans le cadre du processus d'examen du traité. Si des progrès ont été réalisés sur un certain nombre de points, beaucoup d'États considèrent que ces déclarations n'ont pas abouti à des avancées suffisantes, engendrant ainsi pour eux un sentiment de frustration. Ils estiment en effet que leurs efforts en matière de non-prolifération ne seraient pas nécessairement suivis d'efforts de désarmement équivalents de la part du P5. L'initiative CEND a alors été interprétée comme un moyen pour les États-Unis de repousser la réelle mise en œuvre de leur obligation de désarmement, perpétuant par-là les disparités entre EDAN et ENDAN.

Le fait même que le contexte stratégique occupe une place centrale dans la réflexion sur le désarmement a été vivement critiqué par certains États qui ont, à cette occasion, invoqué

30. Rebecca D. Gibbons, « Can this new approach to nuclear disarmament work? », *War on the Rocks*, 23 janvier 2019.

31. William C. Potter, « Taking the Pulse at the Inaugural CEND meeting », *op. cit.*

32. Notamment le Document final de la conférence des Parties au TNP chargée d'examiner le traité et la question de sa prorogation en 1995, le Document final de la conférence d'examen de 2000 comportant une série de mesures pour le désarmement nucléaire connues sous le nom des « Treize étapes concrètes » et le Plan d'action approuvé lors de la conférence d'examen de 2010.

l'inconditionnalité de l'article VI. Par exemple, la coalition pour un nouvel agenda³³ a affirmé que « la sécurité internationale ne progresse[rait] pas et que le traité [TNP] ne [serait] pas préservé par des États dotés créant des doutes quant à leur intention de remplir un jour leurs obligations de désarmement. [...] De toute évidence, l'imposition de conditions pour la mise en œuvre de toute obligation relative à un traité ne peut que miner la crédibilité du régime de non-prolifération et le TNP, qui en est le fondement³⁴ ». L'administration américaine, qui avait d'abord intitulé son approche *Creating the conditions for nuclear disarmament* s'est d'ailleurs vue contrainte de renommer son initiative devant l'indignation qu'avait provoquée la mention du terme « conditions ». Certains l'ont en effet comprise comme une tentative par les États-Unis d'imposer des préconditions à leur obligation de désarmement ; perception que l'intitulé actuel vise à corriger³⁵. En somme, même si ses arguments sont peu originaux, CEND a été perçue par beaucoup de pays favorables au désarmement nucléaire comme un pas en arrière par rapport aux engagements pris en la matière lors des précédentes conférences d'examen du TNP.

Les critiques initiales de l'initiative s'inscrivent également dans un contexte marqué par le développement, depuis plusieurs années, d'une campagne sur les conséquences humanitaires de l'existence même de l'arme nucléaire. Un certain nombre d'États ont ainsi porté un discours présentant ces armes comme une menace à la sécurité internationale et ont placé cet argument au cœur de la réflexion. Cette démarche s'est matérialisée, le 7 juillet 2017, par l'adoption d'un Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN) qui a pour but de délégitimer la dissuasion et les moyens de la mettre en œuvre. Considérant, comme les autres membres du P5, que ce traité est contre-productif, les États-Unis présentent leur initiative comme une alternative plus pragmatique et viable. Dès lors, on peut se demander si CEND a été conçue en opposition, voire en réaction au TIAN³⁶, et dans quelle mesure elle cherche à réorienter plus largement le débat sur les armes nucléaires qui se trouvait dans une impasse. Dans ce contexte, il est peu surprenant qu'une initiative de désarmement, présentée par un État doté et prenant clairement le parti de mettre l'environnement stratégique au cœur de la réflexion dans ce domaine, fasse l'objet de doutes et de réserves.

Enfin, le scepticisme ainsi créé ne saurait être déconnecté de la réalité politique à l'heure où, comme nous l'avons vu, les États-Unis se retirent de nombreux accords multilatéraux, notamment de maîtrise des armements, alors qu'ils tendent à percevoir cette initiative comme susceptible de limiter leurs capacités et leur puissance³⁷. Depuis 2017, la politique

33. La coalition pour un nouvel agenda, fondée le 9 juin 1998 par huit États dans le cadre du TNP, a pour ambition de parvenir à un consensus international pour faire progresser le désarmement nucléaire. Ses membres fondateurs sont l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Égypte, l'Irlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Slovaquie et la Suède, mais les deux dernières se sont depuis retirées de la coalition.

34. Dell Higgie, Discours par le représentant de la Nouvelle-Zélande au nom de la New Agenda Coalition lors du débat général, Deuxième comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP de 2020, Genève, 23 avril 2018.

35. Margaret Rowland Croy, « [NPT PrepCom 2019: Live CNS Updates](#) », Middlebury Institute of International Studies at Monterey, 9 mai 2019.

36. Christopher A. Ford, « The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: A Well-Intentioned Mistake », Remarques prononcées à l'Université d'Islande, Reykjavik, 30 octobre 2018.

37. Il est intéressant de constater qu'un tel constat avait déjà été dressé avec l'administration Bush : « Contrairement aux présidences précédentes, l'administration Bush semblait voir le système d'après-guerre mené par les États-Unis, fondé sur des institutions et des engagements, davantage comme un fardeau que comme un système facilitant et légitimant la projection de puissance américaine. Ces institutions étaient perçues comme les armes des faibles

étrangère américaine se montre plutôt « hostile à l'internationalisme libéral³⁸ ». Or, plus un État se montre capable de prendre des engagements crédibles, plus il apparaît légitime auprès des autres et plus il est probable que ceux-ci lui apportent leur soutien³⁹. Dans le cas des États-Unis, le retrait du JCPOA et du traité FNI, entre autres, a au contraire érodé leur crédibilité en mettant en doute leur volonté de respecter les accords internationaux auxquels ils sont partie⁴⁰. Dans le cadre d'un climat de défiance générale, d'autres politiques telles que la modernisation des capacités nucléaires⁴¹ ou la décision de ne pas communiquer sur la taille de l'arsenal américain en 2018 (alors que c'était une pratique établie depuis 2014 et considérée comme une mesure de transparence et de confiance importante⁴²) sont volontiers interprétées comme contraires à tout effort de désarmement nucléaire. Enfin, les positions radicales sur le désarmement, exprimées lors du lancement de l'initiative par des membres éminents du gouvernement tels que John Bolton n'ont fait que renforcer les doutes sur la sincérité de l'administration américaine.

Une acceptation progressive dans les enceintes multilatérales

Malgré une réception initiale peu favorable, CEND semble de mieux en mieux acceptée comme une initiative légitime dans le cadre de la réflexion sur le désarmement nucléaire. Les pays y participant se sont rencontrés deux fois en séance plénière, en juillet 2019 à Washington et en novembre 2019 à Wilton Park (Royaume-Uni). Tandis que la première rencontre a été l'occasion de poser les bases et de lancer l'initiative, la seconde s'est concentrée sur le développement de notes de concept et l'ébauche de projets de programme de travail d'une durée de deux ans.

Les trois groupes de travail ont fixé certains axes et objectifs. Le premier, réfléchissant aux moyens de rendre l'environnement de sécurité plus favorable au désarmement, aura comme priorité de produire des recommandations pour améliorer le dialogue entre les États sur les perceptions de la menace, la dissuasion nucléaire et les conséquences humanitaires liées à l'utilisation des armes nucléaires. Son mandat couvre également l'identification de mesures concrètes pour avancer l'objectif du désarmement nucléaire, et le développement d'approches permettant de mieux prendre en compte les violations des provisions d'accords et traités existants. Le deuxième groupe, s'intéressant au rôle des institutions de non-prolifération et de désarmement, cherchera à émettre des propositions pour

plutôt que comme l'outil des puissants » (G. John Ikenberry, Préface à la nouvelle édition de *After Victory, Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2019, p. xvii).

38. Joseph S. Nye Jr., « The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump », *International Affairs*, 95:1, janvier 2019, p. 63-80.

39. G. John Ikenberry, « Reflections on After Victory », *The British Journal of Politics and International Relations*, 21:1, 2019.

40. Il faut noter que si le retrait du traité FNI a pu être fortement critiqué par certains États, beaucoup d'autres ont regretté mais compris la décision américaine au vu de la violation par la Russie de ses engagements au titre de ce traité. Il n'en va pas de même pour le JCPOA, pour lequel le retrait américain a été quasi universellement perçu comme un mouvement unilatéral peu justifié.

41. David E. Sanger et William J. Broad, « As U.S. Demands Disarmament, It Moves to Expand Its Own Arsenal », *The New York Times*, 14 mai 2018.

42. Hans M. Kristensen, « Pentagon Slams Door On Nuclear Weapons Stockpile Transparency », *Federation of American Scientists*, avril 2019.

les maintenir en place et améliorer leur fonctionnement. Il portera en outre une attention particulière au rôle que peut jouer l'éducation. Enfin, le troisième groupe sera en charge d'identifier les mesures existantes participant à la réduction des risques et de proposer de nouvelles mesures concrètes, réalisables et viables⁴³. L'objectif de cette seconde rencontre était double. Il s'agissait d'identifier les questions devant être posées dans le cadre d'une réflexion sur l'amélioration de l'environnement de sécurité et de commencer à envisager de potentielles réponses. La prochaine réunion devait avoir lieu au mois d'avril, juste avant la conférence d'examen du TNP⁴⁴. À court terme, l'objectif est de produire un plan de progrès qui pourra être présenté à l'occasion de la reprise des activités, sans doute lors d'un exercice spécifique dédié. Outre ceux qui participent aux travaux de CEND, tous les États ont pu être sensibilisés à l'initiative à travers les deux *side-events* qui lui ont été consacrés, lors du Comité préparatoire d'avril 2019 et à la première Commission de l'Assemblée générale de l'ONU en octobre.

Bien sûr, CEND n'est pas sans susciter les réserves de ceux qui considèrent cette initiative comme un subterfuge et une opération de communication permettant aux États-Unis de retarder la mise en œuvre de leurs obligations tout en prétendant agir de bonne foi pour avancer l'objectif du désarmement nucléaire. À l'heure où les progrès sur l'article VI par les EDAN sont évalués avec beaucoup d'attention, une telle interprétation de l'initiative par de nombreux acteurs reste inévitable. L'ancien directeur de la vérification et de la coordination des politiques de sécurité à l'AIEA, Tariq Rauf, rappelant que la plupart des instruments de non-prolifération et de désarmement ont été conclus lors de la guerre froide, rejette l'argument de l'environnement sécuritaire et fustige la mauvaise foi qui aurait présidé à l'élaboration de CEND. Il dénonce également une contradiction entre CEND et les engagements des États-Unis relatifs aux documents de consensus des précédentes conférences d'examen ou autres traités pertinents⁴⁵.

Cependant, de manière globale, on remarque une inflexion dans les critiques adressées à CEND : à mesure que l'initiative progresse, elles tendent à être moins politiques et plus procédurales et substantielles. Certains États comme l'Autriche, le Brésil, l'Irlande ou encore le Mexique, dont on pourrait attendre une vive opposition à cette initiative, ont quand même accepté de participer aux réunions. Ainsi, l'Irlande a-t-elle publiquement reconnu l'importance d'avoir un dialogue sur la question de l'environnement sécuritaire⁴⁶. Le Mexique, quant à lui, a exprimé son soutien à l'initiative lors du *side-event* sur CEND s'étant tenu pendant l'Assemblée générale d'octobre 2019, tout en rappelant que les conclusions auxquelles les groupes de travail pourraient parvenir ne sauraient se substituer à un progrès concret, et en soulignant la nécessité de travailler à la mise en œuvre des recommandations produites⁴⁷. La Russie et la Chine participent également au dialogue mais ont émis quelques réserves, y compris sur la possibilité pour ce nouvel espace de parvenir à un

43. Shannon Bugos, « CEND Establishes Two-Year Work Program », Arms Control Today, janvier/février 2020.

44. Ces deux échéances seront reportées à une date ultérieure en raison de la pandémie de Covid-19.

45. Voir Tariq Rauf, « Fiddling While the Nuclear Arms Control Architecture Collapses », in *indepthnews.net*, 19 mai 2019 ; Tariq Rauf, « Is Past Prologue? Examining NPT Review Conference Commitments », UNIDIR, 2020.

46. Conférence « Is Past Prologue? Examining NPT Review Conference Commitments », Genève, 18 février 2020.

47. *Side-event* sur CEND, Troisième comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP, New York, 14 octobre 2019.

terrain d'entente substantiel et de refléter la diversité des points de vue. Comme d'autres, ces deux États ont questionné la valeur ajoutée de CEND et la façon dont elle pourrait interagir avec les enceintes multilatérales existantes sans répliquer les débats qui y prennent place⁴⁸. Ces deux observations ne peuvent être dissociées du contexte dans lequel les discussions ont lieu : celui de fortes tensions sur les sujets de maîtrise des armements et de désarmement nucléaires entre les États-Unis et la Russie, d'une part, comme le montre l'effondrement du traité FNI et les doutes sur une potentielle extension de New START, et entre les États-Unis et la Chine, d'autre part, notamment sur la question de la trilatéralisation des accords de maîtrise des armements. Globalement, il semble donc que la tonalité des critiques ait évolué. Si certains États restent réticents et dubitatifs quant aux résultats que pourra engendrer cette approche, CEND paraît de plus en plus acceptée comme une initiative légitime, qui œuvre au renouvellement des discussions sur le désarmement nucléaire en essayant de dépasser les blocages existants.

Globalement, quasiment tous les protagonistes de CEND semblent être satisfaits du format proposé par l'initiative américaine, qui institue une voie alternative aux discussions très formelles caractérisant traditionnellement les négociations. L'informalité des débats, particulièrement mise en avant par les États-Unis, peut interroger sur la capacité de CEND à produire et délivrer des résultats concrets à moyen et long terme⁴⁹. Néanmoins, elle permet, d'une part, d'adopter une approche plus susceptible de proposer des solutions concrètes aux problèmes identifiés que les discours préparés en avance reflétant une position relativement fixe des États⁵⁰. Elle offre, d'autre part, une occasion d'aborder des sujets qui sont habituellement peu traités comme, par exemple, la dissuasion⁵¹. Beaucoup reconnaissent également que l'inclusivité de CEND lui confère un caractère exceptionnel. Il n'existe pas, à ce jour, d'autre forum rassemblant des experts issus d'ONG, des ENDAN, les cinq EDAN reconnus par le TNP et des trois autres États possesseurs non membres du traité⁵². Pour ces raisons, CEND se veut alors un complément nécessaire aux discussions prenant place dans les enceintes multilatérales traditionnelles.

CONCLUSION

« Le Traité [TNP] et ses conférences [d'examen] ne peuvent ni attribuer de la valeur à la dissuasion nucléaire, ni consentir à une discussion sur le sujet, quelle que soit l'importance que les États leaders et leurs alliés lui accordent et quel que soit son rôle dans le cheminement vers la réduction drastique des armements et le désarmement. [...] La dissuasion nucléaire est comme un fantôme autour de la table dont l'existence est connue, mais dont la contribution à la sécurité régionale et mondiale ne peut être publiquement reconnue ou

48. *Ibid.*

49. Cette réserve a été émise par plusieurs délégations lors de la réunion de novembre.

50. Heather Williams, « CEND and a changing global nuclear order », European Leadership Network, 18 février 2020.

51. Tomoko Kurokawa, «How to Overcome the Impasse on Nuclear Disarmament: An Interview with Thomas Countryman », *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2:2, 2019, p. 586-611.

52. Heather Williams, « CEND and a changing global nuclear order », *op. cit.*

évaluée⁵³. » Le constat établi par William Walker en 2007 reste d'une actualité criante : on ne parle pas, aujourd'hui, de sécurité internationale dans les enceintes traitant de désarmement nucléaire. C'est précisément cette lacune que CEND cherche à combler en sensibilisant les acteurs aux données du débat stratégique et à sa complexité. Étant donné les nombreuses oppositions sur ce sujet dans les différents forums multilatéraux existants, il est peu surprenant que CEND ait, dans un premier temps, reçu un accueil mitigé. Qu'elle ait cherché à faire valoir les préoccupations américaines ou qu'elle ait eu l'ambition plus grande de réorienter le débat sur le désarmement nucléaire, l'initiative s'est heurtée à la difficulté de dépasser les logiques politiques existantes. De nombreux États ont en effet critiqué cette approche, refusant d'entendre, par principe et sans doute aussi par idéologie, les arguments la justifiant.

Toutefois, CEND semble de plus en plus acceptée comme l'une des initiatives permettant de raviver, sinon de faire progresser, le débat sur le désarmement nucléaire, au même titre que l'approche suédoise *Stepping Stones* par exemple⁵⁴. Si certains États restent sceptiques, d'autres semblent trouver que le dialogue en vaut la peine.

Pour perdurer, l'initiative devra éviter deux écueils majeurs. Il s'agira tout d'abord de veiller à se distinguer en substance des enceintes internationales afin que les blocages traditionnels ne soient pas répliqués à l'échelle du dialogue CEND. Deuxièmement, il conviendra de maintenir un programme de travail assez consistant et des membres assez investis pour que les efforts ne s'arrêtent pas après la conférence d'examen du TNP. Sur le fond, la longévité de CEND dépendra de sa capacité à s'adapter à l'évolution de l'ordre nucléaire et à prendre en compte de nouveaux sujets comme les technologies émergentes, les perspectives régionales ou encore à dépasser les blocages existants entre les participants, par exemple autour de la question des conséquences humanitaires⁵⁵. Sur la forme, elle reposera avant tout sur la crédibilité de Washington auprès des États prenant part au processus ; et celle-ci tient notamment à l'attitude des États-Unis face aux traités auxquels ils sont partie⁵⁶. Le climat de défiance dominant aujourd'hui les relations internationales laisse planer des doutes quant à l'issue favorable des négociations portant sur la maîtrise des armements et le désarmement. Il n'est pas certain cependant qu'il aura raison du dialogue, à certains égards innovant, qu'est CEND.

L'auteur remercie sincèrement Tiphaine de Champchesnel pour son soutien et ses précieux conseils tout au long de la conception et de la rédaction de cette note.

53. William Walker, « International Nuclear Order: A Rejoinder », *International Affairs*, 83:4, juillet 2007, p. 747-756.

54. « Unlocking disarmament diplomacy through a “stepping stone” approach », Document de travail soumis par la Suède, troisième comité préparatoire à la conférence d'examen du TNP de 2020, New York, 25 avril 2019.

55. Heather Williams, « CEND and a changing global nuclear order », *op. cit.*

56. Edward Ifft, « Mapping the fault lines for the 2020 NPT Review Conference », European Leadership Network, 6 février 2020.

Pauline Lévy a été assistante de recherche à l'IRSEM au sein du domaine « Pensée stratégique » de septembre à novembre 2019. Diplômée de Sciences Po Bordeaux, elle a auparavant été stagiaire à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et à l'Institut français des relations internationales (IFRI). Elle effectue aujourd'hui un stage à l'Institut de recherche pour le désarmement des Nations unies (UNIDIR) où elle travaille sur les armes conventionnelles.

Contact : paulinelevy10@gmail.com