

L'interdiction du financement et de l'investissement dans le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires

Jean-Marie COLLIN*

Depuis le 7 juillet 2017, une bataille juridique a débuté entre la France et une écrasante majorité des États membres des Nations Unies qui ont adopté le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN), lors de la conférence des Nations Unies pour la négociation d'un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires. Ce traité est ainsi vu à la fois, selon ces acteurs, comme une « politique de l'incantation [qui] confine à l'irresponsabilité »¹ ou comme un traité qui « vise à couvrir tous les aspects des activités liées aux armes nucléaires, et à consolider les normes et les engagements figurant dans les autres composantes du régime de désarmement et de non-prolifération nucléaires »².

Cette bataille diplomatique est réalisée chaque fois que la France doit faire résonner sa voix sur le sujet des armes nucléaires. Il était donc logique d'entendre le Président Macron dans son discours « Dissuasion et stratégie » (7 février 2020) énumérer ces critiques sur le TIAN. Mais, en plus des réprobations désormais classiques, il s'est attardé sur une particularité juridique de ce traité, qui n'est pourtant pas encore en vigueur (en février 2020) et que la France n'a pas l'intention de signer, dans l'objectif de le dénoncer : « Dans le même esprit, la France n'adhérera pas à un traité d'interdiction des armes nucléaires. Ce traité ne créera aucune obligation nouvelle pour la France, ni pour l'État, ni pour les acteurs publics ou privés sur son territoire ». Cet extrait du discours a été oublié par la plupart des experts³ au profit des problématiques

* Chercheur associé au GRIP et porte-parole de ICAN France.

¹ Ministre des Affaires étrangères J.-Y. LE DRIAN, Conférence de presse à l'Assemblée générale des Nations Unies, 18 septembre 2017.

² Ms. I. NAKAMITSU, Haut Représentant pour les Affaires de désarmement, « United Nations Conference to negotiate a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination », 7 juillet 2017.

³ Voy. par exemple : B. HAUTECOUVERTURE, E. MAITRE, « La France et la dissuasion nucléaire : le discours de l'École de Guerre du président Macron », Fondation pour la recherche stratégique, note n° 03/20, 11 février 2020 ; ou T. DE CHAMPCHESNEL, « Repenser la dissuasion nucléaire, analyse de l'intervention présidentielle du 7 février 2020 », Note de recherche IRSEM, n° 90, 17 février 2020 ; ou encore T. VARMA, « En quête de liberté d'action : le discours d'Emmanuel Macron sur la dissuasion nucléaire », ECFR Paris, 14 février 2020.

classiques du rôle de la dissuasion nucléaire dans la politique de défense de la France ou sur l'Europe.

Pourtant, cette précision est importante, car, si elle implique la France, elle vise surtout les acteurs privés jusque-là peu engagés⁴ directement sur ce sujet. Le TIAN est entré en vigueur le 22 janvier 2021. Désormais au regard du droit international, les investissements et financements des banques, compagnies d'assurances et fonds de pension (des États membres) seront déclarés comme illégaux si cela concerne des entreprises qui fabriquent des systèmes (missile, sous-marin, bombardier...) d'armes nucléaires.

Cet article passera d'abord en revue les caractéristiques du TIAN, en revenant sur ses origines, puis dans un second temps, l'analyse se focalisera sur cette nouveauté juridique, l'interdiction de financement et d'investissement, dans le domaine des armes nucléaires. Enfin, le rôle et l'adhésion (ou le refus) des institutions financières à cette réglementation internationale seront développés, permettant d'observer si le TIAN joue déjà un rôle dans les politiques sectorielles de défense de ces institutions.

§ I. La voie de l'interdiction des armes nucléaires

Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) est le premier instrument multilatéral, dans le domaine des armes nucléaires, qui ait été créé depuis le 24 septembre 1996, date de l'ouverture à la signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Ce traité trouve son fondement au cœur du Document final de la 8^e conférence d'examen (RevCom) du Traité sur la non-prolifération⁵ (TNP), en 2010, avec cette phrase : « La Conférence se dit vivement préoccupée par les conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait l'emploi d'armes nucléaires et réaffirme la nécessité pour tous les États de respecter en tout temps le droit international applicable, y compris le droit international humanitaire ».

⁴ Notons que ces institutions financières, en France, doivent respecter des obligations légales comme la loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

⁵ Le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) a été adopté en 1968 et est entré en vigueur en 1970. Il compte 191 États parties. Le TNP distingue cinq États dotés d'armes nucléaires : la France (ratification en 1992), les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la Chine. Les cinq États dotés s'engagent pour leur part à ne pas transférer des armes, ainsi qu'à ne pas aider, encourager ou inciter un État non doté d'armes nucléaires, à en fabriquer ou à en acquérir (art. II). Les États non dotés d'armes nucléaires y renoncent explicitement, en contrepartie d'un accès facilité aux applications pacifiques du nucléaire (art. III). Enfin, les pays ayant adhéré au traité s'engagent 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 (art. VI).

Cette volonté de rappeler aux États leurs obligations de respect du droit international humanitaire (DIH) avait déjà été notifiée dans l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice⁶ (CIJ). Les juges confirment alors que les principes de distinction et de proportionnalité établis par le DIH sont « intransgressibles » (§ 79) et qu'ils s'appliquent aussi aux armes nucléaires. La Cour concluant que « la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire ».

De même, cette volonté de remettre le DIH au centre du débat des armes nucléaires a toujours été portée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Jakob Kellenberger, alors président du CICR, souligna bien, dans une déclaration⁷ précédant cette conférence d'examen, la nécessité de « mettre fin à l'ère nucléaire » et que « le débat sur les armes nucléaires ne doit pas être conduit en se référant uniquement aux doctrines militaires et à la politique de la force », mais que « ce sont les êtres humains, les règles fondamentales du droit international humanitaire et l'avenir collectif de l'humanité qui doivent être au cœur du débat actuel sur les armes nucléaires ». Un discours qui fut un facteur déclencheur⁸ dans ce qui, par la suite, sera nommé « l'initiative humanitaire » ou « l'approche humanitaire »⁹. Le DIH a donc fait un retour en force au sein des cercles de négociations du désarmement nucléaire par la porte du Traité sur la non-prolifération ; traité considéré comme la pierre angulaire du système du régime de la non-prolifération et du désarmement nucléaire.

La confirmation d'une volonté de faire évoluer la pensée sur les armes nucléaires et donc indubitablement d'accroître une pression sur les États dotés de celles-ci, en vue de réaliser le désarmement nucléaire, se manifesta, en 2012, au premier Comité préparatoire (Prepcom) de la neuvième conférence d'examen (2015) du TNP, où la Suisse au nom de 15 autres États présenta une déclaration¹⁰ intitulée *La Dimension humanitaire du désarmement nucléaire*. Si la centralité du texte porte sur les conséquences humanitaires catastrophiques qui pourraient résulter d'une détonation intentionnelle ou accidentelle, une interrogation est posée concernant l'utilisation « chaque année de vastes ressources financières pour maintenir la modernisation et l'expansion des arsenaux nucléaires alors que les fonds disponibles pour la protection sociale, les

⁶ CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, *CIJ Recueil 1996*, p. 226.

⁷ Déclaration de Jakob Kellenberger, président du Comité international de la Croix-Rouge, devant le corps diplomatique de Genève, 20 avril 2010.

⁸ C. MAIA et J.-M. COLLIN, « L'initiative humanitaire : célébrer et avancer », *Pressenza*, 23 avril 2020.

⁹ J.-M. COLLIN, « Dimension humanitaire du désarmement nucléaire et danger du nucléaire militaire en France », *Note d'analyse du GRIP*, 16 septembre 2015, Bruxelles.

¹⁰ Déclaration de la Suisse, au nom de 15 États : Autriche, Chili, Costa Rica, Danemark, Saint-Siège, Égypte, Indonésie, Irlande, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nigéria, Norvège, Philippines, Afrique du Sud, « La dimension humanitaire du désarmement nucléaire », premier Comité préparatoire de la neuvième conférence d'examen du TNP, 2 mai 2015.

soins de santé ou l'éducation diminuent ». De ce premier groupe des 16, suivra rapidement un début de coalition puisque, quelques mois plus tard, en première commission, une déclaration portant le même titre sera soutenue par la Suisse¹¹ au nom de 34 États.

De ces déclarations, qui se poursuivront à travers les Prepcom, et le vote de résolutions¹² en première commission, il sera alors (et ceci dans un agenda non programmé à l'avance) organisé trois Conférences intergouvernementales¹³ (Oslo en 2013, Nayarit et Vienne en 2014) sur l'impact humanitaire des armes nucléaires, ainsi que des Groupes (en 2013 et 2016) de travail à composition non limitée sur le désarmement nucléaire (OEWG). Ces travaux de réflexion diplomatiques sur les conséquences humanitaires et environnementales, comme sur les moyens de faire face à toute détonation nucléaire, furent aussi portés par des organisations internationales comme le CICR et par une majorité d'ONG regroupée derrière la Campagne internationale pour abolir les armes nucléaires (ICAN). Ces soutiens ont créé une dynamique positive pour faire avancer le désarmement nucléaire, alors même que la Conférence du désarmement (CD) n'avance pas dans ses travaux depuis 1996 (date de l'ouverture à la signature du TICE) et que la 9^e RevCom (2015) s'est achevée sur un échec. Dans le même temps, outre l'insuccès de ces scènes diplomatiques, il convient de rajouter la poursuite et l'accélération des programmes de modernisation et de renouvellement des arsenaux nucléaires des cinq États dotés d'armes nucléaires (États-Unis, Russie, France, Royaume-Uni, Chine) et des États en disposant (Inde, Israël, Pakistan, Corée du Nord).

Ces cercles de réflexions « humanitaires » ont affirmé un chemin diplomatique qui a conduit à la tenue d'une seconde OEWG (2016), où, après

¹¹. La Suisse au nom de 34 États : Algérie, Argentine, Autriche, Bangladesh, Biélorussie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Danemark, Équateur, Égypte, Islande, Indonésie, Irlande, Kazakhstan, Liechtenstein, Malaisie, Malte, les îles Marshall, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nigéria, Norvège, Pérou, Philippines, Samoa, Sierra Leone, Afrique du Sud, Swaziland, Thaïlande, Uruguay, Zambie, Saint-Siège : « La dimension humanitaire du désarmement nucléaire », 67^e session de l'AGNU, première Commission, 22 octobre 2012.

¹². En 2012, *Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire*, A/RES/67/56. En 2013, *Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire*, A/RES/68/46. En 2014, *Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire*, A/RES/69/41. En 2015, *Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire*, A/RES/70/33 ; *Conséquences humanitaires des armes nucléaires*, A/RES/70/47 ; *Engagement humanitaire en faveur de l'interdiction et de l'élimination des armes nucléaires*, A/RES/70/48. En 2016, *Conséquences humanitaires des armes nucléaires*, A/RES/71/46 ; *Engagement humanitaire en faveur de l'interdiction et de l'élimination des armes nucléaires*, A/RES/71/47 ; *Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire*, A/RES/71/258.

¹³. Voy. J.-M. COLLIN, « Conférence sur l'impact humanitaire des armes nucléaires : un nouveau Forum du désarmement », *Note d'analyse du GRIP*, 25 avril 2013 ; « Conférence de Nayarit sur l'impact humanitaire des armes nucléaires. Un point de non-retour ! », *Note d'analyse du GRIP*, 5 mai 2014 ; « 3^e Conférence sur l'impact humanitaire des armes nucléaires, un nouveau cycle d'actions », *Note d'analyse du GRIP*, 3 février 2015.

plusieurs semaines, le rapport¹⁴ final recommande dans son paragraphe numéro 67 « avec le soutien d'un grand nombre de pays, la convocation en 2017 par l'Assemblée générale d'une conférence ouverte à tous les États et à laquelle participeraient et contribueraient les organisations internationales et la société civile, afin de négocier un instrument juridiquement contraignant interdisant l'arme nucléaire de manière à aboutir à leur totale élimination »¹⁵. Sur cette base, la résolution dite L.41 *Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire* (A/C.1/71/L.41) fut déposée (en septembre 2016) en première commission, celle-ci « ayant pour objectif la négociation d'un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires en vue de leur élimination complète ». Ainsi, 70 ans après la première résolution de l'ONU, dont l'une des mesures phares était « d'éliminer, des armements nationaux, les armes atomiques »¹⁶, une majorité des États membres de l'ONU a souhaité engager un nouveau processus pour réaliser le désarmement nucléaire et a donc pleinement répondu à leur obligation décrite dans l'alinéa 9 du préambule du TNP, qui demande de réaliser « instamment la coopération de tous les États en vue d'atteindre cet objectif »¹⁷.

Le cycle de négociations se réalisa au siège des Nations Unies, du 27 au 31 mars puis du 15 juin au 7 juillet 2017 sous la présidence d'Elayne Whyte, ambassadeur du Costa Rica, et, le 7 juillet 2017, par 122 voix pour, 1 contre (Pays-Bas) et 1 abstention (Singapour), le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires est adopté. Le TIAN, complémentaire du TNP et du TICE, a pour objectif, en s'appuyant sur le droit international humanitaire (DIH), de renforcer la non-prolifération nucléaire et de mettre en œuvre le processus de désarmement nucléaire en interdisant totalement les armes nucléaires, l'existence de vide juridique¹⁸ ayant été démontrée. Les interdictions sont énumérées dans l'article 1^{er} (qui compte sept alinéas) où chaque État partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance : mettre au point, mettre à l'essai, produire, fabriquer, acquérir de quelque autre manière, porter assistance, posséder ou stocker, transférer, employer, ni menacer d'employer des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. Outre les interdictions classiques (telles que la mise à l'essai que l'on retrouve au sein du TICE), le TIAN s'attaque bien à la menace d'utilisation de ce système d'arme, soit la politique de dissuasion nucléaire. Une politique qui se donne les moyens militaires de préparer une

¹⁴. OEWG, *Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire*, Rapport final, A/71/371, 1^{er} septembre 2016.

¹⁵. Rapport « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire », ONU, 2016.

¹⁶. A/RES/1, « Création d'une commission chargée d'étudier les problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique », 24 janvier 1946.

¹⁷. Décrit dans l'alinéa précédent : « Déclarant leur 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 ».

¹⁸. Art. 36, *Reaching Critical Will*, « Filling the legal gap: the prohibition of nuclear weapons », avril 2015.

frappe nucléaire aux conséquences humanitaires catastrophiques et qui écarte ainsi les principes de base (distinction, proportionnalité) du DIH. L'interdiction du financement des armes nucléaires n'est pas inscrite de manière explicite, mais doit se lire – comme la partie suivante l'analyse – à travers la notion d'assistance (art. 1^{er}, al. e).

Les articles 2 à 5 inscrivent les processus d'élimination et de vérification, distinguant les États non dotés d'armes nucléaires de ceux qui en sont dotés, mais qui détruiraient leurs arsenaux avant de rejoindre le traité (méthode dite de l'Afrique du Sud), de ceux qui rejoindront le traité avec leurs arsenaux ou encore de ceux (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Turquie) qui ont sur leur territoire de telles armes. La tonalité « humanitaire » de ce traité est affichée avec les articles 6 et 7 qui portent sur des obligations positives¹⁹ (obligations d'assistance aux victimes des armes et des essais et de réhabilitation de l'environnement), comme sur des éléments présents dans le préambule tels que la réaffirmation du DIH, la reconnaissance des souffrances des hibakushas victimes des explosions d'Hiroshima et de Nagasaki, la nécessité de l'éducation au désarmement et la notion du genre face aux dangers des armes nucléaires.

Selon son article 13, le TIAN est ouvert à la signature le 20 septembre 2017, lors de la 72^e Assemblée générale de l'ONU, et est entré en vigueur 90 jours après la cinquantième ratification (Honduras, 24 octobre 2020) ; soit le 22 janvier 2021. Au 1^{er} août 2021, le traité compte 86 États signataires et 55 États qui ont déposé leur instrument de ratification.

§ II. L'argent, le nerf de la guerre

Selon une étude²⁰ sur le coût des armes nucléaires, en 2019, les 9 puissances nucléaires ont dépensé la somme de 72,9 milliards de dollars (équivalant à une dépense par minute de 138 699 dollars). Ce chiffre, qui, selon l'auteur de cette publication, ne prend pas en compte des éléments tels que le coût du démantèlement, la gestion des déchets, etc., du fait de leur indisponibilité, est appelé à évoluer encore à la hausse dans les années à venir. Cette étude est à comparer à une première publication datée de 2011 et réalisée par l'organisation Global Zero²¹ qui indiquait que ces mêmes puissances nucléaires,

^{19.} À ce titre, voy. P. BOUVERET et J.-M. COLLIN, « Sous le sable la radioactivité : les déchets des essais nucléaires français en Algérie : analyse au regard du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires », *E-paper Editions*, Fondation Heinrich Böll, juillet 2020.

^{20.} A. ZANDER, « Enough is Enough: 2019 Global Nuclear Weapons spending », *ICAN*, mai 2020.

^{21.} Global Zero, « Technical Report Nuclear Weapons Cost Study », juin 2011.

sur la période 2010-2011, ont dépensé (pour leurs coûts principaux²²) le montant de 67 milliards de dollars.

Cette hausse des dépenses budgétaires nucléaires est à l'image de ce qui se réalise en France. Pour rappel, selon l'Observatoire des armements et son étude sur l'audit atomique²³, le coût minimal estimé entre 1945 et 2010 pour construire, déployer, contrôler, démanteler et lutter contre la prolifération des armes nucléaires pour la France est de 357 milliards d'euros. L'augmentation des crédits est d'autant plus marquée dans l'actuelle loi de programmation militaire (LPM) 2019/2025, puisque celle-ci se voit dotée d'un budget total pour la dissuasion de 37 milliards d'euros. La progression des budgets réalisée est visible sur ces deux dernières décennies, car si l'on observe l'écart (sur la part dissuasion) entre les LPM de 2003-2008 (17 milliards d'euros) et celle de 2019-2025, ce sont alors 20 milliards d'euros supplémentaires qui ont été attribués pour les composantes nucléaires sous-marine et aérienne, pour les systèmes de transmission et le programme de simulation.

Ces crédits ont pour objet, d'une part, la mise en condition opérationnelle des systèmes d'armes nucléaires et, d'autre part, la modernisation et le renouvellement des arsenaux dans l'objectif de conserver cette capacité militaire. Ces financements sont réalisés en dépit des engagements juridiquement contraignants en matière de désarmement. À ce titre, si l'on se réfère au Traité sur la non-prolifération, il est mentionné dans son préambule « qu'il faut favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde ». Soit un rappel direct à l'article 26 de la Charte de l'ONU qui mentionne la nécessité pour ses membres de « favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde ». De même, le TNP en son article VI mentionne que « 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 ». Cet engagement juridique a été renforcé via des mesures prises lors de certaines conférences d'examen (1995, 2000, 2010). Ainsi, la mesure numéro 5 du dernier document final adopté (2010) exprime clairement que « les États dotés d'armes nucléaires s'engagent à accélérer les progrès concrets sur les mesures tendant au désarmement nucléaire »²⁴. Malgré l'existence de règles juridiques,

²² Ce sont les dépenses de recherche, de développement liées aux essais, à l'exploitation, à la maintenance, à la mise à niveau de l'arsenal nucléaire et des principaux sites de contrôle, de commandement et de communication et des infrastructures d'alerte.

²³ B. BARRILLOT, *Audit atomique : le coût de l'arsenal nucléaire français, 1945-2010*, Observatoire des armements/CDRPC, février 1999.

²⁴ Document final de la huitième conférence d'examen du TNP, 2010, p. 22.

notamment acceptées par les 5 grandes puissances nucléaires, les dépenses mondiales n'ont donc cessé d'augmenter, entraînant une nouvelle course aux armements nucléaires²⁵ ; soit une action contraire à la lettre et à l'esprit du TNP.

Devant cet état des lieux et l'impossibilité pour un État non doté d'armes nucléaires de pouvoir directement éliminer celles-ci (puisqu'il n'en possède pas), la réflexion sur un moyen d'action indirecte, soit l'interdiction de financement, s'est accrue au fil des années. Bien qu'il n'existe pas de traité spécifique interdisant à des acteurs privés d'investir dans des entreprises qui fabriquent des systèmes d'armes nucléaires, des articles des traités des zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN) interdisent d'ores et déjà aux États d'aider à ou d'encourager la fabrication d'armes nucléaires (ou d'autres explosifs nucléaires) et peuvent être interprétés comme incluant également des interdictions de financement. C'est le cas des ZEAN couvertes par les Traités de Bangkok²⁶, de Pelindaba²⁷ et de Semipalatinsk²⁸ qui ont inscrit des interdictions explicites sur le développement d'arme nucléaire, du Traité de Tlatelolco²⁹ qui interdit « d'assister ou d'encourager » et du Traité de Rarotonga³⁰ qui interdit d'« aider ou encourager ».

L'interdiction de financement fut également proposée dans le cadre du Modèle de convention relative aux armes nucléaires³¹, qui mentionne comme obligation pour les États que « chaque État Partie à la présente Convention s'engage à ne jamais, en aucune circonstance, financer [ou mener] des recherches en matière d'armes nucléaires, à l'exception de recherches visant au désarmement nucléaire ». Relevons que cette interdiction fut inscrite dans le modèle révisé de 2008 ; le modèle de 1997 ne comportait par cette obligation, mais seulement celle portant sur l'assistance³², qui peut aussi être comprise comme incluant cette interdiction de financement.

C'est dans ce cadre que l'interdiction de financement et d'investissement dans les armes nucléaires s'est aussi inscrite dans les travaux de l'OEWSG. Sur

²⁵. M. GORBACHEV, « A new nuclear arms race has begun », *New York Times*, 26 octobre 2018.

²⁶. Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est, ouvert à la signature le 15 décembre 1995, art. 3, § 4, pt b).

²⁷. Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires en Afrique, ouvert à la signature le 11 avril 1996, art. 3, (c).

²⁸. Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale, ouvert à la signature le 8 septembre 2006, art. 3(c) et 3(d) (iii).

²⁹. Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes, ouvert à la signature le 14 février 1967, art. 1^{er}, § 2.

³⁰. Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique Sud, ouvert à la signature le 6 août 1985, art. 3, (c).

³¹. Art. 1^{er}, al. G, du Modèle de convention relative aux armes nucléaires, A/62/650, 18 janvier 2008.

³². Projet de convention relatif aux armes nucléaires, A/C.1/52/7, 17 novembre 1997. Art. 1^{er} (g) : « Aider, encourager, inciter ou autoriser quiconque, de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, à entreprendre quelque activité que ce soit qui est interdite par la présente Convention ».

la base du document de travail³³ intitulé *Éléments d'un traité d'interdiction des armes nucléaires*, il fut proposé que le futur traité interdise le financement, ainsi que l'assistance, l'encouragement ou l'incitation à posséder des armes nucléaires. Devant l'absence d'opposition, et l'apport d'éléments³⁴ supplémentaires par les ONG, le rapport final proposa ainsi qu'un futur instrument juridique inclût une « interdiction de financer des activités liées aux armes nucléaires ».

Lors des sessions de négociation du TIAN, des volontés d'inscrire cette interdiction ont été émises par différentes diplomaties. Ainsi l'Autriche³⁵ proposa que « l'interdiction d'assistance s'appliquerait également au financement ainsi qu'à la mise en place d'armes nucléaires étrangères sur son territoire ». L'Indonésie³⁶ fut plus explicite, souhaitant une interdiction « ferme, forte et sans ambiguïté » sur la question du financement. L'organisation de la Communauté des Caraïbes (CARICOM qui regroupe 15 États) proposa aussi que le « financement de l'utilisation ou de la possession d'armes nucléaires » soit interdit. La Colombie³⁷ et l'Équateur³⁸ demandèrent que ce traité comporte « une interdiction pour les États parties, leurs citoyens ou les personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction qui aident, financent, encouragent ou incitent à la réalisation de l'une des activités interdites de quelque manière que ce soit ». Toutefois, d'autres États (Suisse, Nouvelle-Zélande, Lichtenstein) ont affirmé que cette réglementation serait complexe à mettre en œuvre (bien qu'elle existe dans certains de ces États comme la Nouvelle-Zélande³⁹). Cependant, comme le souligna l'Irlande⁴⁰, « l'assistance pourrait aussi englober le “financement” ».

Tenant compte des inquiétudes et réactions des différents États, il fut proposé dans l'article 1^{er} portant sur « Les interdictions » d'inscrire à l'alinéa (e) que chaque État partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance, « aider, encourager ou inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à se livrer à une activité interdite à un État Partie par le présent Traité ». Cela signifie qu'un État partie ne peut aider un autre État ou une personne physique ou morale à mettre au point, tester, produire, fabriquer, acquérir de toute autre manière, posséder, stocker, transférer, recevoir, menacer d'utiliser ou utiliser des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires. Cet alinéa est donc moins

³³. Présenté par les gouvernements de Fidji, Nauru, Palau, Samoa et Tuvalu, « Elements for a treaty banning nuclear weapons », A/AC.286/WP.14.

³⁴. Voy. le rapport annuel « Dont Bank on the Bomb » réalisé (depuis 2012) par l'organisation PAX ou encore la campagne *Move the nuclear weapons money*.

³⁵. Autriche « General Exchange of views Topic 2: Core prohibitions, effective legal measures, legal provisions and norms ».

³⁶. Intervention de l'ambassadeur M. Tene de la mission de l'Indonésie, « General exchange of views on core prohibitions: effective legal measures provisions and norms », 29 mars 2017.

³⁷. Intervention de la Colombie, « Thème 2 : Interdictions fondamentales, mesures juridiques efficaces, dispositions et règles juridiques », 27/31 mars 2017.

³⁸. Intervention de l'Équateur, Débat général, 27 mars 2017.

³⁹. Nuclear Free Zone, Disarmament, and Arms Control Act, 8 juin 1987.

⁴⁰. Intervention de l'Irlande, « General Exchange of Views Core Prohibitions », 29 mars 2017.

explicite que les demandes souhaitées, notamment, par les États sud-américains. Mais le financement est une forme d'assistance reconnue⁴¹, notamment depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur les mines antipersonnel (1999), puis de la Convention sur les armes à sous-munitions (CMC, 2010). À ce titre, 28 États⁴² parties – dont la France – à la CMC (en 2017) ont fait des déclarations interprétatives selon lesquelles les investissements dans les armes à sous munitions sont, ou peuvent être considérés comme étant, interdits par la Convention sur les armes à sous-munitions et 10 autres⁴³ ont adopté une législation nationale.

L'alinéa 1^{er} (e) du TIAN reprend ainsi l'exact intitulé de ces deux conventions (art. 1.c), interdisant de fait le financement et l'investissement dans des entreprises apportant une contribution substantielle dans la production des systèmes d'armes nucléaires (notamment : missile, sous-marin...). En soit, il apparaît logique que ce traité comporte ce point : il eût été illogique d'interdire la production (art. 1.a) de tel système d'arme, sans interdire les actions (le financement et l'investissement) qui assurent la réalisation de cette production. Le désinvestissement est donc un élément-clé du traité et qui, avant son entrée en vigueur, montre son efficacité. En effet, l'intervention (discours « Dissuasion et stratégie », 7 février 2020) du Président Macron, selon laquelle « ce traité ne créera aucune obligation nouvelle pour la France, ni pour l'État, ni pour les acteurs publics ou privés sur son territoire » vient confirmer cette interprétation juridique et son importance.

En plus de ces types d'assistance, il faut aussi relever qu'est interdite l'aide au déploiement d'armes nucléaires sur un autre État (ce qui vise directement l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, la Turquie qui entrepose des armes nucléaires américaines dans le cadre de l'OTAN⁴⁴), ainsi que l'aide humaine, technique⁴⁵ ou matérielle apportée dans le cadre, par exemple, d'une participation d'un État à une coalition militaire qui aurait la dissuasion (l'OTAN) comme politique de défense.

⁴¹. Cette compréhension repose sur le fait que l'intitulé de cet article correspond à ceux des Conventions sur les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions, qui ont été interprétés comme interdisant les investissements dans la production de ces armes.

⁴². Pour plus d'informations sur ces politiques, voy. la campagne Stop Explosive Investments et sa page d'information « Reports and factsheets ».

⁴³. Belgique, Espagne, Irlande, Italie, les îles Samoa, Liechtenstein, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Suisse.

⁴⁴. H. M. KRISTENSEN et R. S. NORRIS, « United States nuclear forces », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 74:2, 2018.

⁴⁵. Si l'assistance dans le TNP est interdite entre États dotés d'armes nucléaires (EDAN) et non dotés d'armes nucléaires, elle n'est pas interdite entre les EDAN. C'est ainsi que les États-Unis assurent une assistance technique aux Britanniques depuis le 2 juillet 1958 et l'Accord avec la France (7 mai 1959) de coopération sur l'utilisation de l'énergie atomique et sur la défense mutuelle, ou encore que la France et le Royaume-Uni échangent des informations relatives à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes dans le cadre du Traité Teutates signé le 2 novembre 2010, avec les Accords de Lancaster House.

§ III. Les institutions financières dans le viseur du TIAN

748 milliards de dollars⁴⁶ ont été investis dans des systèmes d'armes nucléaires entre 2017 et 2019 par 325 institutions financières (banques, compagnies d'assurances, fonds de pension). Un montant qui permet de mesurer à quel point l'interdiction de financement et de l'investissement prend du sens.

Cette interdiction vise bien les États, mais plus particulièrement les acteurs économiques privés. Ces acteurs économiques assurent des prêts et des investissements à des entreprises privées (par exemple en France EADS, SAFRAN, Naval group, Technicatome, Dassault, où aux États-Unis, telles que Boeing, Honeywell International, Lockheed Martin, Northrop Grumman, etc.) pour qu'elles puissent réaliser la production, l'entretien et la modernisation des systèmes qui servent à mettre en œuvre la dissuasion nucléaire. Ces investissements ne sont donc pas neutres et les institutions financières approuvent ces activités, dans un but de profit, malgré le risque de mise en danger de l'humanité et de son environnement. Ces acteurs privés⁴⁷ n'avaient jusqu'à présent jamais été directement impliqués dans les traités de désarmement nucléaire.

Les campagnes dites de désinvestissement, réalisées à la suite de l'adoption des conventions sur les mines antipersonnel et les armes à sous munitions, ont montré leur impact auprès des producteurs de ces armes et, par effet domino, aidé ou incité des États à changer de politique de défense. Le cas des États-Unis est, à ce titre, atypique. Bien que cet État n'ait ratifié aucune de ces deux conventions, un de ses principaux producteurs de bombes à sous-munitions (BASM), Textron Systems Corporation⁴⁸, a pourtant mis un terme à leur production. Un arrêt dû en grande partie à la baisse des ventes à travers le monde, résultant de la création de la convention sur les BASM et de l'intégration de cette norme internationale dans les politiques sectorielles de défense des institutions financières. Les effets potentiels de telles règles ne doivent donc pas être sous-estimés sur le comportement des sociétés comme des investisseurs.

À ce jour, aucun des États ne possédant d'arme nucléaire et aucun des États soutenant une politique de dissuasion nucléaire⁴⁹ ne veulent adhérer

⁴⁶. S. SNYDER, « Shorting our security – Financing the companies that make nuclear weapons », PAX Netherland avec ICAN, octobre 2019.

⁴⁷. La résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, datée du 28 avril 2004, qui porte sur la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs, décide que les États doivent adopter une législation nationale pour interdire cette prolifération. Une loi qui concerne donc des acteurs économiques comme les individus.

⁴⁸. AFP, « Last US cluster-bomb maker to cease production », 1^{er} septembre 2016.

⁴⁹. Soit les membres de l'OTAN et les alliés des États-Unis comme l'Australie, la Corée du Sud.

au TIAN. Les États dotés d'armes nucléaires ont ainsi multiplié les déclarations⁵⁰ dans ce sens, et ce, dès l'adoption du TIAN. Telle cette déclaration de la diplomate française : « La France n'a pas participé aux négociations de ce traité et elle n'entend pas y adhérer. Ce traité ne nous lie pas et ne crée pas de nouvelles obligations »⁵¹. Malgré cette non-adhésion de la part de ces États, quatre années après l'ouverture à la signature de ce traité, différentes institutions financières à travers le monde ont mis en œuvre une politique de désinvestissement en raison de l'existence du TIAN.

Selon les travaux de PAX⁵², le nombre total d'institutions financières qui excluent les armes nucléaires des investissements continue de croître, passant de 23 en 2018 à 36 en 2019 ; ce chiffre étant seulement de 18 en 2016. À cette augmentation, il faut relever que deux des cinq plus grands fonds de pension au monde ont annoncé des changements dans leurs relations avec les producteurs d'armes nucléaires : tout d'abord, le fonds de pension norvégien Den Norske Bank (le plus important au monde) qui se justifie par le fait que, par « leur utilisation normale [les armes nucléaires] violent les principes humanitaires de base »⁵³ ; et le fonds ABP (500 milliards de dollars) aux Pays-Bas qui, depuis janvier 2018, se fonde sur le critère qu'il « existe un traité international qui vise à éradiquer [les systèmes d'armes nucléaires] »⁵⁴. Du côté des banques, la belge KBC et la Deutsche Bank (en 2018) se sont engagées dans une politique similaire. Cette prise de conscience se poursuit, puisqu'une enquête (3 mai 2020) du média japonais Kyodo News⁵⁵ indique que 16 institutions financières japonaises (dont la Japan Post Bank Co. et Resona Bank) se sont abstenues d'accorder des prêts aux entreprises impliquées dans la fabrication d'armes nucléaires et de missiles, pour éviter toute critique de la part de l'opinion publique. Cette information suit l'annonce de l'une des plus importantes banques du Japon, la FMUG⁵⁶ (pour Mitsubishi UFJ Financial Group), qui depuis le 1^{er} juillet 2020 a engagé un processus pour « exclure le financement de la production d'armes nucléaires ».

⁵⁰. Par exemple : Déclaration de presse des représentants permanents des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France auprès des Nations Unies à la suite de l'adoption d'un traité d'interdiction des armes nucléaires, 7 juillet 2017 ; G. BAGLAY, porte-parole du ministère des Affaires étrangères indien, « Response by the Official Spokesperson to a media query regarding India's view on the Treaty to ban nuclear weapons », 18 juillet 2017 ; E. YUVAN, ministre des Affaires étrangères d'Israël, 72^e session de l'AGNU, première commission, 13 octobre 2017.

⁵¹. Déclaration du ministère des Affaires étrangères, « Adoption d'un traité d'interdiction des armes nucléaires », New York, 7 juillet 2017.

⁵². M. BEENES, « Beyond the bomb, Global exclusion of nuclear weapon producers », PAX Netherland, 2019.

⁵³. Policy for financial management, « Standard for responsible investments », version 6.0, 3 septembre 2019.

⁵⁴. APB, « Duurzaam en Verantwoord Beleggingsbeleid ABP vanaf 2020 », 28 janvier 2020.

⁵⁵. Kyodo News, « 16 Japan lenders refrain from investing in nuke-linked companies », 3 mai 2020.

⁵⁶. « Revision of the MUFG Environmental and Social Policy Framework », Mitsubishi UFJ Financial Group, Inc., 13 mai 2020.

Toujours selon les données de PAX, en France, 14 institutions financières (principalement la BNP, la Société générale, le Crédit agricole, Crédit mutuel, AXA, AG2R, Rothschild Group, Carmignac gestion, Viel & Cie, etc.) ont investi 30 milliards de dollars dans le nucléaire militaire depuis 2014. Ces institutions, pour la plupart, ont exclu d'ores et déjà les « armes controversées » (une liste susceptible de changer au fil du temps), soit les mines anti-personnel, armes à sous-munitions, armes nucléaires, armes biologiques et chimiques qui « ont des effets indiscriminés et causent des blessures non justifiées ». Concernant les armes nucléaires, ces institutions s'appuient uniquement sur le TNP.

Mais nous devons remarquer que la BNP-Paribas⁵⁷ mentionne qu'elle « ne fournira pas de produits et services financiers, et n'investira pas dans des entreprises identifiées comme étant impliquées dans les armes controversées ». Cependant, cette banque prend soin de noter qu'elle exempte de ces mesures toutes les sociétés qui contribuent aux programmes nucléaires des États appartenant à l'Alliance atlantique (OTAN). La Société générale⁵⁸ dispose de la même politique et « exclut de son activité un certain nombre d'armes et d'équipements, en raison de leur interdiction par des conventions internationales ou par les règlements de l'Union européenne [comme] les armes et programmes militaires nucléaires des États non dotés au titre du Traité de non-prolifération de 1970 ». Cette exclusion ne fonctionne donc pas pour les États dotés d'armes nucléaires. Ainsi les armes nucléaires sont, pour ces banques⁵⁹, plus ou moins « controversées » selon les États où les entreprises produisent ces systèmes.

La non-reconnaissance actuelle du TIAN par ces acteurs privés ne signifie pas une absence de compréhension des conséquences potentielles. Au contraire, ces institutions se posent de nombreuses questions⁶⁰ sur leur posture, maintenant que ce traité est entré en vigueur et inscrit comme une norme internationale. En cas de non prise en compte, ces acteurs privés devront se justifier auprès de leur clientèle et expliquer cette décision au regard de leur politique de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). C'est donc bien sur cette « obligation de justification » que les ONG espèrent créer une prise de conscience du rôle de chaque client (puisque c'est leur épargne qui est investie) et mettre en œuvre des actions de « *name and shame* » à l'image de ce qui a été réalisé sur des campagnes de désinvestissement portant sur les matières fossiles ou le tabac.

⁵⁷. BNP-Paribas, responsabilité sociale et environnementale des entreprises, « politique sectorielle Défense », 2017.

⁵⁸. La Société générale, « Politique sectorielle Défense », février 2020.

⁵⁹. Ajoutons pour donner deux autres noms de banque, que le Crédit mutuel comme le CIC ont des postures semblables.

⁶⁰. Voy. le site « ICAN France et la BNP-Paribas », icanfrance.org, avril 2018.

Cette politique de désinvestissement des armes nucléaires peut aussi être appliquée par des institutions publiques. En effet, des villes, comme des universités, peuvent engager (du fait de leur poids monétaire) leur institution financière à respecter cette nouvelle norme internationale. Dans le cas contraire, elles pourraient décider de se retirer. Des actions très concrètes réalisées par exemple par la ville⁶¹ allemande de Stuttgart (le 27 juillet 2017), la ville de Port Phillip (Australie) – qui a décidé d’allouer les fonds de la ville conformément aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) – ou encore la ville de Northampton (États-Unis) qui, le 26 septembre 2018, s’est engagée à ne pas réaliser de contrat avec des entreprises qui seraient directement impliquées dans la production ou la maintenance d’armement nucléaire.

Conclusion

La dynamique du Traité sur l’interdiction des armes nucléaires est continue à la vue de la constance du nombre d’États qui ont déposé leur instrument de ratification (3 en 2017, 14 en 2018, 17 en 2019, 16 en 2020 et 4 au 1^{er} août 2021) depuis son ouverture à la signature le 20 septembre 2017. Le processus d’universalisation est désormais en cours, avec son entrée en vigueur (22 janvier 2021), et devrait encore s’accélérer avec la tenue, les 12-14 janvier 2022, de la première réunion des États Parties.

Le TIAN a su créer un nouveau front contre les armes nucléaires, après les fronts classiques portant sur la mise en œuvre de la politique de dissuasion, sur le respect du droit international humanitaire, sur les notions de l’éthique et de la protection de l’environnement. Voilà celui du terrain économique. Normalement, ce terrain était dénoncé, par les ONG, à travers les budgets des États nucléaires, qui ne cessent d’augmenter. Désormais les acteurs privés devront prendre leur responsabilité et répondre de leur action vis-à-vis de leurs clients, des ONG et plus largement devant l’ONU qui a créé cette nouvelle norme internationale.

Les institutions financières ont compris que la bonne pratique et le respect des normes de la responsabilité sociétale des entreprises leur assurent une image positive et donc une plus grande force économique. Si ces institutions souhaitent se conformer à la parole du Président Macron, alors ce seront elles (et non le pouvoir exécutif) qui seront obligées de répondre à l’opinion publique sur l’incompatibilité de leur pratique d’investissement avec des pratiques économiques durables, responsables et intelligentes.

⁶¹. Pour un détail des villes (comme les villes allemandes de Breme, Göttingen, Münster, Oldenburg, Hanovre) ou des États-Unis (telles que Cambridge, Charlottesville, Oakland, Takoma Park) ayant réalisé ces actions, voy. le site de la campagne *Nuclear weapons money*.