

Conférence du désarmement

11 septembre 2018

Français

Original : anglais

Organe subsidiaire 2 : Prévention de la guerre nucléaire, y compris toutes les questions qui y sont liées

Rapport

(Adopté à la 1470^e séance plénière, le 5 septembre 2018)

1. Par sa décision CD/2119 du 19 février 2018, la Conférence du désarmement a créé cinq organes subsidiaires chargés d'approfondir l'examen des points de son ordre du jour. Elle a décidé que l'organe subsidiaire 2 s'intéresserait à la prévention de la guerre nucléaire, y compris toutes les questions qui y sont liées. Conformément au calendrier annexé à la décision CD/2126 du 27 mars 2018, il a également été décidé que les travaux de l'organe subsidiaire 2 auraient pour thème général l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires. La Conférence est également convenue qu'une séance de l'organe subsidiaire au moins serait consacrée aux questions autres que l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires et entrant dans le champ d'examen de la question de la prévention de la guerre nucléaire, y compris toutes les questions qui y sont liées.

2. Le présent rapport rend compte des débats que cet organe subsidiaire a tenus conformément à son mandat et prend acte des profondes divergences de vues sur les différentes questions examinées.

- La première partie rend compte des débats consacrés aux travaux ayant pour thème général l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires.
 - La section A de la première partie relate les discussions techniques qui ont été menées afin de trouver de nouveaux domaines de convergence de vues.
 - La section B de la première partie rend compte du débat consacré à l'examen de mesures efficaces, notamment d'instruments juridiques susceptibles d'être négociés.
- La deuxième partie rend compte de l'examen de la « prévention de la guerre nucléaire, y compris toutes les questions qui y sont liées », avec pour thème général les questions autres que l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires. Les discussions ont principalement porté sur la question de la réduction du risque nucléaire.
- La troisième partie recense les domaines dans lesquels les travaux seraient susceptibles d'être poursuivis sur la base des discussions de l'organe subsidiaire 2.

3. Deux experts ont participé aux travaux de l'organe subsidiaire 2, M. Pavel Podvig, Directeur de projet à l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), et M. Sico van der Meer, chargé de recherche à l'Institut néerlandais de



relations internationales Clingendael. M. Podvig a présenté un « tour d'horizon des activités menées avec pour thème général l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires » et il a apporté des contributions à toutes les séances. Le 29 juin, M. van der Meer a présenté un exposé sur le thème : « réduction des risques liés aux armes nucléaires : 11 lignes d'action stratégiques ».

I. Première partie

A. Discussions techniques

Questions d'ordre général

4. Les délégations ont exposé leur position s'agissant de l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires. Elles ont déclaré qu'un traité en la matière devrait être non discriminatoire, multilatéral et effectivement vérifiable au niveau international, qu'il devrait contribuer concrètement au double objectif de la non-prolifération nucléaire et du désarmement nucléaire conformément à l'alinéa b) du paragraphe 50 du document final adopté par l'Assemblée générale à l'issue de sa première session extraordinaire consacrée au désarmement, et qu'il devrait conduire à une sécurité non diminuée pour tous les États afin de promouvoir ou renforcer la stabilité à des niveaux d'armement inférieurs tout en prenant en compte la nécessité pour tout État de protéger sa sécurité. Un tel traité devrait en outre être suffisamment efficace, concret et flexible pour permettre de futures évolutions. Il conserverait toute son utilité en tant que mesure effective de désarmement et de non-prolifération nucléaires ainsi que comme moyen de développer la confiance entre États.

5. Certaines délégations ont fait valoir que des mesures de transparence et de confiance pouvaient être utiles même en dehors d'un traité. D'autres, au contraire, ont affirmé que des mesures de transparence et de confiance ne remplaceraient jamais un instrument juridiquement contraignant, c'est-à-dire un traité. Certaines délégations ont affirmé qu'un traité ne devrait pas interdire toute production de matières fissiles, en particulier lorsque celles-ci étaient destinées à des utilisations civiles ou à d'autres utilisations non proscrites. Il faudrait veiller à prévenir tout détournement de matières fissiles aux fins de la fabrication d'armes ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. Il était important d'examiner des mesures efficaces propres à donner à ce traité un objectif et une finalité clairs. Les obligations inscrites dans le traité devaient reposer sur le principe de non-discrimination. Les définitions, la vérification et les mécanismes institutionnels et juridiques sont certains des aspects importants du traité. Ils sont interdépendants et sont également liés à l'objectif et à la portée du traité. La Conférence du désarmement est l'instance internationale la plus appropriée pour négocier un traité.

Définitions

6. Les délégations ont livré leur point de vue concernant la question des définitions. Une délégation a d'emblée fait valoir qu'en raison des liens étroits entre les diverses notions, il serait prématuré d'engager des discussions sur les éléments d'un traité tels que la vérification, les définitions et les mécanismes juridiques et institutionnels tant que l'objectif et le champ d'application du traité n'auraient pas été déterminés avec précision dans le cadre d'une conception commune.

7. Les délégations ont estimé qu'un traité devrait définir, entre autres, les notions de matières fissiles et de production de matières fissiles, et délimiter précisément les installations couvertes. Les définitions auraient des répercussions sur le champ d'application du traité, mais aussi sur les moyens et les méthodes retenus aux fins de sa vérification. Il faudrait veiller à ce que les définitions répondent efficacement à l'objectif et à la finalité du traité.

Champ d'application

8. Les délégations ont exprimé leur position s'agissant du champ d'application d'un traité. Certaines délégations ont affirmé que le traité ne devrait interdire que la production future de matières fissiles, le rapport Shannon et le mandat contenu dans ce rapport (document CD/1299 de 1995), adoptés par consensus, demeurant à leurs yeux la base la plus pertinente et la plus solide pour engager des négociations sur un tel traité à la Conférence du désarmement. Certaines d'entre elles ont estimé qu'en conséquence, il n'était pas nécessaire d'établir un nouveau mandat. Ces mêmes délégations ont réclamé l'ouverture immédiate, à la Conférence du désarmement, de négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles entrant dans la fabrication d'armes ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires sur la base du document CD/1299 et du mandat contenu dans ce document.

9. D'autres délégations ont indiqué qu'elles étaient plus flexibles sur la question du champ d'application du traité, mais qu'un traité interdisant la production future de matières fissiles était un minimum. De leur point de vue, il convenait de faire une distinction entre les différentes catégories de stocks de matières fissiles existants et certaines de ces catégories étaient susceptibles d'être prises en compte dans le même instrument ou de faire l'objet d'un instrument séparé. Certaines délégations ont également fait des propositions concernant le traitement des différentes catégories. Ces propositions consistaient, par exemple, à soumettre certaines catégories à une vérification uniquement et pas nécessairement à des réductions, que l'une et l'autre soient volontaires ou non. De l'avis de ces délégations, le rapport Shannon et le mandat contenu dans ce rapport laisser subsister une « ambiguïté constructive » suffisante s'agissant de la prise en compte ou non des stocks dans le champ d'application du traité.

10. D'autres délégations ont affirmé avec insistance que le traité devait s'appliquer non seulement à la production future, mais encore à la production passée de matières fissiles entrant dans la fabrication d'armes et d'autres dispositifs explosifs nucléaires. Les stocks devaient, en fonction de leur catégorie, être pris en compte par le traité, soit pour être réduits, soit pour être soumis à vérification. De l'avis de certaines de ces délégations, le rapport Shannon et le mandat qu'il contient devaient être à la base des négociations, car les stocks existants n'étaient pas laissés de côté. Une délégation estimait néanmoins que le rapport Shannon et le mandat qu'il contient avaient perdu toute utilité et toute validité en tant que base d'un travail de fond concernant une telle interdiction, les stocks existants n'étant pas couverts explicitement. Il s'ensuivait qu'il était nécessaire d'établir un nouveau mandat.

11. Si certaines délégations ont estimé que la question du champ d'application et de l'objectif du traité devait être réglée avant l'ouverture de toute négociation, d'autres ont, au contraire, fait valoir que cette question pouvait être réglée en cours de négociation.

12. Certaines délégations ont jugé qu'il serait utile de définir des catégories fonctionnelles différentes de matières fissiles car cela permettrait aux points de vue spécifiques concernant la façon de traiter telle ou telle catégorie de s'exprimer plus aisément. Différentes catégories fonctionnelles de matières fissiles ont ainsi été mentionnées, en particulier les matières fissiles :

- a) À usage civil ;
- b) Entrant dans la fabrication d'armes nucléaires ;
- c) Destinées à des activités en rapport avec les armes nucléaires ;
- d) Considérées comme excédentaires par rapport aux besoins relatifs aux armes nucléaires ;
- e) Déclarées excédentaires à la suite d'une mesure de désarmement unilatérale, bilatérale ou multilatérale ;
- f) Affectées ou réservées à des utilisations militaires non proscrites.

13. S'agissant du classement des matières fissiles en catégories fonctionnelles, une délégation a indiqué que le concept de « matières excédentaires » risquait de légitimer la poursuite de l'acquisition et de la production d'armes nucléaires au détriment des engagements pris en faveur du désarmement nucléaire. De même, certaines délégations estimaient que les discussions seraient plus aisées si les catégories fonctionnelles étaient moins nombreuses.

14. D'une manière générale, les délégations estimaient que les utilisations civiles et les utilisations militaires non proscrites des matières fissiles ne devaient pas être interdites. Cependant, certaines délégations ont souligné qu'il faudrait mettre en place des mécanismes afin d'empêcher le détournement de matières fissiles pour la fabrication d'armes et d'autres dispositifs nucléaires, tout en tenant compte des préoccupations des États s'agissant des informations sensibles. Les délégations ont exprimé de très nombreux points de vue s'agissant des transferts internationaux et de l'acquisition de matières fissiles entrant dans la fabrication d'armes et d'autres dispositifs explosifs nucléaires. Certaines d'entre elles estimaient que les transferts et l'acquisition de matières fissiles desservaient les objectifs du traité, alors que d'autres ont fait valoir que si une interdiction des transferts et de l'acquisition était inscrite dans le champ d'application du traité, il faudrait aussi, logiquement, que le traité prenne en compte les stocks existants.

15. Les délégations se sont également demandé jusqu'à quel point le traité pourrait contribuer aux objectifs de non-prolifération et de désarmement nucléaires. Certaines étaient de l'avis que le traité devait mettre l'accent sur la non-prolifération, mais d'autres considéraient qu'il devait au contraire s'inscrire explicitement dans le dispositif de désarmement nucléaire et qu'il importait par conséquent qu'au moins certaines catégories afférentes aux stocks existants entrent dans son champ d'application. Il a par ailleurs été dit qu'un traité qui ne prendrait pas en compte les stocks de matières fissiles n'empêcherait ni la prolifération verticale ni la prolifération horizontale, mais aussi qu'il limiterait tout de même la production future, ce qui lui conférerait un intérêt du point de vue de la non-prolifération. D'autres délégations estimaient qu'un traité qui ne couvrirait que la production de matières fissiles contribuerait également au désarmement nucléaire en rendant possibles des mesures de transparence et de vérification. Certaines délégations ont fait valoir que des déclarations, initiales ou non, faites dans ce contexte pourraient aussi être intégrées à de futurs mécanismes de désarmement nucléaire. Certaines ont également laissé entendre que le traité pourrait être assorti d'un mécanisme permettant de faire en sorte que les matières fissiles rendues superflues par de futurs accords de désarmement nucléaire soient intégrées à son système de vérification afin de garantir l'irréversibilité de ces mesures.

Vérification

16. Les délégations se sont intéressées à plusieurs conceptions de la vérification. Si certaines d'entre elles privilégiaient une approche ciblée, centrée sur les installations d'enrichissement et de retraitement et sur les installations en aval traitant ou manipulant des matières fissiles, d'autres plaidaient pour une approche globale couvrant l'ensemble du cycle du combustible nucléaire. Un autre groupe de délégations a exposé les avantages d'une approche hybride centrée sur la vérification systématique des éléments du cycle du combustible nucléaire présentant des risques particulièrement élevés d'utilisation malveillante dans le cas où une Partie chercherait à violer les obligations souscrites en vertu du traité, mais aussi sur l'application de mesures moins contraignantes aux autres activités relevant du cycle du combustible nucléaire en tenant compte des risques que ces activités pourraient présenter au regard des objectifs du traité. Les discussions ont porté sur les avantages et inconvénients de ces différentes approches. Dans ce contexte, certaines délégations ont évoqué la nécessité de trouver un équilibre entre rationalisation des ressources et efficacité du système. De même, de l'avis de certaines délégations, il fallait éviter de créer des doubles emplois avec les obligations et les mécanismes de garanties existants. La nécessité de rendre les dispositions en matière de vérification non discriminatoires a également été soulignée.

17. Certaines délégations ont fait observer que les exigences en matière de vérification s'imposeraient d'abord aux États disposant d'installations qui n'étaient soumises à aucune garantie, car les accords de garanties généralisées énoncés dans le modèle INFCIRC/153 corrigé et, pour les États concernés, les protocoles additionnels à cet accord, traitent des aspects importants de cette question pour les États considérés comme non dotés d'armes nucléaires en vertu du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Certaines délégations ont par ailleurs fait valoir qu'il serait peut-être nécessaire de prendre des mesures pour les États relevant de cette dernière catégorie. De plus, aux yeux de certaines délégations d'États parties au TNP, les dispositions d'un futur traité devaient être cohérentes avec les dispositions juridiques existantes, notamment avec le TNP.

18. La question de la nécessité de répondre aux préoccupations des États s'agissant des informations sensibles dans le contexte de la vérification a été débattue. Des délégations ont estimé qu'un mécanisme de vérification devrait tenir compte des préoccupations des États parties concernant les informations sensibles, que ce soit du point de vue de la non-prolifération ou sur le plan commercial, et préserver la confidentialité de ces informations. Certaines délégations ont évoqué la possibilité de traiter cette question en s'appuyant sur la notion de vérification différée, c'est-à-dire sur un système qui s'apparenterait à une « boîte noire », et sur des formes d'accès réglementé. La nécessité de tenir compte de la sensibilité des informations relatives à la propriété intellectuelle et des informations commerciales a également été soulignée.

19. Certaines délégations étaient de l'avis que les outils de vérification devraient comprendre des inspections régulières et des inspections ponctuelles. La comptabilisation des matières fissiles a été mentionnée au nombre des mesures de vérification possibles. Certaines délégations ont également évoqué la possibilité de vérifier les transferts et souligné l'importance de déclarations à cet égard.

20. Les délégations ont exprimé leurs préférences respectives s'agissant de l'organe auquel la vérification devrait être confiée. Si certaines estimaient que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) devait jouer un rôle prééminent dans la vérification d'un futur traité, d'autres étaient favorables à la création d'un nouvel organe chargé de la vérification, sans toutefois exclure la possibilité de faire appel à certaines des ressources de l'AIEA.

21. Certaines délégations étaient de l'avis que l'examen technique et scientifique des questions relatives à la vérification devait être poursuivi, en veillant à ce qu'il complète les travaux en cours dans d'autres cadres sans créer de doubles emplois. À cet égard, les domaines suivants ont été cités : 1) difficultés techniques liées à la vérification ; 2) description générale du fonctionnement pratique de la vérification selon divers scénarios ; et 3) évaluation des besoins en ressources pour la vérification et les arrangements institutionnels. Certaines délégations ont par ailleurs fait valoir que la poursuite des travaux relatifs à la catégorisation des installations de production faciliterait la détermination d'une approche appropriée de la vérification. Quoique favorables à la poursuite des travaux scientifiques, certaines délégations ont souligné que ce travail pouvait être mené dans le cadre des négociations sur le traité et qu'il était inutile de l'entreprendre avant l'ouverture des négociations.

Mécanismes institutionnels

22. Les délégations ont observé que des mécanismes institutionnels contribueraient à asseoir la crédibilité du traité aux yeux de la communauté internationale, notamment en permettant d'appliquer plus efficacement l'instrument dans le but de servir ses buts et ses objectifs. Des arrangements institutionnels et des mécanismes de gouvernance efficaces offriront la possibilité de fixer des objectifs à atteindre.

B. Examen de mesures efficaces

23. Beaucoup de délégations se sont déclarées prêtes à commencer sans tarder des négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires, estimant par ailleurs pour partie qu'un

tel traité devait être négocié dans le cadre d'un programme de travail équilibré et complet de la Conférence du désarmement. Certaines délégations ont par ailleurs affirmé que les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du traité devraient être conçues de façon à conditionner l'entrée en vigueur de l'instrument à l'adhésion de l'ensemble des États disposant de capacités importantes.

24. Il a par ailleurs été très largement question du rôle et de l'utilité des mesures de transparence et de confiance. Certaines délégations estimaient que les mesures de transparence et de confiance pouvaient jouer un rôle utile durant la préparation des négociations, pendant les négociations et dans le cadre d'un instrument juridiquement contraignant, ces différentes phases ne s'excluant pas nécessairement mutuellement. Ces mesures pouvaient contribuer à instaurer un climat de confiance. Les délégations ont, sans prétendre à l'exhaustivité, cité un certain nombre d'exemples de ce qu'elles considéraient comme de possibles mesures de transparence et de confiance, notamment les propositions d'accords volontaires, l'instauration de moratoires sur la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires, le démantèlement irréversible d'installation de production de matières fissiles, les déclarations unilatérales et d'autres modalités de diffusion d'informations. Certaines d'entre elles, tout en jugeant de telles mesures utiles, estimaient qu'elles ne remplaceraient pas un instrument juridiquement contraignant. D'autres redoutaient spécifiquement que ces mesures ne soient ni vérifiables ni irréversibles, ce qui ne leur donnerait par conséquent qu'une valeur limitée. Les moratoires unilatéraux déclarés volontairement sur la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et d'autres dispositifs explosifs nucléaires ont été évoqués dans ce contexte, certaines délégations estimant par ailleurs qu'ils risquaient de constituer un frein à la négociation en priorité d'un instrument juridiquement contraignant. Le manque de précision quant à la portée de tels moratoires était également problématique aux yeux de certaines délégations.

II. Deuxième partie : Prévention de la guerre nucléaire, y compris toutes les questions qui y sont liées

25. Après avoir écouté un exposé présenté par l'expert M. van der Meer concernant les lignes d'actions stratégiques pour réduire les risques posés par les armes nucléaires, les délégations ont débattu de la pertinence de cette thématique pour de futures discussions à la Conférence du désarmement. Beaucoup de délégations ont souhaité la poursuite de ces discussions, particulièrement compte tenu de l'évolution de l'environnement international en matière de sécurité. Certaines étaient de l'avis que de nouvelles discussions consacrées à l'environnement international en matière de sécurité et aux moyens de l'améliorer pourraient contribuer à réduire le risque nucléaire. Si certaines délégations ont souligné la nécessité de restreindre le champ des éventuelles mesures de réduction du risque nucléaire à considérer, d'autres ont insisté sur la nécessité de mieux définir les risques en fonction des catégories, puis de définir les outils à mettre en place pour faire face à ces risques.

26. Les délégations ont, entre autres, mentionné un certain nombre de lignes d'action stratégiques dont la pertinence a ensuite été débattue : formation aux situations d'urgence en rapport avec les armes nucléaires, amélioration de la transparence, amélioration des communications, déciblage, renforcement de la sécurité des systèmes de lancement, réduction du niveau d'alerte, allongement du temps de décision, relèvement du seuil de l'emploi des armes nucléaires, y compris par des déclarations de non première utilisation, élimination de certains types d'armes, limitation du nombre d'armes et d'emplacements et, enfin, désarmement nucléaire proprement dit. Insistant sur ce dernier point, certaines délégations ont affirmé que la seule façon d'éliminer ce risque était de parvenir à l'élimination complète des armes nucléaires.

27. Certaines délégations ont également soulevé la question de la dissuasion nucléaire et de la façon de la traiter dans le contexte de la réduction du risque nucléaire. Certaines d'entre elles ont fait valoir que la dissuasion nucléaire était obsolète et contraire aux obligations et engagements relatifs au désarmement nucléaire. Certaines délégations ont en outre souligné l'importance de la stabilité ou de l'équilibre stratégiques, notamment dans la perspective d'un désarmement général et complet. La nécessité de donner une dimension

multilatérale à la question de la réduction du risque nucléaire et d'engager un débat sur les risques liés aux nouvelles technologies a également été mentionnée.

III. Troisième partie : domaines possibles pour les futurs travaux

28. Au cours de ses différentes réunions, l'organe subsidiaire 2 s'est penché sur les domaines envisageables pour ses futurs travaux. La nécessité de poursuivre les travaux sur la question de « l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires » a été soulignée. Certaines délégations ont proposé de travailler sur les éléments d'un traité, par exemple sur les aspects techniques et scientifiques, le champ d'application, les définitions, la vérification et les mécanismes juridiques et institutionnels ou encore les mesures de transparence et de confiance.

29. S'agissant de la question de la prévention de la guerre nucléaire, y compris toutes les questions qui y sont liées, thématique qui couvre également la question de la réduction du risque nucléaire, les délégations ont estimé qu'il serait utile d'approfondir les discussions à ce sujet dans le cadre de la Conférence du désarmement.
