

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>Tibor TÓTH</i>	3
-------------------------	---

Le TICE : essais transformés ?

L'importance du TICE pour la sécurité mondiale <i>Nancy GALLAGHER</i>	5
--	---

Le Traité d'interdiction des essais nucléaires mis à l'épreuve <i>William PEDEN & Felicity HILL</i>	17
--	----

Le maintien des moratoires : un TICE de facto <i>Arundhati GHOSE</i>	25
---	----

Le moment est-il venu d'envisager une application à titre provisoire du TICE ? <i>Rebecca JOHNSON</i>	31
--	----

Accélérer l'entrée en vigueur du TICE : tirer des enseignements de l'initiative d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires <i>Aaron TOVISH</i>	41
---	----

Une vérification vigilante de l'interdiction complète des essais <i>Andreas PERSBO & Lisa LEITENBAUER</i>	49
--	----

Actualité de l'UNIDIR	61
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Ce numéro du *Forum du désarmement*, « Le TICE : essais transformés ? », fait le point sur l'histoire et les difficultés du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et évoque l'importance de ce traité aujourd'hui et différentes avancées possibles. Il rappelle aussi l'objectif initial du traité dans le cadre du désarmement et analyse la pertinence du TICE dans le contexte des doctrines actuelles et des récentes évolutions. Ce numéro évoque aussi des aspects négatifs en envisageant ce qui pourrait arriver si le traité n'entraînait pas en vigueur et si, par exemple, les puissances nucléaires existantes, ou d'autres pays, décidaient de procéder à des essais et quelles en seraient les conséquences. Trois articles présentent des arguments pour soutenir différentes approches face à la situation actuelle : le maintien du moratoire comme un TICE de facto, une entrée en vigueur à titre provisoire ou un amendement du traité. Le dernier article examine la nécessité et les possibilités évidentes de vérification du TICE.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* examinera la question du respect de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction. Alors qu'approche la sixième Conférence d'examen, ce numéro examinera les conséquences du processus de 2002-2005 et comment appliquer le résultat de la prochaine Conférence d'examen. D'autres articles étudieront comment relancer les mesures de confiance et évoqueront toute une série de mécanismes pouvant être envisagés à long terme pour appuyer la Convention.

La Commission sur les armes de destruction massive, présidée par Hans Blix, a présenté son rapport final et ses recommandations au Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, ainsi qu'au Président de l'Assemblée générale et Ministre des affaires étrangères de la Suède, S. E. M. Jan Eliasson, le 1^{er} juin 2006, à New York. Au même moment, au nom de la Commission sur les ADM et de son président, et en tant que membre de la Commission, Patricia Lewis a présenté le rapport au Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, Sergei Ordzhonikidze, Secrétaire général de la Conférence du désarmement. Intitulé *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, le rapport examine le défi que posent, au niveau mondial, les armes de destruction massive et formule 60 recommandations pour la communauté mondiale, qu'il s'agisse des gouvernements ou de la société civile. Le 15 juin, l'UNIDIR a eu le privilège d'accueillir M. Blix venu présenter le rapport de la Commission à la communauté du désarmement à Genève. Le rapport de la Commission est disponible à l'adresse <www.wmdcommission.org>.

Le projet de l'UNIDIR intitulé « Le désarmement en tant qu'action humanitaire » a organisé un séminaire intitulé « Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice ». Martin Bell, ambassadeur de l'UNICEF Royaume-Uni pour les crises humanitaires, ancien correspondant de guerre de la BBC et officier de l'Ordre de l'Empire britannique, a fait l'allocution principale. La séance s'est

terminée par une discussion animée. La tenue de ce séminaire coïncidait avec la sortie de l'ouvrage *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, sous la direction de J. Borrie et V. Martin Randin. Cet ouvrage analyse l'intérêt des perspectives humanitaires pour les initiatives multilatérales de maîtrise des armements et de désarmement, en s'inspirant d'exemples comme les mines antipersonnel, les résidus de guerre explosifs et les armes légères. Cette publication se fonde sur ces différents cas pour étudier comment appliquer concrètement l'approche humanitaire en envisageant des moyens utiles pour les responsables politiques et les négociateurs, ainsi que de nouvelles activités, comme le désinvestissement éthique, qui ont une incidence sur leurs activités. Le projet sur le Désarmement en tant qu'action humanitaire est financé par les Gouvernements des Pays-Bas et de la Norvège.

Avec le soutien des Gouvernements irlandais, néo-zélandais et suédois, l'UNIDIR a organisé une rencontre de deux jours sur « Les questions en suspens après la conférence d'examen du TNP de 2005 », les 23 et 24 mai 2006. La conférence s'est concentrée sur un certain nombre de propositions intéressantes figurant dans différents documents de travail soumis à la Conférence d'examen du TNP de 2005 mais qui n'avaient pas été sérieusement étudiées. Les représentants gouvernementaux et les experts invités eurent ainsi la possibilité de se rencontrer en 2006 pour débattre de questions ayant trait au TNP. Ils purent aussi discuter d'un certain nombre de propositions concernant le respect du traité, la coopération et les mesures de confiance ; l'application concrète des dispositions du TNP ; la structure institutionnelle du TNP ; et des questions à plus long terme. Un rapport de cette conférence sera publié sur notre site web.

Les 30 et 31 mars 2006, l'UNIDIR a organisé sa réunion annuelle sur la sécurité spatiale, intitulée « Élaborer une architecture pour une sécurité spatiale durable ». La conférence a permis d'évoquer les menaces qui compromettent l'utilisation pacifique de l'espace ; une approche fondée sur des règles pour garantir la sécurité de l'espace ; les instruments internationaux existants et le rôle qu'ils jouent pour améliorer la sécurité spatiale ; l'élaboration de mesures de confiance ; et le rôle de la sensibilisation de l'opinion et de la mobilisation pour influencer les politiques. Cette conférence a coïncidé avec les discussions de la Conférence du désarmement sur la prévention d'une course aux armements dans l'espace. Cette année, la conférence a été organisée avec le soutien des Gouvernements du Canada, de la Chine et de la Fédération de Russie, et le concours de la Simons Foundation. Comme pour les années précédentes, un rapport de conférence et une sélection des présentations seront publiés par l'UNIDIR.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

Pour la première depuis ses débuts en 1999, le *Forum du désarmement* consacre l'intégralité de son numéro au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). C'est un choix opportun. Le traité fut adopté et ouvert à la signature voilà dix ans, en septembre 1996. La fin de la guerre froide avait jeté les bases d'une nouvelle initiative visant l'interdiction des essais nucléaires. Des négociations fructueuses au sein de la Conférence du désarmement permirent l'adoption du TICE par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 septembre 1996.

Avec le TICE, la communauté internationale créait un instrument nouveau et unique pour œuvrer, au niveau mondial, dans le sens du désarmement et de la non-prolifération nucléaires. Le traité interdit, en tout lieu, « toute explosion expérimentale d'arme nucléaire ou [...] toute autre explosion nucléaire ». Il interdit donc la mise au point de nouvelles armes nucléaires et l'amélioration des armes existantes.

Près de dix ans après, le TICE n'est toujours pas en vigueur alors qu'il n'est pas loin d'être universel avec la signature de 176 États et la ratification de 132 pays. Rien qu'au cours du premier trimestre de cette année, six États ont ratifié le traité. D'autres devraient en faire autant d'ici la fin de l'année.

Le Viet Nam est celui qui a ratifié le traité le plus récemment. Il est l'un des 44 pays dont la ratification est requise pour que le traité puisse entrer en vigueur (leur liste figure dans l'Annexe 2 du traité). Avec le Viet Nam, 34 des pays de l'Annexe 2 ont désormais ratifié le traité.

Malgré le nombre élevé de signatures et de ratifications, le traité ne pourra entrer en vigueur que lorsque les dix pays de l'Annexe 2 ne l'ayant pas encore fait l'auront ratifié. Trois de ces États – l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord – ne l'ont pas encore signé. Même si le traité n'entre pas en vigueur avant quelque temps, la quasi-universalité des signataires du TICE illustre le soutien indéfectible de la communauté internationale pour ses objectifs.

Le TICE stipule qu'à l'entrée en vigueur du traité, un régime de vérification sophistiqué doit être en place et capable de satisfaire aux exigences du traité. Le régime de vérification s'appuie sur différents éléments pour contrôler le respect des dispositions du traité.

La création du régime de vérification a progressé à une vitesse impressionnante. Le Système de surveillance international (SSI), avec ses 321 stations de surveillance et 16 laboratoires radionucléides, est la clef de voûte du régime de vérification. Le SSI suscite un intérêt dans le monde entier car il fait appel aux techniques les plus récentes et couvre l'ensemble de la terre. À l'heure actuelle, les deux tiers du réseau sont en place. La plupart des stations communiquent déjà des données au Centre international de données à Vienne (Autriche).

Ce centre rassemble les données de toutes les stations de surveillance dans le monde, il traite ces données et produit des bulletins qui sont distribués aux États signataires. Cette approche est très démocratique. Tous les États signataires, quelles que soient leur taille et leur richesse, ont accès aux

données de vérification. Les décisions concernant tout événement enregistré sont la prérogative des États parties ce qui ajoute à la crédibilité politique du régime de vérification.

Même si le réseau de surveillance n'est que partiellement en place et ne fonctionne qu'en mode d'essai, il démontre déjà sa capacité à détecter une explosion nucléaire potentielle. Le SSI, qui couvre l'ensemble de la planète et peut détecter des explosions à partir d'un seuil très faible, exerce une dissuasion réelle sur tout État qui serait tenté de violer les dispositions du TICE. Les enregistrements de catastrophes naturelles, comme le tsunami dans l'océan indien en décembre 2004 ou le tremblement de terre au Pakistan en octobre 2005, illustrent les capacités impressionnantes du SSI.

Il avait été très vite admis que la très grande quantité de données provenant des stations de surveillance pouvait servir des applications civiles et scientifiques, comme l'alerte aux tsunamis, la surveillance sismique, la détection de nuages de cendres volcaniques et la recherche océanique. Des utilisations potentielles sont déjà testées. Suite à la catastrophe du tsunami de 2004 dans l'océan indien, la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires a chargé le Secrétariat technique provisoire d'examiner comment les données de surveillance pourraient servir à la détection rapide des raz-de-marée. Le secrétariat travaille en étroite collaboration avec quelques autorités nationales et des centres internationaux d'alerte aux tsunamis au cours de cette phase d'essai.

La simple existence du TICE a renforcé les initiatives internationales de désarmement et de non-prolifération nucléaires. Le traité a instauré une norme internationale contre les essais nucléaires. En signant le traité, 176 États se sont engagés pour une interdiction totale des explosions nucléaires, qu'elles soient militaires ou civiles. En outre, de nombreux États ont décrété des moratoires nationaux sur les essais d'armes nucléaires, reprenant l'esprit du traité. Le TICE représente un élément important du cadre international de non-prolifération et de désarmement nucléaires et exerce une forte dissuasion contre les essais nucléaires.

Tibor Tóth

Secrétaire exécutif de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires

L'importance du TICE pour la sécurité mondiale

Nancy GALLAGHER

Le Président Clinton engagea, en septembre 1997, la ratification par les États-Unis du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) qu'il considérait comme « le prix qui a demandé le plus d'efforts et de temps dans l'histoire de la limitation des armements »¹, ce qu'il est encore aujourd'hui. Un défi crucial pour la sécurité mondiale est la réduction des dangers que représentent les armes nucléaires, qu'il s'agisse de celles héritées de la guerre froide, de nouveaux types d'armes nucléaires ou de celles de nouveaux États nucléaires ou de groupes terroristes. Le TICE est un élément essentiel d'une stratégie globale face au problème des armes nucléaires², mais au cours des dix dernières années, de nombreux partisans du TICE aux États-Unis ont été plus passifs qu'engagés, croyant à tort que la norme contre les essais nucléaires était suffisamment forte pour garantir les principaux avantages du traité sur le plan de la sécurité en évitant les coûts et les risques de la ratification. Bien trop de gens ont également cru l'administration Bush qui affirme que l'objectif n'en vaut plus la peine, autrement dit que la maîtrise des armements est un vestige de la guerre froide qui fait plus de tort que de bien lorsqu'il est appliqué aux problèmes actuels de sécurité. Mais si le combat pour l'interdiction des essais nucléaires est considéré comme une lutte entre ceux qui veulent utiliser les armes nucléaires pour des intérêts nationaux et ceux qui veulent les limiter dans un souci de protection mutuelle, alors les enjeux sont, de toute évidence, toujours aussi importants.

L'interdiction des essais fait ressortir les positions des acteurs de la maîtrise des armements de la guerre froide

Les négociations trilatérales engagées en 1958 sur l'interdiction des essais constituaient la première initiative concertée des superpuissances en matière de maîtrise des armements afin de réduire les coûts et les risques de la dissuasion nucléaire. Avant le milieu des années 50, aucune des parties ne croyait qu'une coopération pouvait présenter plus d'avantages qu'une concurrence acharnée. À mesure que les arsenaux nucléaires grossissaient, il devenait pourtant plus difficile d'éviter à long terme une catastrophe nucléaire sans une certaine coopération.

Les dirigeants de l'Union soviétique, du Royaume-Uni et des États-Unis décidèrent de se concentrer d'abord sur la question des essais nucléaires pour trois raisons très simples : tous pensaient que la dissuasion serait plus stable sans de nouveaux essais ; ils espéraient que les techniques de télésurveillance et quelques inspections sur place permettraient d'instaurer une certaine confiance ;

Nancy Gallagher est Directrice associée pour la recherche au Center for International and Security Studies (Maryland).

et ils comprenaient que les retombées radioactives des essais atmosphériques exacerbèrent les craintes de l'opinion publique s'agissant des armes nucléaires.

Les opposants au traité estimaient que la possibilité de tester les améliorations apportées aux armes nucléaires était un avantage pour leur pays alors que les essais clandestins profiteraient à l'autre camp. Mais au lieu de débattre ouvertement de la question de savoir si de nouveaux essais auraient une incidence positive ou négative sur la dissuasion, les adversaires du traité invoquèrent une série de doutes en matière de vérification pour éviter la conclusion d'un accord d'interdiction complète des essais. Comme le fit observer l'un des conseillers d'Eisenhower sur la maîtrise des armements, « les sceptiques sont comme un enfant que vous essayez de mettre au lit. D'abord, il veut boire un peu d'eau, ensuite il veut aller aux toilettes, mais ce qu'il veut vraiment c'est ne pas se coucher »³. Cette situation aboutit à un compromis, avec la conclusion du Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, de 1963, qui interdisait les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, mais autorisait les explosions souterraines⁴.

Du milieu des années 60 jusqu'à la fin des années 70, les superpuissances étaient, en théorie, tenues de s'engager pour une interdiction complète des essais, mais ce furent les États non dotés d'arme nucléaire qui firent pression pour la négociation du TICE. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, de 1968, codifiait le grand compromis du régime mondial de non-prolifération : les États non dotés d'armes nucléaires (ENDAN) renonceraient aux armes nucléaires si les États dotés d'armes nucléaires (EDAN) s'engageaient à poursuivre de bonne foi les efforts visant à interrompre, puis inverser, leur course aux armements⁵. L'arrêt définitif de tous les essais nucléaires est la seule mesure précise de maîtrise des armements mentionnée dans le TNP, ce qui souligne l'importance de cette mesure.

Les trois décennies écoulées entre la signature du Traité d'interdiction partielle des essais et le début des négociations pour le TICE sont souvent considérées comme une traversée du désert par les partisans de l'arrêt des essais nucléaires. Le Traité sur la limitation des essais souterrains d'armes nucléaires (1974) et le Traité sur les explosions nucléaires à des fins pacifiques (1976) interdisaient des explosions qui n'intéressaient plus les superpuissances. Il ne furent pourtant pas ratifiés avant la fin de la guerre froide.

Pour relativiser les frustrations des dix dernières années, il suffit de penser que même lors de cette sombre période, qui avait été encore plus longue, des progrès furent réalisés. Les efforts pour élaborer des accords de vérification tenant compte à la fois des craintes légitimes de non-respect et les préoccupations tout aussi valables s'agissant de l'espionnage et des coûts, permirent l'élaboration détaillée du concept d'accès réglementé des inspections qui allait devenir une composante standard des accords ultérieurs de maîtrise des armements. Les négociations peu concluantes menées entre 1977 et 1980 pour une interdiction complète des essais aboutirent à un accord de principe sur des stations régionales de surveillance, un système d'échange de données et des inspections par mise en demeure, autant de nouveautés qui allaient faire partie du système de vérification du TICE.

Après que l'administration Reagan eut renoncé à faire du TICE un de ses objectifs, le Groupe d'experts scientifiques conserva la question à l'ordre du jour et utilisa le Système mondial de télécommunications de l'Organisation météorologique mondiale pour montrer comment pourrait fonctionner un réseau mondial de surveillance sismique. Au milieu des années 80, Mikhaïl Gorbatchev permit à une organisation non gouvernementale américaine d'installer des stations de surveillance sismologique près du principal site d'essai soviétique dans le cadre de sa campagne de diplomatie publique visant à convaincre le Congrès, l'opinion américaine et les autres membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord que l'Union soviétique n'était pas l'« empire du mal ».

Il semblait que la fin de la guerre froide allait lever le principal obstacle au traité d'interdiction complète des essais. En 1991, la Russie décréta un moratoire qui est encore valable aujourd'hui. En

1992, George H.W. Bush annonça que les États-Unis n'avaient plus besoin de procéder à des essais pour mettre au point de nouveaux types d'armes nucléaires et le Congrès imposa des restrictions aux essais destinés à garantir la fiabilité et la sûreté des stocks. Les négociations sur l'interdiction des essais étaient un moyen de formaliser, institutionnaliser et internationaliser ces moratoires parallèles sur les essais, ce qui était important à la fois pour consolider l'amélioration des relations stratégiques entre la Russie et les États-Unis et pour étendre le régime de retenue nucléaire afin de faire face aux nouvelles menaces qui pesaient sur la sécurité mondiale⁶.

L'importance d'une interdiction complète des essais en 1996

La Conférence de 1995 chargée d'examiner le TNP et la question de sa prorogation, qui devait se prononcer sur l'avenir du TNP, allait encourager l'ouverture de négociations pour un traité d'interdiction complète des essais. Les cinq EDAN étaient unis contre la prolifération et favorables à une prorogation du TNP pour une durée indéfinie⁷. Une majorité des ENDAN étaient toutefois réticents à l'idée de proroger le TNP pour une durée indéfinie sans obtenir parallèlement d'engagements pour une accélération de la maîtrise des armements nucléaires prévue par l'article VI du traité⁸. Il était important d'enregistrer des progrès réels dans le sens d'une interdiction complète des essais avant la conférence de 1995 sur le TNP pour qu'elle donne les meilleurs résultats possibles. Les cinq EDAN approuvèrent explicitement une déclaration sur les Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires dont le premier point était la conclusion, au plus tard en 1996, d'un traité d'interdiction complète des essais.

Par conséquent, le principal attrait du TICE pour renforcer le régime de non-prolifération n'est pas qu'il empêche les ENDAN de procéder à des essais d'armes nucléaires, une obligation déjà couverte par le TNP, mais le principe d'équité qu'il représente pour les ENDAN, sans lequel le régime de non-prolifération ne pourra être soutenu avec enthousiasme indéfiniment.

Le TICE était également conçu comme une réponse pragmatique au dilemme que représentent les trois États dits du seuil. L'Inde, le Pakistan et Israël n'avaient aucunement l'intention d'adhérer au TNP en tant qu'ENDAN et ne pouvaient le signer en tant qu'EDAN ; l'objectif était donc de les impliquer dans le régime de retenue nucléaire en utilisant des accords ne faisant pas de distinction entre les pays qui détiennent des armes nucléaires et ceux qui n'en sont pas dotés. En outre, les essais nucléaires ayant toujours eu des fins politiques et techniques, un engagement juridique de la part des États du seuil de ne pas procéder à des essais était jugé très important pour la stabilité régionale et la non-prolifération au niveau mondiale même si les trois pays disposaient de bombes non déclarées ou quasiment prêtes.

Enfin, la Chine se trouvait, au milieu des années 90, à un point décisif pour l'avenir de sa politique de sécurité. Elle avait toujours été le plus modéré des EDAN sur le plan de la doctrine, de la mise au point et du nombre d'armes déployées. Elle n'avait cependant jamais admis la moindre limitation juridique de son programme nucléaire ni considéré la maîtrise des armements comme un élément important de sa politique de sécurité. Le choix au sujet du TICE était beaucoup plus difficile pour la Chine que pour les autres EDAN car la fin des essais l'empêcherait de placer de multiples ogives sur ses nouveaux missiles à longue portée et d'augmenter considérablement la taille de son arsenal nucléaire sans reprendre la production de matières fissiles. La Chine décida de s'impliquer de manière constructive dans les négociations du TICE ; elle jugeait suffisante sa position de dissuasion minimale pour le contexte stratégique de l'après-guerre froide et considérait que les avantages d'un régime renforcé de non-prolifération l'emportaient sur la mise au point de nouvelles armes nucléaires⁹.

Même après avoir conclu qu'un arrêt des essais nucléaires pourrait améliorer leur sécurité, les cinq EDAN eurent du mal à s'entendre sur les détails. Les États-Unis firent des concessions sur certaines questions secondaires comme les conditions d'entrée en vigueur, mais sur les points essentiels, les critères des négociateurs américains étaient très proches de l'équilibre optimal envisagé par l'administration Clinton pour garantir le respect d'un traité tout en préservant la fiabilité des stocks et en protégeant les informations sensibles. Les autres EDAN acquiescèrent à la définition qui avait la préférence des États-Unis à savoir celle d'une interdiction vraiment totale des essais, même si le Stockpile Stewardship Program des États-Unis pouvait tirer profit d'expériences sous-critiques. Le TICE permet également aux États de réclamer une inspection sur place sur la base d'informations recueillies par leurs moyens techniques nationaux (MTN) de vérification sans être tenus de révéler leurs sources ni leurs méthodes, même si de nombreuses délégations estimaient que cela revenait à donner aux États-Unis « un avantage évident et l'autorisation d'espionner »¹⁰. La délégation des États-Unis obtint même ce que la communauté américaine du renseignement voulait en termes de technologies de surveillance et de sites des stations afin de compléter les MTN des États-Unis. Les conditions étaient tellement avantageuses pour les États-Unis que le négociateur en chef américain déclara qu'une décision du Sénat de rejeter le traité « réjouirait nos ennemis [...] [mais provoquerait] chez nos alliés et amis un sentiment d'abandon et de trahison »¹¹.

Les États-Unis et les essais nucléaires aujourd'hui

Le vote de 1999 contre la ratification du traité en disait plus sur la politique intérieure des États-Unis que sur la position des Américains à l'égard du TICE. La ratification du traité bénéficiait d'un très large soutien dans l'opinion publique au-delà des clivages politiques¹², mais les partisans du traité sous-estimèrent la détermination de ses adversaires. L'administration Clinton n'avait pas prévu de stratégie

La ratification du traité bénéficiait d'un très large soutien dans l'opinion publique au-delà des clivages politiques, mais les partisans du traité sous-estimèrent la détermination de ses adversaires.

pour convaincre Jesse Helms, qui était alors président de la Commission sénatoriale des relations extérieures et un farouche adversaire de la maîtrise des armements, d'accorder au traité une audition équitable. Au Sénat, un petit groupe d'adversaires du traité savait que l'opinion publique était largement favorable au traité, y compris au sein de l'électorat républicain ; ils ne voulaient pas que la ratification devienne un problème pendant une année électorale.

La commission proposa donc d'organiser quelques auditions et un vote sur un programme très tronqué espérant persuader tous les sénateurs républicains de voter « non » avant que l'administration ne puisse avancer des arguments et mobiliser l'opinion publique pour faire pression pour une ratification. Les partisans du traité acceptèrent, croyant à tort que les responsables du Sénat reporteraient le vote en attendant des délibérations plus approfondies au lieu de refuser d'honorer un accord majeur de sécurité internationale pour la première fois depuis le Traité de Versailles en 1920.

Après la débâcle de la ratification, la Maison Blanche et le Département d'État acceptèrent finalement de nommer un Conseiller spécial du Président et du Secrétaire pour le Traité d'interdiction complète des essais. L'ancien président des chefs d'état-major interarmées, le général John Shalikashvili, organisa les mesures de consultation, d'information et d'évaluation qui devraient naturellement faire partie d'un processus de ratification digne de ce nom. Au cours d'une période de dix mois, il rencontra un grand nombre de sénateurs, de fonctionnaires et d'experts des questions scientifiques, diplomatiques ou de sécurité. Il commanda des rapports auprès de groupes de réflexion et coopéra avec l'Académie nationale des sciences qui menait une étude en parallèle¹³. Ce processus le confirma dans sa conviction que « le Traité est un élément très important des initiatives de non-prolifération au niveau mondial et qu'il est compatible avec le maintien d'une dissuasion nucléaire fiable et sûre pour les États-Unis »¹⁴.

Le général Shalikhvili croyait qu'avec la fin de la guerre froide, les États-Unis et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord n'avaient besoin d'armes nucléaires que pour se protéger contre une erreur de calcul d'un adversaire potentiel pouvant provoquer une catastrophe nucléaire. Il estimait que :

Il ne serait pas dans l'intérêt de notre sécurité que les armes nucléaires dominent dans le dispositif militaire des États-Unis. Mieux vaut qu'elles soient à l'arrière-plan, car si la plus grande puissance classique au monde a besoin de nouveaux types d'armes nucléaires, d'autres nations seront encore plus tentées de les acquérir. Les activités qui entament la séparation entre armes nucléaires et armes classiques ou qui encouragent le recours aux armes nucléaires à des fins autres que stratégiques ou de dissuasion compromettraient les avantages que nous tirons de notre écrasante supériorité conventionnelle¹⁵.

Le rapport Shalikhvili fut, pour la plus grande partie, rédigé alors qu'il n'était pas évident qui de Al Gore ou George W. Bush serait le prochain président. Lorsque le rapport final fut remis au Président Clinton, le 5 janvier 2001, Bush allait accéder à la présidence. Lors de sa rencontre avec Condoleezza Rice, qui allait être conseillère à la sécurité nationale, le général Shalikhvili souligna que les partisans, les sceptiques et les adversaires du TICE étaient tous d'accord sur un point : les États-Unis devaient relancer une mobilisation pour une stratégie intégrée de non-prolifération. Comme le Président Reagan avait qualifié la maîtrise des armements de fatalement inadaptée et avait, par la suite, négocié le premier accord de maîtrise des armements qui éliminait toute une catégorie d'armes nucléaires, le général Shalikhvili espérait que le Président George W. Bush finirait par comprendre l'importance de la ratification du TICE pour permettre aux États-Unis de diriger les efforts de non-prolifération mondiale. Le général Shalikhvili lança un avertissement : « plus l'entrée en vigueur [du TICE] sera retardée, plus d'autres pays tenteront irrévocablement d'acquérir des armes nucléaires ou d'améliorer considérablement leurs arsenaux nucléaires actuels, et moins nous aurons de chance de mobiliser une coalition internationale forte contre de telles activités »¹⁶.

L'ADMINISTRATION BUSH ET LES ESSAIS NUCLÉAIRES

L'administration Bush a fait de la non-prolifération sélective un pilier de sa stratégie de sécurité nationale, jurant de ne jamais laisser les personnes les plus dangereuses sur cette planète acquérir les armes les plus meurtrières. L'administration préfère néanmoins des coalitions ad hoc plutôt que des accords contraignants et les organisations chargées de veiller à leur application. La Stratégie de sécurité nationale de 2006 mentionne le TNP mais seulement pour appeler à combler une « lacune » afin qu'aucun autre ENDAN ne puisse disposer de capacités d'enrichissement ou de retraitement¹⁷.

Le moratoire sur les essais nucléaires a été maintenu et les États-Unis ne cessent d'appeler les autres pays à faire de même. Le Président Bush lui-même décida, en août 2001, que les États-Unis ne devaient pas payer la totalité de la contribution qu'ils devaient à la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE). Il estimait que si la mise en place du Système de surveillance international permettait de dissuader et détecter les essais nucléaires étrangers, l'élaboration d'inspections sur place était inutile puisque les États-Unis n'avaient pas l'intention de ratifier le traité. En 2006, l'administration Bush a demandé et obtenu du Congrès qu'il ne verse que 14,4 millions de dollars (environ 75% de la contribution due par les États-Unis), une réduction que la Secrétaire d'État Condoleezza Rice justifie en invoquant des budgets serrés, et non une opposition à la mission de l'OTICE¹⁸.

L'administration Bush affirme vouloir réduire le rôle des armes nucléaires dans la politique de sécurité des États-Unis pour refléter l'évolution du contexte de la sécurité mondiale. Les déclarations officielles et les extraits qui ont filtré du réexamen de la politique nucléaire (Nuclear Posture Review), qui est couvert par le secret défense, montrent toutefois clairement que la volonté des États-Unis est de réduire la dépendance par rapport aux armes nucléaires offensives en multipliant les possibilités de frappes non nucléaires et de défense antimissile, sans diminuer fortement le nombre, les types ou l'état d'alerte des armes nucléaires de l'arsenal américain¹⁹. Les États-Unis dépensent aujourd'hui environ 6,4 milliards de dollars pour la gestion des stocks nucléaires, contre 4,5 milliards de dollars au moment du vote sur la ratification en 1999.

La Stratégie de sécurité nationale de l'administration actuelle insiste davantage sur la prévention coercitive que sur la dissuasion ou la réduction des menaces par la coopération.

La Stratégie de sécurité nationale de l'administration actuelle insiste davantage sur la prévention coercitive que sur la dissuasion ou la réduction des menaces par la coopération. Elle suppose que les États hors-la-loi utiliseront les armes de destruction massive pour des actes d'agression, d'intimidation ou de chantage, et que la dissuasion classique ne fonctionnera pas contre les terroristes. Elle déclare l'intention de recourir à la force, de manière unilatérale si nécessaire, pour empêcher ses adversaires de se doter de moyens leur permettant de fabriquer des armes de destruction massive²⁰. Cette stratégie élargit les missions potentielles des armes nucléaires et accroît la pression pour mettre au point de nouveaux modèles plus faciles à utiliser.

Les Américains qui soutiennent la mise au point de nouvelles armes nucléaires se sont concentrés sur deux initiatives très différentes : des ogives de faible puissance qui devraient pouvoir être utilisées en provoquant le minimum de dommages collatéraux afin de neutraliser des dépôts d'armes chimiques et biologiques (autrement dit des mini-bombes nucléaires ou « mini-nukes ») et des armes à forte pénétration dans le sol capables de détruire des cibles durcies profondément enfouies dans le sol (dites « bunker busters »). Ces deux concepts sont souvent regroupés ce qui donne l'impression que si les États-Unis pouvaient procéder à de nouveaux essais, ils trouveraient une solution nucléaire à toute une série de problèmes de sécurité de l'après-guerre froide qui ne peuvent être facilement résolus avec les capacités classiques actuelles²¹.

En réalité, la plupart des objectifs recensés par la nouvelle doctrine nucléaire pourraient être neutralisés ou détruits avec des moyens non nucléaires qui feraient moins de victimes dans les populations civiles voisines et n'auraient pas les conséquences qu'entraînerait la décision d'employer, pour la première fois depuis 1945, des armes nucléaires. Seules certaines cibles – celles qui sont enfouies à une profondeur moyenne et localisées avec précision – pourraient être détruites par une arme nucléaire. Les têtes nucléaires à forte pénétration dans le sol ne pourraient pas détruire des cibles situées à plus de 50 mètres de profondeur pour une arme d'une kilotonne et à plus de 300 mètres pour une arme d'une mégatonne. Les armes à forte pénétration dans le sol peuvent avoir, avec une puissance moindre, les mêmes effets que d'autres armes nucléaires, ce qui permet de réduire les dommages collatéraux. L'utilisation d'une seule arme à forte pénétration dans le sol, même relativement petite, tuerait tout de même plusieurs dizaines ou centaines de milliers de personnes si elle explosait près d'une zone urbaine²². Après avoir soutenu pendant plusieurs années les demandes de l'administration Bush concernant l'étude de nouveaux types d'armes nucléaires, le Congrès a refusé d'accorder au Département de l'énergie les fonds pour le projet RNEP (Robust Nuclear Earth Penetrator) et ordonné au Département de la défense de se concentrer sur les options classiques.

Au Congrès, certains opposants au système RNEP étaient plus intéressés par un autre projet, le programme RRW (Reliable Replacement Warhead). Les partisans de ce programme affirment que les ogives stockées se détériorent au fil du temps, qu'elles pourraient ne plus être fiables et qu'il serait difficile d'en fabriquer et d'en certifier de nouvelles sans procéder à des essais nucléaires. Ils veulent

donc que le Département de l'énergie mette au point des modèles d'ogives dont la fabrication et l'entretien coûteraient moins cher. Ils ajoutent qu'il serait plus facile de certifier, sans de nouveaux essais, les armes qui utiliseraient ces nouveaux modèles RRW plutôt que des armes actuelles adaptées aux caractéristiques des ogives déjà testées. Ils conservent aussi l'espoir que des ogives plus fiables et une infrastructure capable de produire rapidement et en grande quantité des armes nucléaires permettraient de nouvelles réductions dans les stocks d'ogives stratégiques non déployées par les États-Unis²³. Le Congrès a quasiment triplé la somme que demandait l'administration Bush pour 2006, à condition que les efforts d'élaboration du RRW « respectent les exigences militaires des stocks qui sont aujourd'hui déployés et [...] les paramètres validés par les essais nucléaires passés »²⁴.

Si l'administration Bush est déterminée à étudier de nouveaux modèles d'armes nucléaires, le projet RRW est moins provocant que le RNEP, mais il est tout de même inutile et risqué. Chaque année, les Secrétaires d'État américains à l'énergie et à la défense certifient que les armes nucléaires américaines sont fiables et sûres et des hauts fonctionnaires chargés de l'énergie attestent régulièrement du bon fonctionnement du Stockpile Stewardship Program. L'affirmation selon laquelle les États-Unis pourraient faire des économies en fabriquant des ogives moins avancées est erronée car les changements proposés pour modifier l'« ensemble explosif » (le cœur de l'arme qui est aussi la seule partie qui, selon les dispositions du TICE, ne peut être testée) nécessiteraient de très nombreux essais et peut-être même une nouvelle conception, très coûteuse, du corps de rentrée. Ceux qui déclarent qu'avec le programme RRW, les essais nucléaires seraient moins probables, se fondent sur une hypothèse erronée, à savoir que les responsables politiques et militaires se fieraient davantage à de nouveaux modèles d'ogives n'ayant jamais fait l'objet d'explosions expérimentales qu'à des ogives transformées sur la base de modèles ayant été énormément testés²⁵. Il est, en outre, dangereux de s'engager dans cette voie si les États-Unis n'adhèrent pas au TICE car rien ne garantit que le Congrès maintiendra, dans l'avenir, les conditions fixées aujourd'hui pour le programme RRW.

Le moratoire semble avoir laissé croire à une majorité de citoyens américains que les États-Unis ont déjà ratifié le TICE et que ces nouveaux projets d'armes nucléaires ne risquent pas de conduire à une reprise des essais nucléaires dans le monde. Selon une enquête, réalisée en avril 2004, 56% des personnes interrogées croyaient que les États-Unis étaient partie au traité, contre 36% qui savaient que ce n'était pas le cas. Quoi qu'il en soit, les stratégies de non-prolifération fondées sur une maîtrise des armements multilatérale étaient largement préférées à celles basées sur l'unilatéralisme et les menaces militaires. Plus de 80% des personnes interrogées se disaient favorables à ce que les États-Unis prennent part au TICE quels que soient les arguments invoqués de part et d'autre²⁶. L'opinion américaine croit de toute évidence que le TICE est toujours très important pour la sécurité mondiale, même si le Président et de nombreux membres de l'élite politique pensent que des moratoires suffisent.

Encourager la ratification et l'entrée en vigueur

LE TICE COMPTE TOUJOURS

Pour convaincre les élus de faire le travail nécessaire et d'accepter les engagements juridiques qu'implique la ratification, il faudrait commencer par examiner pourquoi le traité est toujours un objectif valable. Les menaces qui ont conduit à la négociation du traité n'ont pas disparu ; elles se sont intensifiées au cours des dix dernières années.

Les menaces qui ont conduit à la négociation du traité n'ont pas disparu ; elles se sont intensifiées au cours des dix dernières années.

Les pressions qui s'exercent en Chine et aux États-Unis pour la mise au point de nouvelles armes nucléaires sont aujourd'hui plus fortes qu'au milieu des années 90. Aux États-Unis, la dynamique principale est interne, elle est exercée par les mêmes personnes qui ont toujours estimé que le nucléaire est la solution face à tout problème difficile de sécurité. Quant à la Chine, sa principale raison viendrait de l'extérieur, si elle devait craindre sérieusement pour la stabilité de la dissuasion en raison de l'orientation plus offensive de la stratégie de sécurité des États-Unis et de l'avancée du projet de défense antimissile.

Le régime de non-prolifération n'ayant pu s'entendre, lors de la conférence d'examen du TNP de 2005, sur les mesures à prendre, les problèmes que posent les programmes nucléaires de l'Iran et de la Corée du Nord se sont aggravés. Les essais sud-asiatiques de 1998 ont exacerbé les dilemmes que représentent les programmes indien et pakistanais d'armements nucléaires. Il est, en outre, difficile d'oublier qu'Israël n'est pas partie au TNP, face à la dégradation de la situation au Moyen-Orient. Enfin, les craintes de terrorisme nucléaire ont considérablement augmenté depuis les attaques du 11 septembre 2001 qui firent un très grand nombre de victimes.

Le TICE ne peut suffire à résoudre ces problèmes. Mais il est difficile d'affirmer que les États-Unis et le reste du monde seraient dans une meilleure situation pour faire face à ces difficultés s'il n'existait pas de restrictions sur les essais ou si les pays se contentaient de maintenir leurs moratoires au lieu d'obtenir l'entrée en vigueur du traité. Au lieu de cela, le TICE reste une composante importante d'une stratégie intégrée pour lutter contre la prolifération et renforcer le régime de retenue nucléaire. Et même s'il ne traite pas directement de l'acquisition ou l'utilisation d'armes nucléaires par des terroristes, il permettrait d'instaurer un climat dans lequel les États pourraient sérieusement envisager de formes nouvelles de collaboration pour se protéger mutuellement contre de tels risques.

Sur un plan technique, les limitations qui pèsent sur la mise au point de nouvelles armes nucléaires et la confiance dans les stocks disponibles sont identiques si les États renoncent à toute explosion expérimentale que ce soit par choix politique ou en raison d'un engagement juridique. Il n'existe pourtant pas de définition concertée sur la portée des moratoires, ce qui laisse ouverte la possibilité qu'un EDAN décide unilatéralement de redéfinir discrètement la portée de son moratoire pour en exclure les essais de très faible puissance²⁷. Les possibilités techniques de faire des essais qui ne soient pas détectés sont aussi plus grandes avec des moratoires que dans le cas où le TICE serait en vigueur.

Des ENDAN pourraient s'attendre à ce qu'un engin à fission peu sophistiqué fonctionne sans être testé, mais ils ne pourraient pas mettre au point des armes à fission plus efficaces, des modèles thermonucléaires avec un rapport puissance/poids plus élevé ni des technologies de troisième génération comme les armes à rayonnement renforcé. Dans leur nouvelle analyse des armes nucléaires perfectionnées, les États-Unis n'ont pas trouvé de modèles pour lesquels l'amélioration par rapport aux capacités actuelles l'emporterait sur les coûts de la reprise des essais. Si la Chine, l'Inde ou le Pakistan décidait tout de même de reprendre les essais, leurs doctrines nucléaires pourraient changer, entraînant des conséquences majeures pour la sécurité régionale et mondiale. La situation de la Corée du Nord est très différente selon qu'elle dispose ou non de quelques engins nucléaires n'ayant pas été testés, qu'elle fasse exploser une bombe pour attirer l'attention sur ses capacités ou qu'elle fabrique de nombreuses ogives adaptées à ses missiles balistiques.

Si les Américains attachent souvent plus d'importance à l'aspect technique de la maîtrise des armements, le reste du monde accorde au moins tout autant d'intérêt à la dimension politique. À ce niveau, la différence entre les moratoires et un traité d'interdiction complète des essais en vigueur est encore plus évidente. En 1995, les EDAN se sont explicitement engagés à garantir la prorogation du TNP pour une durée indéfinie. Il n'est pas réaliste d'espérer que les ENDAN vont se presser pour accepter que l'Agence internationale de l'énergie atomique exerce un contrôle plus intrusif de leurs

programmes nucléaires civils et encore moins qu'ils acceptent de nouvelles limitations de leurs activités nucléaires, si les EDAN ne s'acquittent pas de l'obligation qu'ils ont contractée en vertu de l'article VI, qui est ce qui compte le plus pour tous les autres.

La conséquence la plus importante du TICE pourrait être d'ordre psychologique. Accepter l'arrêt de tous les essais nucléaires revient à reconnaître que la mise au point d'autres armes nucléaires n'accroît pas la sécurité. Depuis l'invention des armes nucléaires, certains experts des questions de sécurité les considèrent comme l'« arme absolue » pouvant être utilisée pour toute une série de fins militaires et politiques, alors que d'autres les jugent trop destructrices pour permettre le moindre objectif rationnel autre que la dissuasion, et encore. Depuis toujours, les plus farouches adversaires de la restriction des essais nucléaires sont des personnes qui envisagent les armes nucléaires selon une logique classique de guerre et qui estiment que de nouvelles améliorations peuvent renforcer la sécurité bien plus qu'une coopération internationale accrue. Une interdiction complète des essais nucléaires signifierait que le point de vue opposé serait largement accepté : une petite partie des armes nucléaires actuelles serait suffisante pour les besoins de dissuasion de l'après-guerre froide et la collaboration internationale serait préférable pour faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité mondiale. Un moratoire indéfini tend plutôt à minimiser la nécessité de résoudre ce conflit conceptuel et ne fait qu'entretenir le doute s'agissant des principes fondamentaux qui déterminent l'avenir de la sécurité mondiale.

Si les adversaires du TICE ont défendu avec un tel acharnement leur position lors du débat de 1999 sur la ratification c'est que leur vision du monde était menacée. Ils ont exercé une influence excessive. Cette position domine la politique américaine aujourd'hui, mais aux États-Unis seulement 20% de l'élite politique et du grand public pensent que le recours aux armes nucléaires peut être pertinent dans certaines circonstances, 20% sont d'avis que les États-Unis ne devraient jamais utiliser d'armes nucléaires et 57% estiment qu'elles ne devraient être utilisées que pour riposter à une attaque nucléaire²⁸. Si la ratification du TICE était recherchée, non pas comme une fin en soi, mais dans le cadre d'une initiative bien organisée visant à formuler des principes pour la politique nucléaire des États-Unis conformes aux convictions de la majorité et à institutionnaliser des politiques qui reflètent les réalités nucléaires actuelles, le résultat serait certainement meilleur.

COMMENT RATIFIER

D'aucuns pensent que la politique intérieure des États-Unis a « tué » le TICE dans sa forme actuelle et que le seul moyen d'avancer dans le sens d'une limitation des essais serait de négocier un nouveau traité qui serait encore plus avantageux pour les États-Unis. Par exemple, Terry Deibel a déclaré que Clinton aurait dû « réduire l'enjeu » en excluant les petites explosions nucléaires, en limitant la durée du traité et en facilitant les demandes d'inspections sur place, même s'il est évident qu'un tel traité aurait été bien plus difficile à négocier et bien moins efficace pour lutter contre la non-prolifération²⁹. De telles suggestions peuvent viser une progression graduelle constructive, mais elles rappellent les éléments introduits par les adversaires d'un traité d'interdiction des essais dans la position de l'administration Carter, lors des négociations, pour éviter la conclusion d'un accord à la fin des années 70. L'Ambassadeur Ledogar a affirmé qu'un traité d'interdiction des essais n'aurait pu être négocié en ces termes au milieu des années 90. Il serait complètement inutile d'essayer aujourd'hui de faire machine arrière, alors que plus de 130 pays ont ratifié le traité et que plus de 300 millions de dollars ont été investis dans son régime de vérification.

Il serait tout aussi imprudent de consacrer du temps et de l'énergie à une entrée en vigueur à titre provisoire pour les pays ayant déjà ratifié le traité. Même si une telle initiative aboutissait – ce qui est

peu probable –, elle ne permettrait pas d'atteindre les principaux objectifs du traité car la Chine, la Corée du Nord, les États-Unis, l'Inde, l'Iran, Israël et le Pakistan ne sont toujours pas parties au traité. Pour marquer une réelle différence entre la situation actuelle et une entrée en vigueur à titre provisoire, les États parties devraient accepter que les dispositions concernant le processus de consultation et clarification et les inspections sur place puissent être invoquées entre eux. Comme la Fédération de Russie a ratifié le traité mais pas les États-Unis, et comme ces derniers comptent un certain nombre d'alliés proches parmi les États ayant ratifié, un tel accord pourrait assujettir la Russie à une inspection sur place si des questions étaient posées sur des activités menées sur son site d'essai au nom de la gestion des stocks alors que les États-Unis ne pourraient faire l'objet d'une telle inspection. Cette différence pourrait être, pour les États-Unis, une autre raison de ne pas adhérer au traité, alors que le fait de garder l'intégralité des dispositions de vérification du traité justifie la poursuite des actions nécessaires pour obtenir la ratification et l'entrée en vigueur.

Mieux vaudrait consacrer notre temps et notre énergie à bloquer les initiatives qui compromettent encore plus le TICE. Il faudrait promouvoir le moratoire comme une mesure temporaire et non comme une solution stable et préparer le Système de surveillance international à l'entrée en vigueur du traité. Aux États-Unis, le principal objectif doit être de sensibiliser l'opinion publique au fossé qui existe entre les préférences de la majorité des gens et la politique actuelle de sécurité, et d'encourager un débat plus poussé sur les armes nucléaires face aux problèmes de sécurité mondiale. Les autres pays qui possèdent des armes nucléaires ou qui envisagent de s'en doter et qui n'ont pas encore ratifié le TICE doivent eux-aussi se poser cette question fondamentale. La mise au point d'armes nucléaires peut-elle améliorer leur sécurité ou au contraire empêcher la coopération accrue nécessaire pour garantir la sécurité et la prospérité dans un monde où les frontières sont perméables, les menaces diffuses, les technologies puissantes et les économies étroitement dépendantes ?

Les initiatives prises depuis un-demi siècle pour mettre un terme aux essais symbolisent la lutte entre ceux qui pensent que les armes nucléaires sont trop destructrices pour avoir le moindre intérêt, si ce n'est un rôle de dissuasion, et encore, et ceux qui croient que la puissance des armes nucléaires peut être utilisée à l'avantage d'un pays pour tous types de problèmes de sécurité dans le cadre d'une guerre globale, d'un conflit civil ou face à des cellules terroristes. Les premiers ont enregistré des progrès lorsqu'ils surent se montrer aussi créatifs, persévérants et vifs que les seconds. Avec la conclusion du TICE lors des négociations de 1996, le marathon est entré dans la dernière ligne droite, même s'il reste des obstacles et si l'arrivée n'est pas en vue. Les obstacles qui persistent prouvent que ceux qui voient les armes nucléaires selon une perspective militaire classique exercent toujours une influence exagérée sur la politique nucléaire. Plus les haies sont hautes, plus le prix obtenu après avoir franchi la ligne d'arrivée sera précieux.

Notes

1. James Bennet, « Clinton, at U.N., Says He'll Press Senate on Test Ban Pact », *The New York Times*, 23 septembre 1997, p. A3, à l'adresse <www.fas.org/nuke/control/ctbt/news/nws_nyt.htm>.
2. Voir Weapons of Mass Destruction Commission, 2006, *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological, and Chemical Arms*, Stockholm, à l'adresse <www.wmdcommission.org>.
3. Cité dans Robert Divine, 1978, *Blowing on the Wind: The Nuclear Test Ban Debate, 1954-60*, New York, Oxford University Press, p. 239.
4. Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, Moscou, 5 août 1963, disponible à l'adresse <www.obsarm.org/obsnuc/traites-et-conventions/francais/traite-essai-nuc-fonds-mer.htm>. Aussi appelé le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires.
5. Titre complet : Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, 1^{er} juillet 1968, à l'adresse <disarmament.un.org/wmd/npt/NPT%20text-French.pdf>.
6. Le système de « retenue nucléaire » est l'ensemble des traités, normes et décisions de politique nationale qui ont, depuis 1945, permis de limiter le nombre d'États dotés d'armes nucléaires, de réduire le rôle des armes nucléaires

- dans la politique de sécurité et d'empêcher le recours aux armes nucléaires lors des guerres. Pour une analyse complète, voir Sidney Drell et James Goodby, 2003, *The Gravest Danger*, Palo Alto (Californie), Hoover Institution Press.
7. La Chine et la France avaient adhéré au TNP en 1992. Thomas Graham, qui fut représentant spécial du Président Clinton à la Conférence d'examen et de prorogation du TNP, se souvient que les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie se déclaraient publiquement pour une prorogation indéfinie du traité et que la Chine était plus réservée, mais probablement aussi favorable à une telle issue. Voir Thomas, Graham, 2002, *Disarmament Sketches*, Seattle, University of Washington Press.
 8. L'article VI stipule 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.
 9. Jeffrey Lewis, à paraître, *The Minimum Means of Reprisal: China's Search for Security in the Nuclear Age*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
 10. Déclaration de l'Ambassadeur Stephen J. Ledogar, audition sur le TICE par la Commission sénatoriale des relations extérieures, 7 octobre 1998, à l'adresse <www.fas.org/nuke/control/ctbt/text/100799ledogar%20.htm>.
 11. Ibid.
 12. En juillet 1999, selon une enquête réalisée à la demande de la Coalition to Reduce Nuclear Dangers, 82% des Américains voulaient que le traité soit ratifié ; 71% des personnes interrogées soutenaient *fortement* la ratification et seulement 14% pensaient qu'elle ne devait pas être approuvée. Voir <www.clw.org/archive/coalition/re1072099.htm>.
 13. Académie nationale des sciences, 2002, *Technical Issues Related to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, Washington, National Academies Press, <fermat.nap.edu/catalog/10471.html>.
 14. Général John M. Shalikashvili, 2001, « Findings and Recommendations Concerning the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty », janvier, à l'adresse <www.fas.org/nuke/control/ctbt/text/ctbt_report.html>. Le rapport identifie des mesures que les États-Unis pourraient prendre, sans renégocier le traité, pour répondre aux préoccupations des sénateurs concernant l'efficacité du traité au niveau de la non-prolifération, les possibilités de le vérifier, ses conséquences sur la fiabilité des stocks et sa durée.
 15. Shalikashvili, op. cit. p. 5.
 16. Lettre d'envoi au Président Clinton, réimprimée avec le rapport Shalikashvili.
 17. Gouvernement des États-Unis, *The National Security Strategy of the United States*, mars 2006, p. 20, à l'adresse <www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006>.
 18. Jacob Parakilas, 2005, « Congress Cuts CTBTO Funding », *Arms Control Today*, vol. 35, n° 10, décembre, p. 25, à l'adresse <www.armscontrol.org/act/2005_12/Dec-CTBTO.asp>.
 19. Des extraits du réexamen de la politique nucléaire de janvier 2002 sont disponibles à l'adresse <www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>.
 20. Gouvernement des États-Unis d'Amérique, *The National Security Strategy of the United States of America*, septembre 2002, p. 15, à l'adresse <www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.
 21. Jonathan Medalia, 2005, « Bunker Busters: Sources of Confusion in the Robust Nuclear Earth Penetrator Debate », CRS Report for Congress, 10 janvier, à l'adresse <www.fas.org/spp/starwars/crs/RL32599.pdf>.
 22. Charles L. Glaser et Steve Fetter, 2005, « Counterforce Revisited », *International Security*, vol. 30, n° 2, automne, p. 84 à 126. Voir aussi National Research Council, 2005, *Effects of Nuclear Earth-Penetrator and Other Weapons*, Washington, National Academies Press, à l'adresse <www.nap.edu/catalog/11282.html>.
 23. Déclaration de l'Ambassadeur Linton F. Brooks, House Armed Services Committee Subcommittee on Strategic Forces, 1^{er} mars 2006, à l'adresse <www.nnsa.doe.gov/docs/congressional/2006/2006-03-01_Brooks_HASC_Testimony.pdf>.
 24. Wade Boese, 2005, « Congress Cuts Nuclear Bunker Buster Again », *Arms Control Today*, vol. 35, n° 10, décembre, p. 23 et 24, à l'adresse <www.armscontrol.org/act/2005_12/Dec-Bunker.asp>.
 25. Robert W. Nelson, 2006, « If it Ain't Broke: The Already Reliable U.S. Nuclear Arsenal », *Arms Control Today*, vol. 36, n° 3, avril, à l'adresse <www.armscontrol.org/act/2006_04/reliablefeature.asp>.
 26. Steven Kull, 2004, *Americans on WMD Proliferation*, A PIPA/Knowledge Networks Poll, 15 avril, à l'adresse <www.pipa.org/OnlineReports/WMDProliferation/WMD_Prolif_Apr04/WMDProlif_Apr04_rpt.pdf>.
 27. Cela s'est produit dans le moratoire sur les essais nucléaires de la fin des années 50. Voir Nancy Gallagher, 1999, *The Politics of Verification*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 108.
 28. Chicago Council on Foreign Relations, 2004, *Global Views 2004: US Leaders Topline Report*, septembre, p. 22, disponible à l'adresse <www.c CFR.org/globalviews2004/sub/pdf/2004_US_Leaders_Topline_Report.pdf>.
 29. Terry L. Deibel, 2002, « The Death of a Treaty », *Foreign Affairs*, septembre/octobre.

Le Traité d'interdiction des essais nucléaires mis à l'épreuve

William PEDEN et Felicity HILL

Des explosions nucléaires expérimentales ont été réalisées dans tout type d'environnements, produisant des rayonnements en quantités dangereuses au-dessus du sol, sous-terre et sous l'eau. Des essais nucléaires ont été menés sur barge, sur tour, sous ballon, à la surface de la terre, sous l'eau à des profondeurs de 600 mètres, ou sous terre à plus de 2 400 mètres de profondeur et dans des tunnels horizontaux. Des bombes d'essai ont été larguées par des avions et tirées par des fusées dans l'atmosphère, à plus de 320 kilomètres. Partout où des essais d'armes nucléaires ont été réalisés, des problèmes écologiques et sanitaires sont apparus. Les essais nucléaires souterrains ont dégagé des rayonnements dans l'environnement ; les essais souterrains et dans l'atmosphère ont rendu de larges zones inhabitables ; quant aux moyens d'existence et à la santé des populations indigènes, de leurs enfants, et des enfants de leurs enfants, ils ont été profondément touchés.

Greenpeace a contribué à l'arrêt des essais souterrains et dans l'atmosphère. Depuis ses débuts modestes en 1971, lorsque le *Phyllis Cormack* prit la mer avec à son bord un petit groupe d'écologistes décidés à arrêter les essais d'armes nucléaires des États-Unis réalisés au large de l'Alaska, jusqu'à la dernière bataille, à Mururoa, Greenpeace a toujours été présent. L'organisation a non seulement manifesté, mais elle a aussi sensibilisé l'opinion publique, avancé des analyses scientifiques et agi concrètement, par exemple lorsque le *Rainbow Warrior* et son équipage évacuèrent tous les habitants de l'ancien site utilisé par les États-Unis pour leurs essais nucléaires à Rongelap pour les conduire sur l'île de Mejato à 200 kilomètres de là. En raison des efforts de notre organisation, nos bateaux ont été percutés, nos membres battus et, en 1985, l'un de nos membres fut tué lorsque des agents français coulèrent le *Rainbow Warrior* dans le port d'Auckland¹.

Il n'est dès lors pas difficile de comprendre pourquoi Greenpeace s'était réjoui de l'arrêt des essais nucléaires dans l'atmosphère, de la conclusion du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires qui avait suivi² et de l'ouverture à la signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) après plus de 50 années d'essais nucléaires³. Outre la conclusion du TICE et en dépit des essais d'armes nucléaires qui ont été réalisés, nous avons assisté peu à peu à l'émergence d'un moratoire et d'un tabou sur les essais.

Il n'en reste pas moins que les dégâts provoqués par les essais persistent : conséquences médicales et environnementales des essais (dont l'ampleur a été dissimulée), suppression des libertés publiques des communautés locales opposées aux essais et pollution cancérigène due aux rayonnements émis⁴.

William Peden est chercheur et analyste des questions nucléaires pour Greenpeace International. Felicity Hill est conseillère politique sur les questions du nucléaire et du désarmement pour Greenpeace International.

Si le TICE n'entre pas en vigueur, les dégâts provoqués par les précédents essais risquent d'être relégués au second plan par une nouvelle vague d'essais.

Si le TICE n'entre pas en vigueur, les dégâts provoqués par les précédents essais risquent d'être relégués au second plan par une nouvelle vague d'essais. Des décisions politiques, doctrinales et opérationnelles peuvent intervenir à tout moment et renverser le tabou et le moratoire sur les essais, fragilisant encore plus le TICE et compromettant l'objectif de désarmement nucléaire. La situation reste incertaine et différents éléments laissent à penser qu'elle pourrait facilement se dégrader. Dans la partie qui suit, nous exposons des scénarios possibles si les tendances négatives actuelles ne sont pas stoppées.

Dix ans après : aucun progrès

Le préambule du TICE définit très clairement l'objet du traité : « [...] la cessation de toutes les explosions expérimentales d'arme nucléaire et de toutes autres explosions nucléaires, en freinant le développement et l'amélioration qualitative des armes nucléaires et en mettant fin au développement de nouveaux types d'arme nucléaire, encore plus évolués, concourra efficacement au désarmement nucléaire et à la non-prolifération sous tous ses aspects ». Le TICE devait « contribuer efficacement à la prévention de la prolifération des armes nucléaires sous tous ses aspects, au processus de désarmement nucléaire et, partant, au renforcement de la paix et de la sécurité internationales ». Après avoir signé le traité, le Président des États-Unis, Bill Clinton, déclara devant l'Assemblée générale des Nations Unies : « Le Traité d'interdiction complète des essais contribuera à empêcher les puissances nucléaires de mettre au point des armes plus perfectionnées et plus dangereuses encore. Il réduira la capacité des autres États d'acquérir eux-mêmes de telles armes. Il nous indique un siècle dans lequel les rôles et les risques des armes nucléaires peuvent être davantage réduits et finalement éliminés »⁵.

Dix ans plus tard, seuls trois pays dotés d'armes nucléaires sont liés par le TICE et un seul (la France) a démantelé son site d'essais nucléaires. Dix pays dont la ratification est requise pour l'entrée en vigueur du TICE n'ont pas encore signé ou ratifié le traité (la Chine, la Colombie, la Corée du Nord, l'Égypte, les États-Unis, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, Israël et le Pakistan)⁶. L'objectif initial qui était de voir le TICE « empêcher les puissances nucléaires de mettre au point des armes plus perfectionnées et plus dangereuses encore [et de réduire] la capacité des autres États d'acquérir eux-mêmes de telles armes » n'est pas encore atteint⁷. En fait, le monde assiste aujourd'hui à une renaissance des armes nucléaires.

Aux États-Unis, la volonté de tester de nouveaux modèles d'armes nucléaires est bien réelle malgré les démentis de l'administration Bush. Les budgets pour les projets liés aux armes nucléaires ont explosé et sont passés de 3 200 millions de dollars des États-Unis pour l'exercice 1995 à environ 6 000 millions de dollars pour l'exercice actuel. La réalité c'est qu'aux États-Unis, l'industrie des armes nucléaires redémarre. Des millions de dollars sont consacrés au site d'essai du Nevada pour s'assurer qu'il sera prêt à procéder à des essais dans un délai de 18 mois lorsqu'une décision politique sera prise. Afin de préserver le niveau des connaissances, des essais non nucléaires ou sous-critiques sont réalisés. Ils simulent tous les éléments d'une arme nucléaire sauf l'explosion. L'administration Bush nie toute intention de procéder à des essais ; les laboratoires d'armes nucléaires nient toute intention de reprendre les essais. Vu les différents éléments, ces démentis sont aussi crédibles que les déclarations d'une personne qui passerait son temps à réparer une vieille voiture, à apprendre à conduire avec un simulateur informatisé, qui commanderait un nouveau moteur spécialement conçu pour ce modèle et qui nierait ensuite avoir la moindre intention de conduire un jour.

Le Royaume-Uni vient d'annoncer son intention de consacrer plus de 1 000 millions de livres sterling, au cours des trois prochaines années, à moderniser des installations essentielles de son complexe d'armement nucléaire. Il s'agit d'installations permettant d'assembler et démonter les armes nucléaires, ainsi que la manipulation d'explosifs surpuissants et d'uranium de qualité militaire,

et d'une nouvelle installation pour laser à haute énergie. Le Royaume-Uni envisage également de recruter plus de 1 000 personnes au cours des trois prochaines années. Le Gouvernement britannique devrait prendre, en 2006, une décision concernant le remplacement de ses missiles Trident à lanceur sous-marin équipés de têtes nucléaires et vient de reconduire pour dix ans son accord de coopération avec les États-Unis s'agissant des armes nucléaires.

Depuis quelques années, la France a développé en laboratoire ses capacités de conception, de mise au point et de fabrication d'armes nucléaires. Par exemple, plus de 3 000 millions de dollars sont consacrés à un nouveau laser à haute énergie. Cette année, la France devrait commencer les essais d'un nouveau missile à lanceur sous-marin, d'une portée supérieure, pour ses ogives nucléaires. Elle cherche aussi à améliorer les capacités de son lanceur nucléaire aéroporté ainsi qu'une ogive plus « robuste », la tête nucléaire aéroportée.

En janvier 2006, le Président de la République française, Jacques Chirac, a prononcé un discours qui marquait un tournant et lancé cette mise en garde : « [l]a menace crédible de [l']utilisation [des armes nucléaires] pèse en permanence sur des dirigeants animés d'intentions hostiles à notre égard. [...] nous nous réservons toujours [...] le droit d'utiliser un ultime avertissement pour marquer notre détermination à protéger nos intérêts vitaux »⁸. Il a également lancé cet avertissement : « les dirigeants d'États qui auraient recours à des moyens terroristes contre nous, tout comme ceux qui envisageraient d'utiliser, d'une manière ou d'une autre, des armes de destruction massive, doivent comprendre qu'ils s'exposent à une réponse ferme et adaptée de notre part. Et cette réponse peut être conventionnelle. Elle peut aussi être d'une autre nature »⁹.

Les essais nucléaires sont de vraies déclarations politiques. C'est la façon la plus évidente pour un État de prouver qu'il possède la bombe. D'aucuns pensent que la Corée du Nord dispose des matières et des capacités lui permettant de posséder des armes nucléaires et, à moins d'organiser une conférence de presse internationale pour exhiber ses bombes nucléaires, quel moyen a-t-elle de prouver qu'elle a une capacité nucléaire ? Même si elle organisait un événement médiatique international, comment être certain que ce qui est présenté est bien une véritable bombe nucléaire ? Comment être sûr qu'elle est opérationnelle ?

Si un essai nucléaire est considéré comme un signal politique, il n'est pas difficile de prédire que si un État juge nécessaire de démontrer ses exploits nucléaires en procédant à des essais, d'autres feront de même. Le premier essai de l'Inde, en 1974, était un message brutal à l'attention du Pakistan et de la Chine et il déclencha dans la région une course aux armements qui se poursuit aujourd'hui. Neuf ans auparavant, la Présidente du Pakistan, Bhutto avait été très claire : « [s]i l'Inde se dote de la bombe, nous nous nourrirons d'herbe ou de feuilles, ou nous priverons de manger, mais nous en acquerrons une nous aussi. Nous n'avons pas d'autre choix ». Le Pakistan avait ainsi engagé son programme pour la bombe nucléaire. Cette logique n'est certainement pas rationnelle ni linéaire, mais au cours de l'histoire, de nombreux exemples ont prouvé la valeur symbolique des essais et combien ils peuvent être contagieux et engendrer des courses aux armements nucléaires.

Au cours de l'histoire, de nombreux exemples ont prouvé la valeur symbolique des essais et combien ils peuvent avoir un effet contagieux et engendrer des courses aux armements nucléaires.

La situation pourrait dégénérer

Voici les pires hypothèses que nous pouvons imaginer pour 2010 (lorsque s'achèvera le prochain processus d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires). Aucune d'entre elles n'est inévitable, elles ne sont pas non plus souhaitables, mais elles pourraient se réaliser si les tendances actuelles se poursuivent et si les États clés continuent d'agir au mépris des traités et du droit international.

- La Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires a créé son réseau de stations de surveillance dans le monde mais le traité n'est toujours pas en vigueur ; l'organisation n'est donc guère plus qu'un organisme international de surveillance des tremblements de terre et des raz-de-marée. Sa structure politique n'a pas réussi à se réunir depuis deux ans et l'organisation n'a pas d'objectif, de direction ni d'influence politiques.
- La Conférence du désarmement et la Commission du désarmement de l'ONU ont suspendu leurs travaux jusqu'à nouvel avis car elles n'ont toujours pas réussi à convenir d'un programme de travail.
- Le Global Nuclear Energy Partnership des États-Unis est en place et opérationnel. Ce cartel nucléaire du Groupe des huit contrôle l'approvisionnement de plus de 80% des capacités mondiales pour les services de retraitement, d'enrichissement et d'approvisionnement. Des installations centralisées sont en place ou presque opérationnelles pour gérer ces services et des accords d'approvisionnement ont été conclus avec presque toutes les nations qui ont des programmes d'énergie nucléaire. Des projets d'extension sur le continent africain sont en cours, avec des accords d'assistance, des prêts à conditions avantageuses en cours de négociation avec les nations africaines riches en pétrole.
- L'Iran a invoqué l'article X du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)¹⁰ et s'est retirée à cause du « racisme nucléaire » du Global Nuclear Energy Partnership (dirigé par les États-Unis) qui a créé plusieurs centres chargés de l'approvisionnement en combustible nucléaire et des services d'enrichissement et de retraitement pour les États considérés comme des alliés politiques dignes de confiance. L'Iran a une centrale nucléaire opérationnelle et quatre autres sont en cours de construction. L'usine d'enrichissement de l'uranium de Natanz dispose de 3 000 centrifugeuses qui fonctionnent correctement et l'usine d'Esfahan pour la conversion d'uranium fournit assez de combustible d'alimentation à Natanz pour qu'elle puisse produire de l'uranium enrichi pour cinq ogives nucléaires par année. Alors qu'elle s'est retirée du TNP, l'Iran reçoit une aide technique de la Chine et de la Russie.
- La communauté mondiale a été incapable de freiner les ambitions nucléaires de l'Iran et de la Corée du Nord. Les États-Unis se sont enlisés en Iraq et dans leurs actions visant à contenir les nouveaux conflits qui ont éclaté pour les ressources pétrolières sur le continent africain.
- Les accords nucléaires conclus entre les États-Unis et l'Inde et entre la France et l'Inde sont en vigueur depuis 18 mois. L'Inde peut désormais concentrer ses réserves d'uranium et ses capacités techniques sur la miniaturisation et le développement de son arsenal nucléaire. La Chine est donc intervenue en signant son propre accord de coopération nucléaire avec le Pakistan pour établir une sorte d'équilibre nucléaire dans la région.

En conséquence, l'Inde et le Pakistan se sont engagés dans une nouvelle course aux armements nucléaires, chacun tentant désespérément de l'emporter sur l'autre en étant le premier à placer des charges nucléaires sur les missiles perfectionnés qu'il a mis au point.

- Les États-Unis ont conclu avec Israël un accord de coopération nucléaire similaire à celui conclu avec l'Inde afin de préserver le programme vieillissant de recherche nucléaire et construire de nouveaux réacteurs qui assureront à Israël une « réelle sécurité énergétique ».
- La huitième Conférence d'examen du TNP vient de s'achever sur un échec et aucun accord n'a été trouvé sur la façon d'avancer. Cet échec s'explique par les éléments précédents ainsi que par l'entente entre tous les États dotés d'armes nucléaires¹¹ de poursuivre la mise au point et le déploiement de nouveaux systèmes d'armes nucléaires et d'adopter de nouvelles doctrines nucléaires autorisant l'emploi d'armes nucléaires comme instrument politique et militaire avant même l'apparition d'une menace manifeste.

- Le Royaume-Uni a annoncé son intention de remplacer, en coopération avec les États-Unis, son système Trident de missile balistique à lanceur sous-marin par un nouveau système de sous-marin équipé d'ogives sous-stratégiques pouvant être placées sur des missiles de croisière et des missiles balistiques. La France est sur le point de déployer son nouveau système de missile pour ses sous-marins du type Le Triomphant et s'est engagée dans la mise au point d'un nouveau type d'ogive avec la coopération des États-Unis. La Chine a réussi à déployer son premier sous-marin lance-missiles balistiques et en construit trois autres. Quant à la Russie, elle dispose désormais de 12 sous-marins lance-missiles balistiques armés de missiles Tupolev qui seraient équipés de corps de rentrée manœuvrables.

SCÉNARIO N° 1 : LES ÉTATS-UNIS ENGAGENT UNE COURSE AUX ESSAIS NUCLÉAIRES

Nous sommes en 2010 et les États-Unis refusent toujours de signer le TICE. Depuis des années, les laboratoires américains d'armes nucléaires travaillent, dans une activité fébrile, à la mise au point de nouvelles ogives nucléaires qui répondront au souhait de l'administration de disposer de petites ogives, robustes et fiables, pouvant être facilement utilisées. Les scientifiques ne sont toutefois pas en mesure de dire si ces ogives pourront fonctionner comme souhaité, malgré les milliards investis dans des simulateurs informatisés et autres moyens originaux permettant de recréer en laboratoire les conditions d'une explosion nucléaire. Le site d'essai nucléaire du Nevada est prêt et l'administration prend la décision de réaliser un essai nucléaire, ou peut-être deux, pour vérifier que la nouvelle arme fonctionnera comme elle le devrait. Dans le plus grand secret, le site d'essai se prépare, tandis qu'une annonce publique est faite pour dire qu'il s'agit d'un nouvel essai sous-critique – autrement dit, un essai nucléaire qui n'est pas nommé comme tel – et qu'un assemblage sous-critique sera placé dans le puits et non une arme nucléaire.

Lorsque tout est prêt, le Gouvernement des États-Unis annonce publiquement qu'il a changé d'avis et qu'il entend procéder à des essais nucléaires pour des raisons de « sécurité et de fiabilité » : il s'agira d'une série limitée d'essais et dès qu'ils auront été réalisés, le moratoire s'appliquera de nouveau. Les Français et les Britanniques, qui sont censés soutenir et défendre le TICE participent à cet essai.

Résultat : La Chine, qui connaît des difficultés et des incertitudes à propos du programme de modernisation de ses ogives nucléaires, saisit cette occasion pour décider de faire comme les États-Unis. Elle annonce son intention de réaliser une petite série d'essais nucléaires. La Russie suit l'exemple des quatre autres puissances nucléaires car, malgré les difficultés économiques et techniques que cela représente, elle ne veut pas rester à la traîne. Les cinq États dotés d'armes nucléaires, qui ont la mainmise sur le Conseil de sécurité de l'ONU, l'approvisionnement de technologie nucléaire et le reste du régime international de non-prolifération nucléaire, s'engagent dans une nouvelle course aux armements nucléaires, chacun se dépêchant de mettre au point et déployer de nouveaux systèmes d'armes nucléaires. La communauté internationale et la société mondiale assistent impuissantes à cette évolution.

SCÉNARIO N° 2 : L'ASIE DU NORD-EST À LA TÊTE D'UNE RÉACTION EN CHAÎNE

Ce scénario pourrait se produire seul ou intervenir très vite après celui que nous venons d'évoquer.

Nous sommes en 2010 et la Corée du Nord en a assez d'être dédaignée par la communauté internationale et de se voir refuser des droits que d'autres semblent avoir. Les pourparlers à six sont

bloqués ; les récriminations réciproques se multiplient entre les États-Unis et la Corée du Nord ainsi qu'entre le Japon et la Corée du Nord à propos de questions ayant plus à voir avec des différends historiques non résolus qu'avec les armes nucléaires. Les États-Unis ont stationné un groupe aéronaval au large de la côte coréenne pour renforcer les exercices militaires avec la Corée du Sud, qui exacerbent déjà les tensions dans la région. La Corée du Nord souffre d'une famine extrême alors que les richesses du pays sont investies dans le secteur militaire, que les pannes d'électricité sont la norme et que se trament des attaques contre le pouvoir. Pour dissiper le moindre doute qui pourrait subsister à propos de son programme ou pour démontrer son exaspération d'être traité comme un citoyen international de deuxième catégorie et pour réaffirmer son contrôle sur les affaires intérieures, Kim Jong Il décide d'utiliser l'une de ses quelques ogives.

Résultat : Exposés désormais au risque d'une attaque nucléaire et réticents à l'idée de ne devoir compter que sur le parapluie nucléaire des États-Unis, le Japon, la Corée du Sud et Taiwan décident très vite de coopérer et engagent un programme intensif pour se doter d'armes nucléaires. Les États-Unis se sentent tenus, d'un point de vue politique, d'aider ce programme, en fournissant notamment un accès à leur technologie et à leurs installations d'essai. Ils annoncent également leur intention de redéployer des armes nucléaires dans la péninsule coréenne et sur leurs bâtiments de surface et leurs avions dans la région. La Chine, outrée par l'intervention des États-Unis dans la région, surtout de leur coopération avec Taiwan, vient à l'aide de la Corée du Nord en lui proposant son parapluie nucléaire et en l'aidant à développer son arsenal nucléaire et ses lanceurs. Les États-Unis redéployent très vite des armes nucléaires sur le sol sud-coréen et sur leurs navires de guerre dans la région. En deux ans, la situation dégénère et l'escalade atteint un stade similaire à la situation le long de la ligne de contrôle au Cachemire : deux pays ayant des armes nucléaires sont constamment en conflit dans la zone démilitarisée de la péninsule coréenne, avec l'aide et la complicité de deux puissances nucléaires. Une nouvelle guerre froide éclate entre la Chine et le pacte nucléaire de l'ASEAN avec les États-Unis, ce qui conduit inévitablement à des embargos commerciaux et à une dégradation des relations politiques.

SCÉNARIO N° 3 : PRÉCIPITATION DES ÉVÉNEMENTS AU MOYEN-ORIENT

Ce scénario pourrait se produire seul ou intervenir très vite après le scénario n° 1 décrit plus haut.

L'Iran a conçu et fabriqué un modèle fiable d'ogive nucléaire et pense pouvoir le placer sur son système perfectionné de missiles Shahab. Ayant les mêmes doutes et dilemmes que tous ceux qui ont mis au point des armes nucléaires, l'Iran décide de voir si elle fonctionne et d'envoyer ainsi un message clair au monde entier, et plus particulièrement à Israël, pour démontrer que l'Iran est désormais une puissance nucléaire et une force importante avec laquelle il faut compter. La « bombe islamique » est désormais une réalité. À son tour, Israël procède à un essai dans une installation aux États-Unis rendant ainsi public son arsenal nucléaire.

Résultat : L'Arabie saoudite engage un programme intensif d'achat de missiles et d'ogives auprès de son allié nucléaire, le Pakistan. Une année plus tard, elle annonce qu'elle possède, elle aussi, des armes nucléaires. Elle propose aux membres du Conseil de coopération du Golfe la protection de son parapluie nucléaire.

Israël n'a pas d'autre choix que de lancer, avec les États-Unis, une attaque militaire massive sur l'Iran pour détruire ses installations nucléaires. Dans le même temps, Israël engage une invasion militaire massive du Liban et des territoires contrôlés par les Palestiniens et refuse de renoncer au contrôle des territoires occupés. Suite à ces événements, une guerre civile massive éclate dans la région. L'attaque ne parvient pas à détruire la totalité des capacités nucléaires de l'Iran ni son régime. La région se retrouve donc avec trois alliances militaires nucléaires qui se menacent constamment

d'anéantissement. Le Traité de Pelindaba¹² échoue avant même d'entrer en vigueur et les États se retirent en masse du TNP.

SCÉNARIO N° 4 : UNE MENACE QUI SE CONCRÉTISE

En 2010, les arsenaux nucléaires de l'Inde et du Pakistan sont d'une conception plutôt rudimentaire et ne peuvent être emportés efficacement par leur technologie de missiles relativement perfectionnée. La technologie des vecteurs d'armes nucléaires doit permettre de frapper une cible en quelques minutes, avec précision, sans que les lanceurs ne puissent être détectés et détruits avant l'impact. Grâce aux accords que l'Inde et le Pakistan ont conclus respectivement avec les États-Unis et la Chine, l'un de ces pays (voire les deux) parvient en 2010 à mettre au point une ogive suffisamment petite et légère pour ses missiles, la question de savoir si elle fonctionne restant posée. L'Inde ou le Pakistan (voire les deux) décide de tester les nouvelles ogives.

Résultat : C'est l'escalade des programmes d'essais d'ogives nucléaires et de missiles à capacité nucléaire. Les deux pays commencent à construire des installations de lancement de missiles près de la ligne de contrôle au Cachemire et l'Inde déploie son porte-avions nucléaire qui lui a été fourni par la Russie ainsi que ses navires de service pour un exercice d'un mois juste à l'extérieur des eaux territoriales du Pakistan avant d'entreprendre un tour en Méditerranée et dans l'océan atlantique avec des visites prévues en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Les États-Unis décident de redéployer une partie de leur arsenal nucléaire à Diego Garcia et la Chine décide de rapprocher de l'Inde une partie de son arsenal nucléaire.

Tous ces scénarios ne sont pas inéluctables

Qu'il s'agisse d'une reprise des essais nucléaires par des puissances nucléaires établies ou par de « nouvelles » puissances nucléaires, une course aux essais est inévitable si le tabou et le moratoire qui pèsent sur les essais d'armes nucléaires sont levés.

La conclusion des négociations portant sur un traité mondial d'interdiction des essais a été l'objectif prioritaire de la maîtrise des armements nucléaires pendant plus de 40 ans. Cet objectif fut finalement atteint le jour où le TICE fut ouvert à la signature, le 24 septembre 1996. Le TICE, qui est essentiel pour éviter la modernisation dangereuse et déstabilisatrice des armes nucléaires et leur amélioration qualitative, est l'un des éléments essentiels pour mettre un terme à ces armes de terreur et de destruction massive et pour s'assurer, après Hiroshima et Nagasaki, qu'aucune autre ville ne fera l'objet d'une attaque nucléaire.

Les récentes évolutions concernant les armes nucléaires constituent un danger manifeste et immédiat pour le régime du TICE et pour le moratoire actuel. Si elles se poursuivent, les pires scénarios que peuvent imaginer les partisans des armes nucléaires pourraient devenir réalité. Chaque essai d'arme nucléaire a des conséquences politiques majeures, mais les efforts visant à faire entrer en vigueur le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires sont autant d'avancées dans le sens d'une paix et d'une sécurité réelles ; et c'est dans ce sens que nous devons diriger nos efforts.

Les récentes évolutions concernant les armes nucléaires constituent un danger manifeste et immédiat pour le régime du TICE et pour le moratoire actuel.

Notes

1. Le Premier Ministre néo-zélandais David Lange avait qualifié cette attaque d'« acte sordide de terrorisme international soutenu par un État ».
2. Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, Moscou, 5 août 1963, disponible à l'adresse <www.obsarm.org/obsnuc/traites-et-conventions/francais/traite-essai-nuc-fonds-mer.htm>. Aussi appelé le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires.
3. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, document des Nations Unies A/50/1027, adopté par la résolution 50/245 de l'Assemblée générale en date du 10 septembre 1996, ouvert à la signature le 24 septembre 1996, à l'adresse <www.obsarm.org/obsnuc/traites-et-conventions/francais/tice.htm>.
4. International Physicians for the Prevention of Nuclear War et Institute for Energy and Environmental Research, 1991, *Radioactive Heaven and Earth: The Health and Environmental Effects of Nuclear Weapons Testing in, on and above the Earth*, New York, Apex Press.
5. Allocution de M. William Jefferson Clinton, Président des États-Unis d'Amérique, 6^e séance plénière, cinquante et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, document A/51/PV.6, 24 septembre 1996.
6. En avril 2006.
7. Allocution de M. William Jefferson Clinton, Président des États-Unis d'Amérique, 5^e séance plénière, cinquante-deuxième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, document A/52/PV.5, 22 septembre 1997.
8. Lettre datée du 13 février 2006, adressée au Secrétaire général de la Conférence du désarmement par le Représentant permanent de la République française auprès de la Conférence, transmettant le texte du discours du Président de la République française à Landivisau-L'île longue/Brest (Finistère) le 19 janvier 2006, CD/1768, 14 février 2006.
9. Ibid.
10. « Chaque Partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer du Traité si elle décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres Parties du Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'État en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes ». Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), ouvert à la signature le 1^{er} juillet 1968, entré en vigueur en 1970, disponible en anglais à l'adresse <disarmament.un.org/wmd/npt/NPT%1968text-English.pdf>.
11. Il s'agit des cinq États dotés d'armes nucléaires selon la définition du TNP, à savoir la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie.
12. Titre complet : Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique, signé le 11 avril 1996. Entrée en vigueur prévue après 28 ratifications.

Le maintien des moratoires : un TICE de facto

Arundhati GHOSE

Il est aujourd'hui largement admis qu'un traité international de maîtrise des armements ne peut être conclu avec succès que si les forts et les puissants en conviennent. Avant 1992, les États-Unis et l'Union soviétique décrétèrent des moratoires sur les essais nucléaires. Ils allaient être imités par le Royaume-Uni (qui dépendait de toute façon des installations d'essais des États-Unis). Tous ces éléments annonçaient la négociation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1993. La Chine et la France ne décrétèrent pas de moratoire avant 1995-1996 (alors que les négociations sur le TICE étaient engagées) autrement dit avant d'avoir réalisé des séries d'essais leur permettant d'achever leurs programmes d'essai. Comme le précise Rajesh Rajagopalan : « [Le régime de non-prolifération nucléaire] est le régime de sécurité internationale le plus puissant qui soit. Il est puissant parce qu'il représente non pas l'intérêt commun de la communauté internationale mais [celui] de [...] ses membres les plus puissants ». « Sa survie et sa force témoignent de l'importance du pouvoir dans la formation des régimes internationaux »¹.

Par conséquent, les positions des cinq États dotés d'armes nucléaires – selon les termes du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires – sont essentielles pour préserver la force du régime de non-prolifération nucléaire et pour le faire progresser. Cet article soutient que tant que le TICE ne sera pas en vigueur, les moratoires déclarés par ces cinq puissances nucléaires, ainsi que par les États à capacité nucléaire, resteront des éléments précieux pour le régime de non-prolifération et équivaldront à un TICE de facto.

Négocier l'interdiction des essais

Deux négociations parallèles permirent d'aboutir au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires de 1996² : les négociations officielles au sein de la Conférence du désarmement (CD) ouvertes à tous les États intéressés et les négociations entre les cinq puissances nucléaires du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Ces dernières négociations étaient, au départ, conduites dans le secret. Les accords et compromis entre les cinq puissances nucléaires du TNP ne furent jamais connus dans le détail ni rendus publics dans leur intégralité, mais ils furent certainement les plus essentiels, permettant un accord entre ces cinq pays, si ce n'est entre tous les membres de la CD. L'Inde refusa d'être partie au traité, affirmant que le résultat final laissait à désirer car le traité était discriminatoire et ne comportait aucun lien réel avec le désarmement et qu'il compromettrait ainsi sa

En 1997, Arundhati Ghose a pris sa retraite en tant qu'ambassadeur de l'Inde auprès de la Conférence du désarmement. Désormais, elle écrit et commente les questions de maîtrise des armements et s'implique dans un certain nombre d'instituts de recherche sur le désarmement.

sécurité. En 1998, l'Inde procéda à une série d'essais et se proclama État doté d'armes nucléaires. Peu après, l'Inde décréta un moratoire volontaire sur les essais souterrains.

Nombre de personnes estiment qu'un moratoire volontaire sur les explosions expérimentales d'armes nucléaires ne peut être comparé à l'adhésion au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires qui fut négocié par la Conférence du désarmement. Il n'empêche que dix ans après la conclusion du traité et son ouverture à la signature, il n'est toujours pas en vigueur et, comme 10 États doivent encore le ratifier avant qu'il ne puisse entrer en vigueur, cette perspective semble encore assez éloignée. Aujourd'hui, lorsque l'un des signataires effectue des essais nucléaires sous-critiques (comme les États-Unis et le Royaume-Uni l'ont fait 22 fois depuis 1997), il n'est pas considéré comme agissant en violation du traité. Nombreux sont ceux qui s'opposent aux essais sous-critiques dénonçant avec angoisse des violations de « l'esprit du TICE » ; mais aucun recours n'est possible. La communauté internationale est impuissante.

D'un traité de désarmement à un traité de non-prolifération

À l'origine, l'interdiction complète des essais nucléaires se voulait totale. Dès 1954, Jawaharlal Nehru avait proposé un « arrêt » des essais – à mi-chemin entre un traité vérifiable négocié au niveau multilatéral et un moratoire unilatéral – en attendant l'élimination des armes nucléaires. S'adressant au Lok Sabha (la chambre basse du Parlement de l'Inde), il déclara : « [...] en attendant de trouver une solution, totale ou partielle, à propos de l'interdiction et l'élimination de ces armes de destruction massive, le Gouvernement doit envisager une sorte d'accord qui porterait sur l'arrêt, au moins, de ces explosions, même s'il faut attendre que des accords plus importants soient trouvés entre les principaux concernés avant que des accords sur l'arrêt de la production et du stockage ne puissent être conclus »³.

De toute évidence, tous les essais d'armes devaient être arrêtés avant de passer à un désarmement nucléaire total. Les États non dotés d'armes nucléaires considéraient que le danger provenait de l'existence même des armes et leurs exhortations s'adressaient aux pays qui possédaient les armes, « face à eux, nos armes normales étaient complètement inutiles »⁴. Une interdiction ou un arrêt des essais apparaissait comme une avancée dans le sens de l'élimination des armes et partant de la sécurité de tous les pays.

Toutefois, au fil des ans, la proposition d'interdiction des essais et celle d'un moratoire temporaire devinrent interchangeable et le lien avec le désarmement nucléaire devint toujours plus mince, comme le montre l'ouvrage de Jaap Ramaker résultant de recherches minutieuses, *The Final Test-A History Of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Negotiations*. « L'année 1958 fut cruciale dans l'histoire de l'interdiction des essais nucléaires. Fin mars, l'URSS annonçait qu'elle respecterait un moratoire unilatéral sur les essais nucléaires tant que les autres États dotés d'armes nucléaires accepteraient d'arrêter les essais ». Les États-Unis, sur la base d'un rapport d'experts affirmant

L'idée d'interdire toutes les formes d'essais perdit progressivement de vue l'objectif suprême d'élimination totale des armes nucléaires.

qu'une interdiction des essais ne pouvait être contrôlée correctement, proposèrent qu'un groupe d'experts soit créé pour examiner le problème. « L'URSS accepta de participer [...]. C'était une avancée importante, car ce devait être la première fois que des propositions pour limiter les essais nucléaires n'étaient pas liées à d'autres mesures de désarmement »⁵.

Au cours de plus de trois décennies et des négociations du traité, l'idée d'interdire toutes les formes d'essais perdit progressivement de vue l'objectif suprême d'élimination totale des armes nucléaires. Dans le texte final, les États non dotés d'armes nucléaires purent à peine établir une

relation entre les appels au désarmement du préambule et les dispositions du traité. Tous les essais ne sont pas interdits et les propositions de l'Inde concernant un engagement à négocier l'élimination des armes nucléaires dans un délai défini ont été ignorées. Le traité tel qu'il existe aujourd'hui n'est pas un traité de désarmement, contrairement à l'objectif initial ; c'est un traité de non-prolifération. Il a pour objet de contrôler les pays qui cherchent à mettre au point des armes nucléaires.

Le TICE autorise même des formes non explosives d'essais qui, avec les avancées de la technologie, pourraient permettre aujourd'hui d'améliorer les armes nucléaires et d'en concevoir de nouvelles. Le TICE semble être la suite du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires⁶, signé en 1963, qui n'est pas vraiment une mesure de maîtrise des armements ni de désarmement. Le TICE est, bien sûr, un traité plus élaboré et, en interdisant toutes les explosions expérimentales, il fixe des limites à la mise au point de nouvelles armes nucléaires, mais il ne constitue pas une avancée réelle dans le sens du désarmement nucléaire. Le TICE ne fait qu'entretenir la discrimination et l'inégalité qui ne sont que trop évidentes dans le TNP, car il autorise les essais non explosifs et, grâce aux avancées technologiques, les pays qui disposent d'une technologie nucléaire avancée échappent, en quelque sorte, à l'interdiction portant sur la mise au point d'armes.

Un moratoire sur les essais : une mesure plus efficace que le TICE ?

Un moratoire volontaire sur les essais correspond aux exigences du traité sans la discrimination inhérente au traité et a plus de chance d'être appliqué puisqu'il est adopté de manière volontaire et non pas imposé. Après les essais nucléaires réalisés par l'Inde en 1998, le Premier Ministre indien fit une déclaration au parlement décrétant un moratoire sur les essais souterrains. Cette déclaration, présentée le 27 mai 1998 à la Maison du Peuple, précisait au sujet de l'évolution de la politique nucléaire de l'Inde : « À la suite de ces tests, le gouvernement de l'Inde a déjà déclaré qu'il allait à présent observer un moratoire volontaire et s'abstenir de mener des tests nucléaires souterrains. [L'Inde a déjà signé le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau] [...] L'obligation de base du CTBT est ainsi atteinte : s'abstenir d'entreprendre des tests nucléaires »⁷.

Il existe, bien sûr, des différences évidentes entre un traité vérifiable négocié multilatéralement (même si c'est uniquement entre les cinq États dotés d'armes nucléaires du TNP) et un moratoire volontaire décrété par un État ayant des armes nucléaires. Un ancien diplomate algérien à la CD a ainsi résumé la situation en parlant de « bretelles qui s'ajoutent à la ceinture » (la ceinture étant semblait-il le TNP). Autrement dit, les différences ne sont guère plus que des ornements : l'obligation fondamentale du TICE tel qu'il a été négocié est de « ne pas effectuer d'explosion expérimentale d'arme nucléaire ou d'autre explosion nucléaire » (article premier) ; un moratoire a les mêmes effets.

VÉRIFICATION ET RESPECT DU TRAITÉ

Les moratoires volontaires sont souvent critiqués au motif qu'ils ne peuvent être contrôlés alors qu'un système de vérification et de sanctions est au cœur du TICE. L'intérêt d'un régime de vérification est double. Il garantit le respect du traité en empêchant, ou à tout le moins, en réduisant les violations des obligations du traité et donne à tous les États parties un sentiment de sécurité et la confiance que le traité est appliqué sans discrimination. Il est certain qu'un moratoire volontaire ne peut remplir de telles attentes.

Les moratoires font pourtant l'objet de pressions internationales. Si un État juge nécessaire de renoncer à un moratoire qu'il a proclamé, il a parfaitement le droit de le faire, mais il doit tenir compte de l'impact d'une telle décision sur ses intérêts internationaux. Il est difficile pour un pays de renoncer à un moratoire pour des raisons politiques surtout compte tenu de ses relations internationales. Dans de nombreux cas, les États qui renoncent à un moratoire le font publiquement et informent la communauté internationale de leurs activités. Même si un État enfreint clandestinement un moratoire qu'il a décrété, il est fort probable que ses activités pourront être repérées avec les technologies actuelles.

D'un autre côté, les États parties au TICE qui auraient l'intention de violer le traité seraient obligés d'agir clandestinement. Pour que tous les États membres aient confiance dans le traité, le système de vérification *doit* être capable de repérer *toutes* les activités clandestines. La pression qui pèse sur le système de vérification est encore plus grande : est-il capable d'identifier ou d'empêcher *tout* essai clandestin ?

Quant à la réaction de la communauté internationale si une violation du TICE devait intervenir aujourd'hui, elle serait probablement similaire à celle qui suivrait une violation de moratoire : le Conseil de sécurité de l'ONU réagirait certainement⁸. Autrement dit, un moratoire fait peser une contrainte rigoureuse sur les explosions expérimentales surtout qu'il est un choix volontaire. Si l'un des cinq États dotés d'armes nucléaires selon le TNP (trois étant parties au TICE et deux, les États-Unis et la Chine, n'étant pour l'instant limités que par des moratoires et des lois nationales) décidait de réaliser une explosion expérimentale ou une série d'essais, la réaction de la communauté internationale, que ce soit par le biais du Conseil de sécurité de l'ONU ou par un autre moyen, serait très probablement la même. Par exemple, les États-Unis, qui ont signé mais pas ratifié le traité, tentent d'obtenir l'aval de leurs autorités législatives pour engager le plus vite possible leur programme d'essais. S'ils réalisaient une explosion expérimentale, la Fédération de Russie, qui est partie au traité, serait-elle tentée de procéder elle aussi à un essai ? Et si la Chine renonçait à son moratoire et effectuait une explosion expérimentale, l'Inde se sentirait-elle libre de faire de même ? Quel pouvoir le TICE a-t-il aujourd'hui sur ses États parties alors qu'il n'est pas encore en vigueur ? La situation serait-elle très différente si les États-Unis et la Chine devenaient membres du TICE ?

Tant que le moratoire est appliqué, une interdiction des essais est en vigueur, alors que les membres actuels du TICE n'ont pas l'obligation d'interdire les essais tant que le traité n'entre pas en vigueur.

Pour éviter tout malentendu, il convient de préciser que cet article n'est pas un réquisitoire contre un système de vérification. Au contraire, un système complet de vérification est absolument nécessaire pour donner un sentiment de sécurité à tous les États parties et rendre ainsi le respect des dispositions du traité plus probable. La déclaration d'un moratoire est préférable à l'absence d'un tel sentiment de sécurité car, même sans régime de vérification, la communauté internationale découvrirait certainement toute violation d'un moratoire – qu'il intervienne de manière clandestine ou non – ce qui aurait des conséquences considérables voire dramatiques. Tant que le moratoire est appliqué, une interdiction des essais est en vigueur, alors que les membres actuels du TICE n'ont pas la moindre obligation d'interdire les essais tant que le traité n'entre pas en vigueur.

UNE INTERDICTION PERMANENTE DES ESSAIS ?

Un moratoire est une interdiction temporaire d'une activité ; il est donc très différent d'un traité qui est conclu pour une durée indéfinie. Le paragraphe 2 de l'article IX du TICE précise toutefois que « Chaque État partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, a le droit de se retirer du présent

Traité s'il juge que des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du Traité ont compromis ses intérêts suprêmes ». Comme l'a fait observer Ramaker, il aura fallu trois années pour négocier cet article qui est crucial pour la question du respect du traité et pour favoriser l'adhésion des États⁹. Lors des négociations sur le traité, des craintes furent exprimées et des initiatives tentèrent de préciser ce que seraient des événements extraordinaires compromettant les intérêts suprêmes d'un État, par exemple un essai nucléaire réalisé par un autre État partie ou un État non partie. En fin de compte, une formulation beaucoup plus générale fut retenue, laissant une plus grande liberté à l'État partie souhaitant se retirer, puisque les « événements extraordinaires » peuvent être une menace ou tout simplement la perception d'une menace d'attaque avec des armes de destruction massive ou une évolution de la situation internationale nécessitant un changement de la doctrine nucléaire. Le paragraphe 2 de l'article IX signifie que le TICE pourrait, à l'instar d'un moratoire, être perçu comme une « interdiction temporaire ». Un moratoire ne fonctionnerait-il pas selon la même logique ? Après tout, il est peu probable qu'un pays décide d'abroger un moratoire qu'il a décrété à moins que des « intérêts supérieurs » ne l'y obligent.

TANT QUE LE TICE NE SERA PAS EN VIGUEUR, LES MORATOIRES SERONT NÉCESSAIRES

Les arguments précédents ne cherchent pas à réduire l'importance du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires qui est, en fin de compte, à la différence d'un moratoire, un engagement juridique négocié multilatéralement par des États parties. L'idée avancée dans cet article est de dire qu'avec les moratoires volontaires décrétés par tous les États dotés d'armes nucléaires ou les États dotés de capacités nucléaires, une interdiction des essais est de facto en place, même si le TICE n'est pas encore en vigueur. La nécessité de préserver les moratoires ne doit pas être sous-estimée, surtout si le TICE n'entre pas en vigueur au cours des dix prochaines années. Un moratoire remplit les obligations fondamentales du traité d'interdiction des essais négocié à la CD ; même sans régime de vérification, un moratoire entrave les actions et les intentions des pays qui pourraient être tentés de réaliser des essais ; tout compte fait, le caractère « temporaire » d'un moratoire n'est pas très différent d'un traité qui donne aux États parties la liberté de se retirer pour défendre leurs « intérêts supérieurs ». Les moratoires ont un grand défaut : ils ne nous rapprochent pas d'un monde sans armes nucléaires puisqu'ils n'établissent aucun lien avec le désarmement. Mais le TICE non plus. Le traité d'interdiction des essais de 1996 est, au mieux, un traité de maîtrise des armements ; un moratoire décrété volontairement sur les essais nucléaires vise le même objectif et favorise autant que le TICE la stabilité des relations internationales. Une occasion a été manquée en 1996 ; le désarmement ne pourra être remis à l'ordre du jour s'agissant des essais que si l'engagement de désarmer, ou au moins d'entamer des négociations sur l'élimination des armes nucléaires, est ajouté comme protocole au traité. Les chances que cela se produise dans un avenir proche sont minces.

Notes

1. Rajesh Rajagopalan, 2005, « The Prospects for the Nuclear Non-Proliferation Regime », dans C. Uday Bhaskar et C. Raja Mohan (sous la direction de), *Emerging Nuclear Proliferation Challenges*, conférences organisées à New Delhi par IDSA-Pugwash India, 28-29 mars 2005, New Delhi, Institute for Defence Studies and Analyses, p. 13.
2. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, document des Nations Unies A/50/1027, adopté par la résolution 50/245 du 10 septembre 1996 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ouvert à la signature le 24 septembre 1996, disponible en anglais à l'adresse <www.ctbto.org/treaty/treaty_text.pdf>.
3. Jawaharlal Nehru, discours au Lok Sabha, New Delhi, 2 avril 1954, dans Gouvernement de l'Inde (sous la direction), 1988, *India and Disarmament: An Anthology of Selected Writings and Speeches*, New Delhi, Ministère des affaires extérieures.

4. Ibid.
5. Jaap Ramaker, 2003, *The Final Test—A History of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Negotiations*, Vienne, Secrétariat technique provisoire de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires.
6. Titre complet : Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau.
7. Papier présenté à la Maison du Peuple (Lok Sabha) par le Premier Ministre Atal Bihari Vajpayee, intitulé « Evolution of India's Nuclear Policy », 27 mai 1998. Cité par Jaswant Singh, traduit de l'anglais par Frédéric Paulin, 2001, *Défendre l'Inde*, Paris, Economica, p. 304.
8. Cela pourrait changer lorsque le traité entrera en vigueur, si cela se produit un jour, car la liste des mesures prévues en cas de violation n'implique pas le Conseil de sécurité.
9. Ramaker, 2003, op. cit.

Le moment est-il venu d'envisager une application à titre provisoire du TICE ?

Rebecca JOHNSON

Le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)¹ est, depuis dix ans, dans une impasse et les conditions rigoureuses de son entrée en vigueur ont peu de chance d'être remplies dans un avenir proche. Le traité d'interdiction est pourtant soutenu dans le monde entier ; le système de vérification est quasiment en place et opérationnel ; et personne n'a réalisé d'essai nucléaire depuis les essais souterrains de l'Inde et du Pakistan, en mai 1998.

Les États-Unis viennent toutefois de conclure avec l'Inde un accord sur la technologie nucléaire qui porte atteinte aux normes et réglementations en matière de non-prolifération. Même les partisans de cet accord ont critiqué Washington pour n'avoir pas fait pression sur l'Inde afin qu'elle mette un terme à la production de matières fissiles. L'accord ne faisait pas la moindre allusion au TICE ce qui n'a surpris personne puisque l'administration Bush n'a pas manqué de proclamer son opposition au traité à chaque occasion.

Alors que l'administration Bush est totalement opposée au traité signé par le Président Clinton en septembre 1996, quelle est la force de la norme contre les essais nucléaires ? Le fait que le TICE n'ait pas encore plein effet juridique importe-t-il ou le moment est-il venu pour les amis du traité d'envisager son application à titre provisoire, qui signifierait que les États qui l'ont ratifié (ils sont aujourd'hui plus de 130) accepteraient de s'engager collectivement à appliquer ses dispositions alors que certains des principaux États concernés n'ont pas encore adhéré ?

Si un groupe d'États prenait une telle initiative, quelle serait la réaction des États-Unis et d'autres pays ? Une telle initiative, si elle était menée par des alliés des États-Unis tels que le Royaume-Uni, aiderait-elle, aux États-Unis, les partisans d'une interdiction des essais (qui sont soutenus par une écrasante majorité de l'opinion publique – 80% selon les sondages) ? Ou provoquerait-elle, au contraire, une réaction négative en donnant aux néoconservateurs une raison de retirer la signature des États-Unis du traité et de réduire encore plus le financement américain pour le régime de vérification ? Une telle initiative favoriserait-elle l'adhésion de l'Inde, du Pakistan et de la Corée du Nord ou exacerberait-elle au contraire l'hostilité de l'Inde à l'égard de cet instrument ? Dix ans après la conclusion du traité, l'idée d'une application à titre provisoire est à nouveau évoquée, les partisans de l'interdiction des essais étant partagés sur la pertinence, les modalités et les éventuels avantages et inconvénients d'une telle décision.

Rebecca Johnson est directrice exécutive de l'Acronym Institute for Disarmament Diplomacy (Londres).

Rappel des faits

À l'heure où ces lignes sont écrites, 176 États ont signé le TICE et 132 l'ont ratifié. Il peut donc être considéré, selon une évaluation classique, comme un instrument bénéficiant d'un large soutien. Par rapport à de nombreux autres pactes entrés en vigueur depuis plusieurs années, le TICE a été signé et ratifié par plus d'États. Le TICE est toutefois paralysé par la clause d'entrée en vigueur qui rend obligatoire la signature et la ratification du traité par 44 États précis ayant des installations nucléaires² pour que le traité puisse avoir plein effet juridique.

L'article XIV du TICE contient la disposition complexe concernant l'entrée en vigueur qui fut négociée pour apaiser certains des États dotés d'armes nucléaires parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires – en particulier la Chine, la Russie et le Royaume-Uni – qui refusaient de limiter leurs programmes nucléaires si les pays dits du seuil ou ceux qui aspiraient à se doter de programmes d'armement nucléaire n'étaient pas également limités. L'imposition de cette liste de 44 États conduisit l'Inde à bloquer l'adoption du traité par la Conférence du désarmement qui l'avait négocié. L'Inde n'avait jamais été vraiment acquise à l'interdiction des essais et avait, dans un premier temps, essayé de faire échouer l'accord en adoptant une position très morale. Elle avait, en effet, réclamé un traité qui s'engage pour le désarmement nucléaire et interdise tous les essais en laboratoire ainsi que toutes les explosions nucléaires. Cette tentative échoua, ce que tout le monde avait prédit, et l'Inde déclara qu'elle s'opposait à l'interdiction des essais. Il était évident pour tous que la liste des États à capacité nucléaire que le Royaume-Uni avait réclamée condamnait le traité à une longue période dans l'ombre. Le Canada proposa donc que des conférences régulières soient organisées pour traiter les problèmes que ne manquerait pas de soulever l'ajout de cette liste. Ces rencontres, désormais connues comme les conférences de l'article XIV, se prononcent sur « les mesures qui pourraient être prises suivant le droit international en vue d'accélérer le processus de ratification et de faciliter ainsi l'entrée en vigueur du Traité à une date rapprochée »³.

Cela fait près de dix ans que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le TICE par 158 voix contre 3 (le Bhoutan, l'Inde et la Libye) et 5 abstentions (Cuba, le Liban, Maurice, la Syrie et la Tanzanie). La Libye et la Tanzanie ont depuis adhéré au traité et le Liban l'a signé récemment.

Lorsque le TICE fut adopté par l'Assemblée générale en septembre 1996, l'ambassadeur de l'Inde Arundhati Ghose déclara « l'Inde ne signera jamais ce traité inégal, ni aujourd'hui, ni plus tard »⁴. En effet, l'Inde n'a ni signé ni ratifié le traité, mais depuis ses essais nucléaires de mai 1998, elle a déclaré un moratoire sur les essais nucléaires qu'elle respecte toujours. Malgré cette affirmation d'opposition éternelle au TICE, la politique actuelle de New Delhi est que l'Inde n'empêchera pas l'entrée en vigueur du traité. Cette position est interprétée comme signifiant que lorsque les 43 autres ratifications nécessaires seront acquises, l'Inde ne sera pas le dernier pays à refuser d'adhérer au traité.

En 1996, le Pakistan avait voté pour l'adoption du TICE mais il imita l'Inde lorsque celle-ci procéda à des essais nucléaires en 1998 puis lorsqu'elle adopta un moratoire. En général, le Pakistan vote en faveur de la résolution annuelle de l'Assemblée générale sur le TICE. L'on peut donc supposer qu'Islamabad accepterait de signer et ratifier le traité dès que l'Inde le ferait, mais pas avant (pour des raisons régionales).

La Corée du Nord est restée à l'écart du TICE ; elle n'a pas effectué d'essai nucléaire, mais n'a pas non plus signé ni ratifié le traité. Depuis que Pyongyang a annoncé son retrait du Traité sur la non-prolifération en 2003, des rumeurs ont régulièrement circulé sur un éventuel essai nucléaire, mais il n'existe pour l'instant aucun élément de preuve attestant de tels préparatifs. La Chine, qui n'a pas encore ratifié le traité (affirmant qu'il est toujours examiné par le Congrès national du peuple), avait réalisé son dernier essai plusieurs mois avant que le traité ne soit conclu et signé. Elle respecte

toujours son moratoire. Un essai nucléaire nord-coréen ne serait pas dans l'intérêt de la Chine et Beijing l'a certainement affirmé très clairement à Pyongyang. Si un accord pouvait être conclu avec les États-Unis (par le biais des pourparlers à six ou bilatéralement), par lequel la Corée du Nord accepterait de renoncer à son programme d'armement nucléaire et de participer au régime de non-prolifération nucléaire, l'on suppose que la Corée du Nord accepterait aussi d'adhérer au TICE.

Le principal obstacle à l'entrée en vigueur du TICE est la position des États-Unis. Pour des raisons qui remontent à 1992, lorsque malgré les objections du Président George H.W. Bush le Congrès à majorité démocrate adopta un moratoire sur les essais nucléaires, le TICE est considéré comme un indicateur de la loyauté des Républicains. Suite à une série d'erreurs d'appréciation par l'administration Clinton en 1998 et 1999, le traité se retrouva au Sénat pour être ratifié à une période plus propice pour les Républicains. Lors d'un affrontement acharné au Sénat, qui consacrait plus la loyauté au parti et l'opposition à Clinton, les intérêts du traité furent à peine évoqués. Des partisans de l'interdiction des essais, comme le sénateur Richard Lugar, durent suivre la ligne du parti et voter contre la ratification du TICE en octobre 1999. Depuis qu'il est devenu président des États-Unis d'Amérique en 2000, George W. Bush a ouvertement dénoncé le CTBT (sigle anglais du TICE) que son administration nomme avec ironie le « Clinton Test-Ban Treaty ». Les États-Unis sont le seul pays à avoir systématiquement voté contre le traité dans les sessions successives de l'Assemblée générale (l'Inde s'abstenant). Allant plus loin encore, Washington a boycotté les trois dernières conférences de l'article XIV⁵.

Pour mieux souligner son hostilité envers le TICE, l'administration Bush a aussi voté contre les résolutions de non-prolifération avancées par des modérés comme le Japon, un allié loyal des États-Unis sur de nombreuses questions, mais également un fidèle partisan de l'interdiction des essais. Au moins à deux reprises, en 2001 puis en 2004, les adversaires de l'interdiction des essais au sein de l'administration Bush firent circuler une note confidentielle aux principales agences nationales évoquant différentes possibilités comme le retrait de la signature des États-Unis et la suspension du financement pour le régime de vérification qu'instaure la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE). En 2002, les États-Unis décidèrent d'une mesure sans précédent en refusant leur contribution financière pour les activités liées aux inspections sur place, tout en continuant à soutenir le Système de surveillance international que créait le TICE. Les États-Unis ont donc décidé de se montrer sélectifs. Les conséquences d'une telle attitude sont profondément inquiétantes pour l'intégrité du droit international et de la non-prolifération tout comme celles du récent accord nucléaire qu'ils ont conclu avec l'Inde : l'administration Bush a donné la technologie sans obtenir (à tout le moins) l'engagement de la part de l'Inde de cesser la production de matières fissiles pour des armes ou d'adhérer au TICE ni celui de ne plus procéder au moindre essai.

La dernière conférence de l'article XIV, qui eut lieu à New York en septembre 2005, n'eut quasiment aucune incidence politique ou publique. Elle salua l'arrivée d'un nouveau secrétaire exécutif, l'éminent diplomate hongrois Tibor Tóth ; différents États firent des discours fermes vantant les mérites du traité et de son régime de vérification ; et un document final fut adopté exhortant les 11 pays sur les 44 de la liste de l'Annexe 2 qui ne l'avaient pas encore fait à adhérer au traité. Contrairement à ce qui s'était produit en 1999 et 2003, la question d'une application à titre provisoire ne fut évoquée dans aucune proposition ni dans les présentations des organisations non gouvernementales, mais certains éléments laissent à penser qu'elle resurgira avant la prochaine conférence, prévue en 2007.

Que signifie une application à titre provisoire ?

Une application à titre provisoire est un mécanisme rarement évoqué permettant de contourner des obstacles politiques extraordinaires, temporaires ou imprévus qui empêchent l'entrée en vigueur

d'un instrument. Elle permet à un traité soutenu par un nombre important d'États l'ayant ratifié de s'appliquer au moins pour ces États. Une application à titre provisoire n'est pas la panacée et ne peut remplacer une entrée en vigueur, mais elle peut renforcer l'autorité juridique d'un traité et éviter qu'il ne soit battu en brèche par des forces transitoires. Elle a déjà permis dans d'autres cas de renforcer la confiance et d'instaurer des conditions plus propices à une entrée en vigueur. Citons deux exemples récents : le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe de 1990 et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982⁶.

Selon l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « [U]n traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur : a) Si le traité lui-même en dispose ainsi » – ce qui n'est pas le cas du TICE – ou « b) Si les États ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière »⁷. Selon la façon dont elle est conclue, l'application à titre provisoire signifie qu'en attendant l'entrée en vigueur du traité, les dispositions du traité (ou certaines d'entre elles) prennent une valeur légale pour ceux qui souhaitent respecter l'accord. Même s'il n'a pas force exécutoire pour ceux qui ne l'ont pas ratifié, un traité qui est appliqué à titre provisoire par un grand nombre d'États bénéficie d'un plus grand poids juridique ce qui accroît d'autant les conséquences politiques d'une violation.

Même si le TICE ne mentionne pas expressément une application à titre provisoire, il ne l'exclut pas non plus.

Même si le TICE ne mentionne pas expressément une application à titre provisoire, il ne l'exclut pas non plus. Il convient de préciser qu'au cours des négociations difficiles et précipitées sur la question de l'entrée en vigueur, l'idée d'une application

à titre provisoire fut évoquée comme un moyen permettant d'éviter qu'un pays n'exerce seul un veto ; les diplomates canadiens et d'autres avaient certainement cette option en tête lorsqu'ils proposèrent la tenue de conférences spéciales pour le cas où le traité n'entrerait pas en vigueur dans les délais prévus (voir article XIV). En raison des positions politiques de la Chine, de la Fédération de Russie et du Royaume-Uni d'une part, et celle de l'Inde d'autre part, la Conférence du désarmement n'investit pas les conférences de l'article XIV d'un pouvoir leur permettant de renoncer aux conditions rigoureuses d'entrée en vigueur ni à la liste d'États de l'Annexe 2, mais elle permit aux États d'envisager des mesures qui permettraient d'accélérer le processus, et donc éventuellement une application à titre provisoire.

Une application à titre provisoire nécessiterait l'accord de la plupart des États qui ont déjà ratifié le traité, mais pas de tous. Plusieurs options sont envisageables pour engager un tel processus, la plus simple serait la suivante. Un groupe d'amis du traité l'ayant déjà ratifié pourrait convoquer une conférence spéciale de deux ou trois jours et inviter tous les États ayant ratifié le traité (ainsi que les signataires, qui participeraient en tant qu'observateurs) à négocier et adopter un protocole d'application à titre provisoire. Cela pourrait se faire à l'occasion d'une conférence de l'article XIV ou séparément.

En s'inspirant d'un précédent et en tenant compte des besoins particuliers du TICE, l'accord d'application à titre provisoire pourrait être formulé selon les idées suivantes et être approuvé par un vote à la majorité à l'Assemblée générale des Nations Unies⁸ :

1. Afin de favoriser l'exécution du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, ouvert à la signature le 24 septembre 1996, ci-après dénommé le Traité, les États parties conviennent par la présente de l'application provisoire de certaines dispositions du Traité.

2. Sans préjudice des dispositions de l'article XIV, les États parties appliquent provisoirement tous les autres articles, protocoles et dispositions du Traité.

3. Le Traité est appliqué à titre provisoire [à compter de telle date] par tous les États qui ont signé et ratifié le Traité, à moins qu'ils ne notifient par écrit au Dépositaire qu'ils ne consentent pas à l'appliquer à titre provisoire.

4. Le *Traité* est appliqué à titre provisoire par tout État ayant signé le *Traité* et qui accepte de l'appliquer à titre provisoire en le notifiant par écrit au *Dépositaire*. Cette application provisoire prend effet le jour où le *Dépositaire* reçoit cette notification.

5. Qu'un État signataire accepte ou non d'appliquer le *Traité* à titre provisoire, sa contribution financière pour soutenir l'exécution du *Traité* et sa vérification doit être ce qui a été convenu [préciser les détails] à moins que l'État ne notifie par écrit au *Dépositaire* son intention de modifier sa participation financière.

6. L'application à titre provisoire prend fin avec l'entrée en vigueur du *Traité* d'interdiction complète des essais nucléaires. Conformément à l'article IX du *Traité*, tout État peut aussi renoncer à son acceptation d'appliquer le *Traité* à titre provisoire en le notifiant par écrit au *Dépositaire*. Ladite notification contient un exposé de l'événement ou des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du *Traité* que l'État considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes.

Cette approche présente deux avantages : une cooptation automatique de tous les États ayant ratifié (avec une disposition permettant un retrait en cas de décision nationale prise en ce sens) ainsi qu'un mécanisme permettant aux signataires d'accepter d'être liés. Dans le premier cas, les États qui ont déjà ratifié ne sont pas tenus de prendre des mesures supplémentaires au niveau national pour participer à l'application à titre provisoire : c'est en effet plus simple si la décision d'appliquer à titre provisoire le TICE ne nécessite pas d'actions judiciaires ni de mesures législatives supplémentaires (sauf si des conditions particulières sont déjà prévues pour la ratification d'un pays). La nécessité d'une législation supplémentaire ou d'un accord pour un gouvernement qui déciderait de se retirer dépendrait, bien évidemment, des lois nationales ou de procédures particulières d'application. La procédure d'acceptation pour les pays ayant signé le traité pourrait être utile dans les cas où le pouvoir exécutif souhaite prendre pleinement part au traité mais ne le peut pas car le processus national de ratification s'enlise, comme c'est le cas parfois, dans un processus législatif, judiciaire ou bureaucratique complexe.

Le paragraphe 2 est crucial : il signifie que la totalité du traité, tel qu'il a été conclu et signé, est appliqué, à l'exception de la condition d'entrée en vigueur liée à la liste des 44 États. Puisqu'il s'applique sans préjudice des dispositions de l'article XIV, il faudrait poursuivre les efforts pour remplir les conditions d'entrée en vigueur du traité. L'on peut penser qu'aucun État ne chercherait à exercer son droit de retrait, mais il importe de préciser qu'une application à titre provisoire n'entraverait en rien les conditions de retrait du traité. Selon l'article IX du TICE, qui conserverait sa validité, le retrait est possible avec un préavis de six mois de notification si un État juge que des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du traité ont compromis ses intérêts suprêmes.

Lors des conférences de l'article XIV, les États ayant ratifié le traité se prononcent par consensus, dans le cas d'une application à titre provisoire, les décisions seraient prises selon les règles fixées par les États participants. Par exemple, s'agissant des amendements, l'article VII du TICE précise qu'un amendement peut être adopté par une conférence d'amendement « par un vote positif d'une majorité des États parties, sans vote négatif d'aucun État partie ». Cela étant, l'article 9 de la Convention de Vienne retient, pour l'adoption d'un traité, la règle moins rigoureuse d'un vote à la majorité des deux tiers des États présents et votants.

Avantages et inconvénients

Le TICE semble être un instrument qui se prêterait parfaitement à une application à titre provisoire. Cette idée bénéficie d'un large soutien et ses adversaires sont peu nombreux (et motivés davantage par

des questions idéologiques ou des intérêts particuliers que par des objections techniques). Le régime de vérification est quasiment prêt mais ne peut être pleinement opérationnel tant que le traité n'entrera pas en vigueur (un point souligné par le refus de l'administration Bush de financer toute activité liée aux inspections sur place). Si l'opposition des dirigeants des États-Unis est implacable, l'interdiction des essais est populaire dans l'opinion publique américaine.

Avec des arguments suffisamment forts, il devrait être possible de faire pression ou de persuader la plupart des pays réfractaires, voire tous, y compris l'Inde, d'adhérer au traité. Il faudrait utiliser le processus qui conduirait à une conférence et à une décision sur une application à titre provisoire pour faire pression sur les derniers récalcitrants, et plus particulièrement sur des pays clés comme la Chine, l'Égypte et l'Indonésie, afin qu'ils accélèrent leur processus de ratification pour être enfin parties au traité (et s'assurer que leurs intérêts soient bien défendus). Dans la dernière ligne droite avant l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques, il est clairement apparu que la crainte de ne pouvoir être considéré pour des nominations en or et des postes influents pouvait être très efficace pour inciter les États qui hésitent ou prennent leur temps pour ratifier un traité. De tels mécanismes ne pourraient suffire à calmer l'hostilité de l'administration Bush à l'égard du TICE, mais ils pourraient jouer dans des cas où les retards dans les processus de ratification sont moins idéologiques.

Même si aujourd'hui les essais nucléaires ne semblent être envisagés par personne, un traité d'interdiction des essais dans l'impasse peut être plus facilement ignoré qu'un instrument adopté par plus de 130 États parties. Toute explosion nucléaire risquerait de réduire à néant des années d'efforts pour enrayer la prolifération des armes nucléaires. Réunir les États concernés autour de la table des négociations fut difficile, mais si le TICE était anéanti, soit de manière délibérée ou en raison des ambitions nucléaires d'un État, il serait presque impossible de le ressusciter. Une telle menace porterait une atteinte grave aux efforts internationaux visant à empêcher la prolifération des armes nucléaires et ouvrirait la boîte de Pandore nucléaire. Les chances de restaurer le régime seraient alors presque nulles. Même si une application à titre provisoire ne constituait pas une dissuasion suffisante pour empêcher un premier essai – un adversaire du multilatéralisme ou un proliférateur dangereux pouvant être tenté d'effectuer un essai au mépris de la communauté internationale –, un traité qui serait appliqué à titre provisoire aurait plus de chance de dissuader ceux qui voudraient procéder à un essai pour démontrer qu'ils ont « eux aussi » la capacité de le faire. Une application provisoire serait une chance pour éviter un effondrement total de la norme d'interdiction d'essai. De plus, le traité ainsi appliqué constituerait, pour les Nations Unies, une base juridique plus forte qui leur permettrait bien plus que le statut anormal du traité aujourd'hui d'engager des actions collectives contre celui qui violerait le traité.

Si ces avantages éventuels doivent être considérés, l'incertitude demeure s'agissant de la réaction des adversaires d'une interdiction des essais dans les principaux pays n'ayant pas encore adhéré au traité, et plus particulièrement aux États-Unis. L'administration Bush a déjà fait circuler à deux reprises des options pouvant être envisagées pour retirer la signature des États-Unis du traité. Les États-Unis ont différé leur financement pour les activités de l'OTICE relatives aux inspections, ce qui crée un précédent inquiétant, mais ils versent toujours une somme considérable pour le Système de surveillance international, ce qui est très apprécié. Avec la « guerre contre le terrorisme », la situation catastrophique en Iraq et la chute de la cote de popularité du président, les Républicains semblent avoir oublié les symboles qui suscitaient leur haine dans les années 90 comme le TICE. Certaines personnes bien informées à Washington, pensant qu'il ne faut pas réveiller le chat qui dort, estiment qu'il serait préférable de ne pas les leur rappeler avec une initiative multilatérale qui porterait sur une application à titre provisoire.

Depuis l'échec du vote de ratification en octobre 1999, le TICE est toujours entre les mains de la Commission sénatoriale des relations extérieures. Les avis juridiques divergent sur la question de savoir si le président pourrait décider de retirer la signature des États-Unis ou s'il faudrait au préalable

que le traité retourne à la Maison Blanche, ce qui nécessiterait un vote à la majorité de la Commission sénatoriale ; vu la nouvelle direction de la Commission et les préoccupations actuelles, ce ne sera peut-être pas aussi facile que cela aurait pu l'être auparavant. Même si Bush n'était pas en mesure de faire appliquer seul la décision de retirer la signature des États-Unis, les responsables du TICE craignent qu'une initiative internationale dans le sens d'une application à titre provisoire ne suscite une réaction irascible des États-Unis comme l'arrêt de tout financement pour l'OTICE et le régime de vérification.

Il ne faut certes pas ignorer les avertissements des partisans de l'interdiction des essais qui conseillent de ne pas provoquer les Républicains, mais il convient de préciser que certains anciens responsables du Gouvernement américain ont récemment exprimé leur intérêt pour une application provisoire. Ils pensent que Bush est aujourd'hui trop faible pour mobiliser l'opposition nécessaire s'il voulait anéantir le traité en retirant la signature des États-Unis ou en réduisant encore la contribution financière américaine. Ils soulignent au contraire que si le TICE ne bénéficie pas aujourd'hui d'une grande visibilité dans l'opinion publique, les sondages indiquent toujours un soutien très fort pour l'interdiction des essais. En attirant l'attention sur le TICE, une initiative dans le sens d'une application à titre provisoire pourrait mettre la pression sur l'administration Bush. Même si cela ne permet pas d'obtenir la ratification des États-Unis tant que Bush est président, ils estiment que plus la mobilisation sera forte plus il sera difficile pour l'administration Bush de compromettre ou porter davantage atteinte au traité.

En attirant l'attention sur le TICE, une initiative dans le sens d'une application à titre provisoire pourrait mettre la pression sur l'administration Bush.

Les États-Unis versent actuellement environ un cinquième du coût total de l'OTICE. En tant que pays signataire, les États-Unis sont obligés de verser cette somme, mais d'aucuns craignent que si un groupe d'États convenaient d'une application à titre provisoire, les États-Unis pourraient refuser de payer. Pour l'instant, le traité est financé selon les prévisions fixées par les Nations Unies, sur la base du produit national brut de chaque pays. Quelle que soit la position des États-Unis, une application à titre provisoire impliquerait des changements. Certains analystes estiment que si le traité devait être appliqué à titre provisoire, les coûts de fonctionnement seraient uniquement à la charge des parties à l'accord, alors que d'autres pensent que cela devrait être négocié, comme c'est le cas pour la plupart des questions dans le cadre du multilatéralisme. Une solution devrait bien évidemment être trouvée et avant d'envisager une application à titre provisoire il faudra comparer les conséquences qu'entraînerait la perte du financement américain, qui augmenterait la charge financière pour au moins quelques-uns des États qui accepteraient une application provisoire.

La contribution des États-Unis, même si elle représente une très grande proportion du budget d'application du traité, n'est pas une somme considérable par rapport aux budgets des affaires étrangères ou de défense de la plupart des pays. L'on peut supposer qu'une application à titre provisoire ne serait pas adoptée sans le soutien de plus d'une centaine d'États, y compris celui de pays comptant parmi les plus riches du monde comme le Japon et les membres de l'Union européenne, qui ont tous ratifié le traité. Une répartition entre différents pays de la contribution due par les États-Unis n'augmenterait pas de beaucoup la participation de chacun (et ne serait rien comparé au coût d'une intervention militaire pour lutter contre la prolifération nucléaire).

En outre, ceux qui redoutent que les États-Unis retirent leur financement pour l'OTICE oublient les avantages que retirent les États-Unis de leur participation à l'Organisation, en particulier les postes qu'ils occupent à Vienne et les données qu'ils reçoivent par le biais du Système de surveillance international. Il est normal que les responsables du TICE à Vienne craignent de perdre la contribution des États-Unis, mais l'on peut tout à fait leur opposer que les conséquences d'un retrait des États-Unis seraient bien plus graves pour Washington en termes de sécurité, de sources de renseignement et d'influence politique, que pour les pays qui verraient leur charge financière augmenter un peu.

Outre la question du financement du traité, toute initiative visant une application à titre provisoire devrait tenir compte d'une série de facteurs politiques, juridiques, techniques et institutionnels. Une telle initiative aurait, en outre, peu d'intérêt sans le soutien de la majorité des États ayant déjà ratifié le traité. Il faudrait que les trois États dotés d'armes nucléaires qui ont ratifié le traité – à savoir la France, la Fédération de Russie et le Royaume-Uni – soutiennent cette décision. Ils devraient, dans

Une telle initiative aurait, en outre, peu d'intérêt sans le soutien de la majorité des États ayant déjà ratifié le traité.

l'idéal, figurer dans le groupe instigateur qui convoquerait une conférence pour examiner la question d'une application à titre provisoire, mais ce n'est pas indispensable. Le Gouvernement britannique pourrait avoir à cœur de ne pas offenser Washington, en raison notamment de l'importance de son étroite collaboration avec les États-Unis sur la question des armes nucléaires, sujet d'autant plus sensible maintenant que le Royaume-Uni doit décider de sa future politique nucléaire.

La France et la Russie auraient beaucoup à gagner et peu à perdre si elles décidaient de mener une telle initiative pour la non-prolifération. La France a fermé ses sites d'essai dans le Pacifique et les coûts, politiques et financiers, d'une reprise des essais seraient considérables. Quant à la Russie, il ne lui reste que le site de Novaya Zemlya dans l'Arctique depuis qu'elle a perdu le site d'essai de Semipalatinsk lorsque le Kazakhstan est devenu un État indépendant. Même si la Russie brandit régulièrement la menace de nouvelles armes nucléaires, elle n'apprécierait pas les coûts qu'impliquerait le fait d'avoir à emboîter le pas aux États-Unis s'ils décidaient de reprendre leurs essais, ni l'instabilité que cela engendrerait, puisqu'une telle décision ne manquerait pas d'être suivie par la Chine et d'autres. Un refus du Gouvernement britannique de s'engager avec la France, le reste de l'Union européenne et la Russie pour appliquer le TICE serait extrêmement impopulaire et ne ferait qu'exacerber l'opposition croissante que suscitent les initiatives du gouvernement actuel pour remplacer le système nucléaire Trident et engager le pays dans une dépendance nucléaire pour les 50 prochaines années.

Enfin, certains partisans du désarmement estiment que le TICE est déjà dépassé puisque des armes nucléaires peuvent être conçues et testées sans qu'il soit nécessaire de procéder à des essais. Les États dotés d'armes nucléaires utilisent aujourd'hui des superordinateurs, des lasers et des essais sous-critiques pour obtenir l'information nécessaire pour modifier et moderniser les armes. Depuis que le Congrès a refusé la demande de budget du Pentagone pour un dispositif nucléaire à forte pénétration dans le sol (le « bunker buster »), les dernières rumeurs portent sur le « Reliable Replacement Warhead » (RRW), un système qui devrait pouvoir s'adapter à toutes sortes de vecteurs et d'utilisations sans qu'il soit nécessaire de réaliser des essais. Le 23 février 2006, les États-Unis et le Royaume-Uni ont procédé conjointement à un essai sous-critique en relation avec les systèmes RRW. La mise au point du système RRW et la poursuite de la fusion par confinement inertiel ainsi que les essais sous-critiques sont autant de moyens de contourner les objectifs du TICE de limiter la prolifération verticale et horizontale. Les avancées technologiques compromettent certains des grands objectifs du traité et c'est un problème pour le désarmement comme pour la non-prolifération, mais cela n'annule en rien l'importance de l'entrée en vigueur du TICE et de son application pleine et entière.

Conclusion

Bien que le TICE bénéficie d'un soutien considérable dans le monde entier, son entrée en vigueur semble impossible à court terme. Les conditions rigoureuses fixées pour son entrée en vigueur ainsi que les circonstances politiques qui prévalent dans nombre des États dont l'adhésion est indispensable sont autant d'obstacles qui ralentissent les progrès dans le sens d'une entrée en vigueur. Vu les circonstances peu propices, une application à titre provisoire pourrait être le meilleur moyen de restaurer la confiance dans une interdiction des essais et de conférer au régime un poids juridique plus fort que

ce qu'il a aujourd'hui. Rien dans le traité ni dans les négociations qui eurent lieu n'empêche de s'engager dans la voie d'une application à titre provisoire. Ce ne devrait pas être très compliqué au niveau de la procédure. Sur un plan juridique, les États qui ont ratifié ont le droit de faire tout ce dont ils pourraient convenir collectivement, à condition que ce soit conforme aux obligations du traité.

Une application à titre provisoire doit maintenant être envisagée, mais chacun devra tenir compte des facteurs politiques, financiers et institutionnels complexes avant de pouvoir réellement engager la moindre initiative. Avant de convoquer une conférence, les partisans du traité doivent multiplier les consultations : ils doivent s'assurer qu'ils bénéficient du soutien d'une écrasante majorité des États ayant ratifié le traité, y compris les 34 États à capacité nucléaire de l'Annexe 2 qui ont déjà ratifié. Si, par exemple, la Russie ou la France n'était pas disposée à approuver une application à titre provisoire, l'initiative échouerait à coup sûr. Quant au soutien du Royaume-Uni, même s'il est souhaitable, il n'est pas indispensable dès le début du processus. Il est, en effet, bien évident que la dépendance nucléaire du Royaume-Uni par rapport aux États-Unis compromet sa capacité à agir en toute indépendance en cas de désapprobation des États-Unis.

Il importe de multiplier les efforts pour convaincre, outre les États qui ont déjà ratifié le traité, les pays à capacité nucléaire qui ont seulement signé le traité, comme la Chine, de s'impliquer dans cette initiative dès que possible. Il faut aussi avoir conscience qu'Israël restera certainement proche de la position des États-Unis et qu'en raison de certaines considérations régionales, l'Égypte ne voudra probablement pas ratifier tant qu'Israël s'y refusera.

L'autre possibilité est de laisser les choses telles qu'elles sont. Les efforts de l'OTICE, ainsi que la patience et la diplomatie de l'Ambassadeur Jaap Ramaker, qui fut reconduit dans ses fonctions de représentant spécial pour l'entrée en vigueur par la conférence de 2005, pourraient convaincre un ou deux des 10 États récalcitrants. En l'absence d'un changement politique aux États-Unis ou de pressions politiques nettement plus fortes de la communauté internationale, il est difficile d'imaginer que de tels processus en coulisses parviennent à accroître les enjeux politiques de façon à convaincre les principaux États récalcitrants de signer et ratifier. Le TICE risque de se scléroser et d'être mis à l'écart sans réussir à s'imposer comme droit international. Lorsqu'un État jugera utile de procéder à un essai nucléaire, comme le firent l'Inde et le Pakistan en mai 1998, il le fera en toute impunité.

L'intérêt d'une application à titre provisoire est à la fois juridique et politique. Elle fournirait, au mieux, une plus grande stabilité juridique et permettrait des pressions politiques plus fortes favorisant ainsi une entrée en vigueur à une date rapprochée. Au pire, elle susciterait l'hostilité de certains États et provoquerait de nouvelles tentatives visant à compromettre le traité. La volonté politique, la stratégie, le contexte et les conditions politiques détermineront la pertinence de cette initiative. Dans l'idéal, ce processus permettrait de réaliser la plupart de ces objectifs, si ce n'est tous, et d'accélérer la pleine entrée en vigueur du traité. Tous ces facteurs devront être sérieusement examinés. Sans un traité d'interdiction des essais, nous nous retrouverons dans un monde où la prolifération sera ouverte à tous ; mais l'entrée en vigueur du traité, permettrait d'envisager de nouvelles mesures dans le sens d'un désarmement et d'une non-prolifération réels.

Notes

1. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, document des Nations Unies A/50/1027, adopté par la résolution 50/245 du 10 septembre 1996 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ouvert à la signature le 24 septembre 1996, disponible à l'adresse <www.obsarm.org/obsnuc/traites-et-conventions/francais/tice.htm>.
2. Voir l'article XIV et l'Annexe 2 du Traité.
3. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, article XIV, par. 2.
4. Arundhati Ghose, Ambassadeur et Représentante permanente de l'Inde auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, « Statement in explanation of vote to the United Nations General Assembly », 10 septembre 1996, à l'adresse

- <www.fas.org/news/india/1996/ctbt_UN_september_10_96.htm>.
5. R. Johnson, 2001, « Boycotts and Blandishments: Making the CTBT Visible », *Disarmament Diplomacy*, n° 61, octobre-novembre, à l'adresse <www.acronym.org.uk/dd/dd61/61ctbt.htm> ; R. Johnson, 2003, « Beyond Article XIV: Strategies to Save the CTBT », *Disarmament Diplomacy*, n° 73, octobre-novembre, à l'adresse <www.acronym.org.uk/dd/dd73/73ctbt.htm> ; D. Kimball, 2005, « Keeping Test Ban Hopes Alive: The 2005 CTBT Entry-into-force Conference », *Disarmament Diplomacy*, n° 81, hiver, à l'adresse <www.acronym.org.uk/dd/dd81/81dk.htm>.
 6. Je voudrais remercier Jozef Goldblat pour ses précieux commentaires sur le statut juridique et les précédents multilatéraux s'agissant d'une application à titre provisoire.
 7. Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, à l'adresse <untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf>.
 8. Le texte suivant est extrait de Rebecca Johnson, 2003, « Beyond Article XIV: Strategies to Save the CTBT », *Disarmament Diplomacy*, n° 73, octobre-novembre.

Accélérer l'entrée en vigueur du TICE : tirer des enseignements de l'initiative d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires

Aaron TOVISH

Une décennie après l'ouverture à la signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)¹, le traité n'est toujours pas en vigueur. Malgré les 132 États qui l'ont déjà ratifié, il lui manque encore les ratifications de 10 États précis pour pouvoir entrer en vigueur. La crainte généralisée d'un effondrement du régime international de non-prolifération nucléaire doit être prise très au sérieux.

Comment sortir de cette impasse ? Jusqu'à présent, les initiatives visant à favoriser l'entrée en vigueur du TICE n'ont pas eu de succès. Cet article examine une précédente initiative visant à promouvoir la question de l'interdiction des essais : la proposition de 1988 concernant l'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires². Même si l'amendement ne fut pas adopté, la Conférence d'amendement permit de relancer le processus international pour une interdiction complète des essais. Il est peut-être possible de tirer de cette expérience des enseignements utiles pour faire progresser l'entrée en vigueur du TICE³.

L'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires

Le préambule du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires affirme son objectif : « assurer l'arrêt de toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires à tout jamais ». Cet objectif est repris dans l'article II, la disposition d'amendement du traité, qui prévoit une procédure d'amendement plus facile que celle de n'importe quel autre traité de maîtrise des armements. Elle permet à une majorité d'États parties d'imposer un amendement à une minorité à condition que les trois Parties originaires (les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie) fassent partie de la majorité⁴.

Le caractère révolutionnaire de l'article II était altéré par son caractère discriminatoire. Pour la plupart des pays, la discrimination avait peu d'importance car ils n'avaient pas l'intention de se doter d'armes nucléaires ni de procéder à des essais. Mais la France avait déjà effectué huit essais et la Chine allait procéder, moins d'un an plus tard, à son premier essai ; cette disposition discriminatoire ne faisait qu'accroître leur réticence à adhérer au traité⁵. Tant que la France et la Chine resteraient en dehors du régime, il était peu probable que les Parties originaires utiliseraient les dispositions d'amendement afin de s'engager pour un traité plus complet.

Aaron Tovish est International Campaign Manager de la campagne « Vision 2020 » des Maires pour la paix. Il a été chargé du programme de l'Action mondiale des parlementaires concernant l'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires.

Mais le 5 août 1988, jour du 25^e anniversaire du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, les ambassadeurs des Parties originaires reçurent la visite des ambassadeurs de cinq États non dotés d'armes nucléaires (l'Indonésie, le Mexique, le Pérou, le Sri Lanka et la Yougoslavie) présentant officiellement une proposition d'amendement afin de faire du traité une interdiction complète des essais⁶. Une proposition d'amendement avait fait l'objet de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies trois années de suite (résolutions 40/80, 41/46 et 42/26), mais les trois ambassadeurs étaient tout de même stupéfaits de la voir se concrétiser⁷. À l'époque, le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires comptait 116 États parties ; il semblait peu probable que 34 États viennent se joindre à l'initiative audacieuse de ces cinq pays.

Il fallut près de six mois, mais en mai 1989, 41 États parties avaient officiellement demandé la tenue d'une conférence d'amendement, y compris les pays clefs qu'étaient l'Inde et le Pakistan. Les Parties originaires étaient légalement tenues de convoquer une conférence, alors que les gouvernements du Royaume-Uni et des États-Unis avaient clairement affirmé qu'ils s'opposaient à toute négociation sur une interdiction totale des essais !

La Conférence d'amendement eut lieu du 7 au 18 janvier 1991, à New York. En raison de la menace de veto du Royaume-Uni et des États-Unis, il ne fut jamais question lors de la conférence de mettre aux voix la proposition d'amendement. Cette conférence fut néanmoins l'occasion pour le Président Gorbatchev de déclarer qu'il était prêt « à adopter un amendement au Traité de 1963 qui transformerait les restrictions imposées en interdiction complète »⁸. Elle mit aussi en évidence l'immense majorité des États qui étaient favorables à l'amendement et l'isolement des États-Unis et du Royaume-Uni. La conférence proposa d'octroyer à son président, le Ministre des affaires étrangères de l'Indonésie Ali Alatas, le pouvoir de convoquer la Conférence d'amendement lorsque des consultations laisseraient à penser que les chances de progresser seraient plus grandes. Cette proposition fut adoptée par 74 voix, avec 19 abstentions et 2 votes contre : les États-Unis et le Royaume-Uni étaient les seuls à vouloir mettre un terme au processus d'amendement.

Le renvoi de la Conférence d'amendement n'atténua pas la pression croissante exercée par les deux parties opposées à l'interdiction complète des essais, en particulier les États-Unis. Lors de la Conférence d'amendement, un projet de loi visant à supprimer le financement des essais d'armes nucléaires fut examiné par les deux chambres du Congrès des États-Unis. De plus, la France et la Russie décrétèrent cette année-là des moratoires sur les essais nucléaires, ce qui stimula les efforts du Congrès. Mais il fallut attendre septembre 1992 pour que le Congrès des États-Unis décide de suspendre le financement des essais. Tout en prenant l'engagement de faire annuler cette décision s'il était réélu, le Président George H.W. Bush s'abstint d'opposer son veto car ce projet de loi était lié à un autre auquel il tenait. Un moratoire de facto fut donc instauré pour les États-Unis et le Royaume-Uni (qui avait réalisé jusqu'alors ses essais dans des installations américaines).

Les initiatives visant à officialiser ces moratoires nationaux par une interdiction complète des essais s'intensifièrent avec l'arrivée de l'administration Clinton à Washington, en janvier 1993. Mais un débat interne faisait rage sur la question de savoir si l'objectif devait être un traité qui autoriserait de faibles explosions nucléaires ou un traité multilatéral d'interdiction complète ; les États-Unis décidèrent donc d'empêcher toute avancée au niveau international. Le Ministre Alatas intervint en convoquant une « consultation collective » de deux jours des États parties au Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires afin d'accroître la pression en faveur d'une approche multilatérale avant une réunion spéciale (informelle) des États parties le 10 août. Le jour de la consultation, à Genève, les États-Unis annoncèrent qu'ils étaient prêts à s'engager dans des négociations multilatérales à la Conférence du désarmement. Les parties au Traité d'interdiction partielle des essais qui se réunissaient plus tard ce jour-là à New York se félicitèrent de cette avancée. Il n'y aurait pas d'amendement au Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires mais la voie était ouverte pour un nouveau traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

L'idée d'amendement gagne du terrain

L'amendement d'un traité est une mesure radicale. Qui a lancé cette initiative ? Comment cinq États non dotés d'armes nucléaires se sont-ils mobilisés pour proposer l'amendement et générer la dynamique nécessaire pour que leur proposition soit prise au sérieux par les autres États parties et, peut-être plus important encore, par les Parties originaires ? L'initiative d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais prouve la force que peut avoir une interaction soutenue entre citoyens, pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

L'initiative d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais prouve la force que peut avoir une interaction soutenue entre citoyens, pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

L'Action mondiale des parlementaires a joué un rôle clef dans le processus d'amendement, aux niveaux national et international. Fondé en 1978, ce réseau impartial de parlementaires nationaux travaille sur toute une série de questions mondiales. À la fin des années 80, il comptait environ 1100 membres dans environ 80 pays⁹.

En 1984, la question de l'interdiction des essais était au plus bas, mais l'Action mondiale comprit que les dispositions d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais pouvaient facilement permettre de relancer le débat. L'Action mondiale contacta Alfonso García Robles, lauréat du prix Nobel de la paix et à l'époque Ambassadeur du Mexique auprès de la Conférence du désarmement, qui perçut immédiatement le potentiel de cette idée et la présenta sans tarder à ses collègues à Genève. Avec l'aide de l'Action mondiale, il réussit à convaincre cinq pays de demander à l'Assemblée générale des Nations Unies une résolution portant sur l'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires.

Ces résolutions étaient chaque année un peu plus fortes, mais après trois ans et en dépit des pressions exercées par des délégations de parlementaires de l'Action mondiale auprès de certains gouvernements, aucune action n'avait été prise. L'Action mondiale décida de tenter une nouvelle initiative. Dans des lettres adressées simultanément au Président, au Ministre des affaires étrangères et au plus grand spécialiste des questions de désarmement de chacun des cinq pays qui avaient été à l'origine des résolutions, l'Action mondiale justifiait la nécessité d'engager un processus d'amendement à l'occasion du 25^e anniversaire, soulignant qu'il existait désormais un mandat explicite de l'Assemblée générale appelant à l'action et que sur la centaine de pays qui avaient voté pour la résolution, plus de 80 étaient parties au Traité d'interdiction partielle des essais et que la plupart accepteraient de demander la convocation de cette conférence. Lors de la réunion informelle suivante des cinq pays à l'origine des résolutions réunis par l'Ambassadeur Robles à New York, tous les ambassadeurs acceptèrent de proposer à leurs gouvernements de poursuivre l'initiative en tant que groupe. Chacun des cinq gouvernements donna son aval.

L'action menée par la Campagne internationale pour l'interdiction des essais (ITBC) permit d'élargir cette mobilisation. Cette large coalition d'organisations non gouvernementales (un réseau pas très différent de l'efficace Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres) fit pression auprès des gouvernements pour la tenue d'une conférence d'amendement. Elle signala aux gouvernements qu'ils étaient politiquement tenus de concrétiser leur soutien à l'Assemblée générale des Nations Unies en réclamant la tenue d'une conférence d'amendement. Sans l'action concertée de la société civile dans le cadre de la Campagne internationale pour l'interdiction des essais, les 39 demandes nécessaires pour convoquer une conférence d'amendement n'auraient jamais été réunies.

La société civile et les parlementaires maintinrent la pression. Deux mois avant la Conférence d'amendement, une délégation « tripartite » de parlementaires américain, britannique et soviétique se rendit dans chacune des trois capitales. À Moscou, ils rencontrèrent le Président Gorbatchev et lui

demandèrent d'adresser un message personnel à la Conférence d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires. Comme nous l'avons vu précédemment, Gorbatchev donna suite à cette requête. La délégation ne fut pas reçue au même niveau à Londres et Washington.

Malgré les résultats peu concluants de la Conférence d'amendement, nombreux étaient ceux qui continuaient à soutenir l'idée d'une interdiction complète des essais et l'Action mondiale poursuivit ses initiatives pour y parvenir. En 1993, la nouvelle administration en place aux États-Unis décida d'empêcher toute avancée à la Conférence du désarmement. L'Action mondiale suggéra au Ministre Alatas de tenir la « consultation collective » des États parties au Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires (mentionnée plus haut) pour faire avancer la situation.

La société civile travaillait étroitement avec les représentants politiques, surtout aux États-Unis. Dans les pays opposés à une interdiction des essais, les assemblées législatives jouèrent un rôle précieux pour les négociations du TICE et le maintien des moratoires nationaux sur les essais.

Au Royaume-Uni, en 1988, une initiative appuyée par les différents partis politiques soutenant une interdiction des essais ne réussit pas à compromettre directement le gouvernement, en raison du système politique. Aux États-Unis, le Congrès tient « les cordons de la bourse » ; et à la fin des années 80, l'opposition contrôlait le Congrès. En 1987, la Chambre des représentants avait voté l'imposition d'un moratoire sur les essais nucléaires en suspendant leur financement, mais cette motion échoua au Sénat. Certains membres du Congrès étaient néanmoins favorables à une interdiction complète des essais ; des membres de l'Action mondiale jouèrent un rôle important au sein de ce groupe. L'Action mondiale avait également décidé d'organiser non pas à Genève mais à Capitol Hill la conférence de presse pour annoncer le dépôt de la proposition d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires (à l'occasion du 25^e anniversaire du traité) et permettre ainsi à un groupe restreint de membres du Congrès de profiter de l'attention que suscitait, au niveau international, l'action en faveur de l'amendement pour défendre cette idée auprès de leurs collègues.

Ces pressions nationales et internationales ont beaucoup aidé le processus pour l'interdiction complète des essais. Redoutant les conséquences que pouvait avoir leur opposition à l'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais sur le processus d'examen et de prorogation du Traité sur la non-prolifération (que soutenaient les deux pays), le Royaume-Uni et les États-Unis opérèrent un

L'intransigeance des États-Unis et du Royaume-Uni compromettait non seulement l'action en faveur d'un amendement du Traité d'interdiction partielle des essais, mais aussi le processus d'examen et de prorogation du TNP.

ralentissement diplomatique pour s'assurer que la conférence d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais se tiendrait après la Conférence d'examen du TNP en 1990. Ils réussirent. Ce qui n'empêcha pas la Conférence d'examen du TNP de 1990 d'échouer ; elle échoua sur la question des essais. Le Mouvement des pays non alignés voulait que soit réaffirmé l'engagement pour une interdiction complète des essais, mais les États-Unis et le Royaume-Uni s'y opposèrent et il fut impossible de trouver un compromis. L'intransigeance des États-Unis et du Royaume-Uni au sujet d'une interdiction complète des essais compromettait non seulement l'action en faveur d'un amendement du Traité d'interdiction partielle des essais, mais aussi le processus d'examen et de prorogation du TNP.

Le Congrès des États-Unis savait très bien que les deux processus étaient désormais liés : la Conférence d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais offrait une seconde chance de trouver une solution au problème des essais et d'améliorer les chances de succès de la Conférence de 1995 chargée d'examiner le TNP et la question de sa prorogation. Si le pouvoir exécutif des États-Unis ne voyait pas les difficultés qui surgiraient s'il persistait à vouloir s'opposer à l'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais, le Congrès devrait agir.

C'est précisément ce qu'il fit : il relança l'initiative visant à suspendre les fonds pour les essais alors que la Conférence d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais se réunissait à

New York. Ces initiatives se poursuivirent après la Conférence d'amendement et l'idée d'une interdiction des essais progressa. La Campagne internationale pour l'interdiction des essais, qui travaillait étroitement avec des membres du Congrès, joua un rôle déterminant dans la mobilisation de l'opinion publique pour l'adoption de la législation mettant un terme aux essais. Au moment de la « consultation collective » du Ministre Alatas, le soutien pour l'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais était tel que lorsque l'administration annonça son intention de boycotter les consultations, une vague de protestation souleva les membres du Congrès et la Campagne internationale pour l'interdiction des essais. L'idée d'un accord bilatéral autorisant de faibles explosions (qui avait la préférence de certains experts du gouvernement) n'était pas populaire dans l'opinion.

L'administration Clinton ne pouvait plus tergiverser : en raison des pressions qui s'exerçaient à tous les niveaux, le gouvernement devait s'engager dans des négociations multilatérales pour un traité d'interdiction complète. Comme la France et la Chine n'étaient toujours pas parties au Traité d'interdiction partielle des essais, les États-Unis choisirent la Conférence du désarmement comme lieu de négociations puisque tous les États dotés d'armes nucléaires y étaient représentés.

Des groupes de la société civile et de parlementaires ont ainsi assuré le succès de l'initiative visant à proposer l'amendement du traité, mais il convient de rappeler aussi le rôle des experts et de groupes d'experts. L'Action mondiale a bénéficié du soutien d'experts juridiques de renommée mondiale pour élaborer et cautionner la proposition d'amendement et pour assurer sa crédibilité au niveau international. Ce groupe comptait plusieurs Américains qui avaient pris part aux négociations originales sur le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires à Moscou, et notamment le négociateur en chef, Averell Harriman. L'Action mondiale demanda également au Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC) de formuler des recommandations pour des protocoles de vérification pour l'amendement de l'interdiction des essais. VERTIC mobilisa une équipe impressionnante d'experts de la vérification et de sismologues britanniques et américains. Ses recommandations allaient bien plus loin que les systèmes de vérification discutés précédemment et ouvraient la voie au système qu'exploite aujourd'hui l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

Comment forcer la main aux adversaires du TICE ?

Le TICE ne pourra entrer en vigueur qu'une fois signé et ratifié par la Corée du Nord, l'Inde et le Pakistan et lorsqu'il aura été ratifié par la Chine, la Colombie, l'Égypte, les États-Unis, l'Indonésie, l'Iran et Israël. Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'initiative d'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais qui pourraient nous aider à obtenir ces différentes signatures et ratifications ? Une action conjuguée des forces des gouvernements et des citoyens pourrait-elle avoir aujourd'hui le même succès ?

Les États-Unis sont le seul pays à rejeter ouvertement l'entrée en vigueur du traité. Il serait bien évidemment utile que toutes les autres parties soient mobilisées mais ce sera quasiment impossible tant qu'il n'y aura pas de perspective de changement dans la politique des États-Unis. L'accord conclu récemment par les États-Unis et l'Inde sur le commerce nucléaire illustre très bien la situation. Le Gouvernement indien, qui savait parfaitement que l'administration en place à Washington ne veut pas d'un arrêt permanent des essais, réussit à écarter une disposition qui prévoyait la dénonciation de l'accord si l'Inde reprenait les essais. En tout état de cause, aucune avancée réelle dans le sens de l'entrée en vigueur du TICE ne sera possible tant qu'il n'y aura pas de revirement politique à Washington.

Le retour d'une majorité démocrate au Sénat des États-Unis constituerait un changement politique majeur. C'est le Sénat qui doit se prononcer et donner son aval à la ratification du traité par une

majorité des deux tiers. Le TICE traîne toujours à la Commission sénatoriale des relations extérieures et la commission est la seule à pouvoir décider d'agir à son sujet¹⁰. Une majorité démocrate entraînerait la nomination d'un nouveau président de la Commission et la possibilité de présenter le TICE à l'ensemble du Sénat. Comme aucun des deux partis politiques n'a jamais disposé d'une majorité des deux tiers au Sénat, pour ratifier le traité, il faudrait très probablement s'assurer le soutien d'une part importante des voix des Républicains.

Avec une majorité démocrate au Sénat, la dynamique décrite dans le présent article pourrait commencer à agir en faveur du TICE. De très nombreuses questions internationales requerraient l'attention des sénateurs démocrates. Si les sénateurs décident de réparer certaines erreurs de l'administration Clinton, ils devraient placer en tête de liste le fait de n'avoir pas suffisamment insisté pour obtenir la ratification du TICE entre 1996 et 1997. Les membres de la société civile qui défendent la maîtrise des armements et le désarmement ne manqueront pas de se mobiliser s'ils sentent une réelle volonté politique au Sénat.

Mais il est tout aussi probable que le TICE ne soit pas considéré comme une haute priorité : les sénateurs pourraient être sûrs de préserver le moratoire sur les essais mais pas de réunir assez de voix des Républicains pour ratifier le TICE, quel que soit le parti à la Maison Blanche. Dans ce contexte, le soutien et la pression au niveau international pourraient jouer un rôle décisif.

Une campagne internationale concertée s'inspirant de la mobilisation pour l'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais pourrait être organisée pour les conférences visant à faciliter l'entrée en vigueur du TICE. Ces conférences ont lieu tous les deux ans, conformément à l'article XIV du TICE. Les prochaines se tiendront en 2007 et 2009, au Siège de l'ONU à New York afin d'attirer le plus possible l'attention des médias américains. Avant la conférence de 2007, les partisans du traité, que ce soit dans les milieux politique, diplomatique ou de la société civile, devraient faire un effort concerté pour porter la question au plus haut niveau de leurs gouvernements et coordonner leurs initiatives. Au niveau national, il faudrait encourager les sénateurs à constituer une délégation bipartite pour observer la rencontre mettant ainsi la pression sur le gouvernement des États-Unis pour qu'il soit, pour la première fois depuis 1999, officiellement présent à la Conférence.

Aujourd'hui, les fondements mêmes de la politique nucléaire sont passés au crible et l'interdiction des essais est une mesure parmi d'autres nécessaires pour éliminer la menace que représentent les armes nucléaires.

La Conférence pour faciliter l'entrée en vigueur du traité permettrait de canaliser les questions plus sensibles. L'époque où l'opinion publique se mobilisait sur la simple question des essais est révolue depuis longtemps ; seule une reprise des essais mobiliserait de nouveau l'opinion aussi fortement. Aujourd'hui, les fondements mêmes de la politique nucléaire sont passés au crible et l'interdiction des essais est une mesure parmi d'autres nécessaires pour éliminer la menace que représentent les armes nucléaires. La conférence pourrait donner lieu à des manifestations à New York appelant à l'abolition des armes nucléaires et, dans un premier temps, à l'adoption d'une interdiction définitive de toutes les explosions nucléaires avec le TICE. Les organisations de la société civile devraient faire tout leur possible pour s'assurer que l'opinion publique et les dirigeants entendent clairement le message. Quant aux diplomates des États parties, ils ne devraient pas hésiter à utiliser la conférence comme une tribune pour en appeler directement aux citoyens et aux responsables politiques américains pour contester la politique du gouvernement sur cette question.

Il est possible, même si ce n'est aujourd'hui pas jugé probable, que le Sénat des États-Unis aura changé de majorité au moment de la conférence de 2007. Il est toutefois plus probable que seule la Chambre des représentants aura changé de direction. Elle serait en mesure de prendre des mesures sur la question des essais. En tant qu'organe chargé du budget, elle pourrait accroître la contribution versée par les États-Unis à l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Ce

pourrait être une première décision avant la conférence suivante pour faciliter l'entrée en vigueur du traité, qui aura lieu en 2009 lorsque le Sénat aura peut-être une nouvelle majorité. S'il est toujours difficile de prédire les évolutions politiques à long terme, il serait certainement prudent de prévoir un plan bis pour le cas où un nouveau changement se produirait au Congrès.

Le processus d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est un élément supplémentaire qui exercera déjà une certaine influence en 2007. Il sera encore plus important en 2009 et pourrait jouer le même rôle qu'entre 1990 et 1995. L'idéal serait d'organiser, l'une à la suite de l'autre, la Conférence sur le TICE et la troisième rencontre du Comité préparatoire de la Conférence des parties chargée de l'examen du TNP à New York en 2009.

Cette confluence d'initiatives politiques pourrait-elle sortir le TICE de l'ornière dans laquelle il est aujourd'hui enlisé ? Si le prochain Président des États-Unis était favorable au TICE, les perspectives seraient très bonnes, surtout s'il tire profit pour son élection d'une position clairement affirmée en faveur du désarmement nucléaire. Une conférence pour faciliter l'entrée en vigueur du traité pourrait être une chance en or pour un ou une candidate à la présidentielle de se distinguer de tout adversaire en déclarant : « La première initiative que je prendrai pour démontrer l'engagement de mon administration à travailler avec nos amis et nos alliés dans le monde pour lutter contre la prolifération nucléaire sera de mettre un terme au boycott du TICE par le gouvernement actuel en menant personnellement la délégation des États-Unis lors de la conférence de 2009 sur le TICE ! ».

Rien de tel ne se produira si les autres pays et les acteurs de la société civile se contentent d'attendre passivement. Défendre le TICE devrait être une priorité au cours des prochaines années pour tous ceux qui aspirent à un monde sans armes nucléaires.

Conclusion

La mobilisation pour l'amendement du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires a joué un rôle déterminant dans l'arrêt des essais du Royaume-Uni et des États-Unis. Elle mit clairement en évidence que l'immense majorité était favorable à une interdiction complète des essais et l'isolement presque total des États-Unis et du Royaume-Uni. Avec le processus d'examen du TNP, elle réussit à contrer les intentions des Gouvernements britannique et américain qui voulaient reléguer au second plan les négociations sur l'interdiction des essais et ouvrit la voie à la conclusion du TICE en 1996.

Une initiative concertée analogue s'agissant du TICE et du TNP pourrait avoir des résultats considérables dès 2009 et pourrait enfin favoriser le débat fondamental sur la politique nucléaire qui aurait dû avoir lieu à la fin de la guerre froide.

Notes

1. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, document des Nations Unies A/50/1027, adopté par la résolution 50/245 du 10 septembre 1996 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ouvert à la signature le 24 septembre 1996, disponible en anglais à l'adresse <www.ctbto.org/treaty/treaty_text.pdf>.
2. Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, Moscou, 5 août 1963, disponible à l'adresse <www.obsarm.org/obsnuc/traites-et-conventions/francais/traites-essais-nuc-fonds-mer.htm>. Aussi appelé le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires.
3. Un ouvrage érudit couvre la plupart de cette période, *Global Action: Test Ban Diplomacy at the End of the Cold War* de Philip G. Schrag, Westview Press, Boulder (Colorado), 1992. Tout ce qui figure dans ce court article est en accord avec cet ouvrage et fournit quelques informations supplémentaires.

4. Selon l'article II :
 1. Toute Partie peut proposer des amendements au présent Traité. Le texte de tout amendement proposé sera soumis aux Gouvernements dépositaires, qui le communiqueront à toutes les Parties. Si un tiers ou plus des Parties en fait alors la demande, les Gouvernements dépositaires convoqueront une conférence, à laquelle ils inviteront toutes les Parties, pour étudier cet amendement.
 2. Tout amendement au présent Traité devra être approuvé par la majorité des Parties, y compris toutes les Parties originaires. L'amendement entrera en vigueur à l'égard de toutes les Parties dès le dépôt des instruments de ratification par la majorité des Parties, y compris ceux de toutes les Parties originaires.
5. R.S. Norris, A. Burrows et R. Fieldhouse, 1994, *Nuclear Weapons Databook Series Volume V: British, French and Chinese Nuclear Weapons*, Natural Resources Defense Council, p. 405 et 420.
6. Cessation of All Nuclear-Test Explosions, 8 septembre 1988, document des Nations Unies A/43/597, contient la lettre originale du 5 août 1988 ainsi que la proposition d'amendement.
7. Document des Nations Unies, A/RES/40/80 du 12 décembre 1985, A/RES/41/46 du 3 décembre 1986 et A/RES/42/26 du 30 novembre 1987.
8. Message adressé aux participants à la Conférence d'amendement du Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau par le Président de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, annexe au document des Nations Unies A/46/69, 18 janvier 1991.
9. Pour plus d'informations sur l'Action mondiale des parlementaires, voir <www.pgaction.org>.
10. Si le pouvoir exécutif décidait de retirer la signature du TICE, comme il l'a fait pour le traité instaurant la Cour pénale internationale, il devrait d'abord demander au Sénat de se dessaisir du TICE.

Une vérification vigilante de l'interdiction complète des essais

Andreas PERSBO et Lisa LEITENBAUER

Vers la fin 2004, le Secrétaire exécutif de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), Wolfgang Hoffman, déclara que le système de surveillance mondial du Secrétariat technique provisoire basé à Vienne couvrait désormais l'ensemble de la planète¹. Cette déclaration réjouissante destinée, de toute évidence, à attirer l'attention des médias se fondait aussi sur des réalités. La portée mondiale du système de surveillance, conçu pour vérifier le respect des dispositions du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), est impressionnante. L'Organisation veut disposer, en 2008, d'un système aussi complet que possible. Il n'empêche que ses capacités de vérification excèdent déjà ce qui était prévu à l'origine. Une fois terminé, il sera certainement beaucoup plus puissant.

Si la détermination politique fait encore défaut pour que ce régime devienne une réalité juridique, le système de vérification est quasiment terminé. Une fois prêt, le régime de vérification comprendra quatre éléments principaux : un système de surveillance international, des procédures de consultation et de clarification, des inspections sur place et des mesures de confiance. Ce régime repose sur des concepts, méthodologies et techniques impressionnantes et mérite d'être évoqué plus dans le détail. Cet article examine le Système de surveillance international et son Centre international de données. Il évoque ensuite la mise au point des inspections sur place avant de conclure par une brève analyse de l'avenir du régime de vérification².

Le Système de surveillance international et le Centre international de données

Le Système de surveillance international (SSI) est la clef de voûte de la vérification du respect du TICE. Le SSI est conçu pour détecter les essais nucléaires réalisés dans tout environnement n'importe où sur la terre. Il s'agit d'un mécanisme complexe mais son principe fondamental est assez simple. Des stations de surveillance utilisant quatre technologies différentes servent à détecter le moindre comportement suspect dans le monde. Le processus de surveillance est largement automatisé ; ses résultats doivent servir à engager des inspections sur place.

Il est à noter que l'OTICE n'est pas impliquée lorsqu'il s'agit de décider si une inspection sur place se justifie. L'Organisation ne fait que communiquer des informations. Il revient aux États parties de juger si le traité est respecté ou non.

Andreas Persbo est chercheur sur les questions de désarmement et de maîtrise des armements nucléaires au Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC), Londres. Lisa Leitenbauer est stagiaire à VERTIC.

LE SSI ATTEINT UNE PORTÉE MONDIALE

Du point de vue de la couverture mondiale et de l'interaction, le SSI est l'infrastructure de télésurveillance la plus ambitieuse jamais envisagée pour un accord de maîtrise des armements ou de désarmement. Son réseau global comprendra, à terme, 321 stations de surveillance et 16 laboratoires radionucléides répartis dans environ 90 pays. Ce réseau transmettra, par l'intermédiaire d'une infrastructure de télécommunications mondiale, d'énormes quantités d'informations au Centre international de données (CID) à Vienne (Autriche), qui les classera et les analysera.

Si la couverture de certaines zones du globe est inégale, le système fait preuve d'une remarquable précision dans d'autres territoires, puisqu'il peut localiser à 5km près un événement sismique. En mai 2006, 159 stations du SSI avaient été certifiées et 63 autres étaient considérées comme satisfaisant aux exigences de l'OTICE (autrement dit, elles étaient proches de la certification). La mise en place du système progresse rapidement ; il devrait être terminé dans quelques années³.

LES ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DE SURVEILLANCE INTERNATIONAL

Le SSI doit relever des défis techniques et de gestion sans précédent dans le domaine de la vérification de la maîtrise des armements, avec des stations de surveillance réparties dans le monde entier, nombre d'entre elles se trouvant dans des endroits inaccessibles (comme Tristan da Cunha dans l'Atlantique Sud, à 2800 km du continent africain). Certaines stations existaient déjà lorsque fut envisagé le SSI, mais la plupart ont dû être entièrement construites ou fortement modernisées. Le SSI utilise les technologies concernant trois formes d'ondes pour accomplir sa mission : il surveille les ondes sismiques, hydroacoustiques et les infrasons. Il est complété par un réseau de surveillance des radionucléides conçu pour détecter les particules rejetées dans l'atmosphère par un essai nucléaire.

Détecter les mouvements dans la terre : la surveillance sismologique

La surveillance sismologique, la partie la plus importante du SSI, représentera à terme un réseau primaire de 50 stations et un réseau auxiliaire de 120 stations. Le 10 mai 2006, 32 stations primaires et 49 stations auxiliaires avaient été certifiées. D'autres ont été installées et sont en cours de certification.

Depuis la première évocation d'une interdiction complète des essais nucléaires, dans les années 60, les moyens sismologiques de détection et d'identification des explosions nucléaires souterraines ont considérablement évolué. Aujourd'hui, des événements sismiques mineurs peuvent être facilement détectés et attribués à des tremblements de terre, des explosions nucléaires ou des explosions chimiques effectuées pour des exploitations minières ou des chantiers de construction. Par exemple, le seuil de détection du SSI est inférieur à 0,1 kilotonne pour toute l'Eurasie et inférieur à 0,2 kilotonne pour tous les continents.

Détecter les sons sous-marins : la surveillance hydroacoustique

Le traité prévoit la création de 11 stations hydroacoustiques capables de détecter des sons sous-marins qui pourraient signifier qu'une explosion nucléaire s'est produite sous l'eau ou, à proximité,

sur terre. Le réseau hydroacoustique est petit par rapport au réseau de surveillance sismologique mais ses capacités de détection sont considérables car l'eau transporte les sons sur de très longues distances sans grosses pertes d'énergie. Les stations hydroacoustiques peuvent détecter à plusieurs milliers de kilomètres des explosions nucléaires d'une puissance de quelques kilogrammes seulement. Le 10 mai 2006, toutes les stations avaient été certifiées sauf trois qui sont en cours de construction.

Les sons à très basse fréquence dans l'atmosphère : la surveillance des infrasons

Le traité prévoit aussi la création de 60 stations capables de détecter des signaux acoustiques à très basse fréquence produits par des explosions atmosphériques, par des explosions souterraines peu profondes ou par des explosions réalisées sous l'eau près de la surface. La technologie de détection des infrasons est de plus en plus puissante : par exemple, elle permet de détecter de très loin le décollage et l'atterrissage d'un avion Concorde. Le 10 mai 2006, 33 stations de détection des infrasons avaient été certifiées, soit plus de la moitié du réseau.

L'émission de particules : la surveillance des radionucléides

Si les stations de surveillance sismologique, hydroacoustique et des infrasons peuvent détecter un événement suspect et le classer éventuellement comme une explosion nucléaire, elles peuvent ne pas être en mesure de faire la distinction de manière incontestable entre une explosion nucléaire et une explosion classique. Pour permettre la détection des signes incontestables d'un essai nucléaire (les particules nucléaires radioactives émises), le traité envisage la mise en place de 80 stations de surveillance des radionucléides. Les échantillons prélevés par le réseau de surveillance des radionucléides seront analysés dans des laboratoires désignés. Le 10 mai 2006, 37 stations de surveillance des radionucléides et 8 laboratoires avaient été certifiés.

Rassembler les informations : le rôle du Centre international de données

Le CID fut inauguré en janvier 1998 et a commencé à fonctionner en mai de la même année. Le Centre reçoit, traite, analyse et archive les données du SSI et fait régulièrement rapport sur ces données. Les données sont, au départ, traitées automatiquement ; les premiers résultats (tels que des listes intégrées de tous les signaux détectés, ainsi que des listes et bulletins standard des événements) sont disponibles dans un délai de deux heures. Le CID est aussi chargé de réaliser certains produits qui sont ensuite diffusés aux États parties grâce à l'infrastructure de télécommunications mondiale. Un produit important est le bulletin révisé des événements qui, lorsqu'il est élaboré sur la base de données provenant des stations de surveillance sismologique, hydroacoustique et des infrasons, peut être disponible dans un délai de 4 à 6 jours après un événement. Quant aux données concernant les radionucléides, il faut compter jusqu'à deux semaines pour les réunir car les échantillons doivent être physiquement prélevés dans les stations de surveillance et être envoyés pour analyse dans les laboratoires. Le Secrétariat technique provisoire de l'OTICE compte automatiser le processus concernant les radionucléides en utilisant de nouvelles technologies de traitement des données sur place.

Depuis février 2000, le CID communique à titre d'essai des données et des produits aux États signataires. Le nombre d'abonnés aux données de l'OTICE approche les 200 et sept pays sont inscrits

à une formule d'envoi de données en temps réel, ce qui signifie que les données sont transmises en quelques secondes à leur destination finale. Conformément aux dispositions du traité, les produits sont fournis par le CID et ne préjugent pas des décisions prises en définitive quant à la nature de tout événement, lesquelles restent du ressort des États parties et non de l'organe de vérification du traité.

AVANCÉE ET EFFICACITÉ DU SSI

La création du SSI, tel qu'il est envisagé par le traité, a progressé de manière considérable. Plus de la moitié du système est maintenant en place, le CID et l'infrastructure de télécommunications mondiale sont pleinement opérationnels et le Secrétariat technique provisoire acquiert toujours plus d'expérience dans la gestion de ces éléments. Le 17 mai 2006, 162 stations envoyaient des données aux opérations du CID. L'OTICE a créé récemment, dans son siège, un centre d'opérations provisoire. Un centre ultramoderne devrait être prêt en 2006. Le Secrétariat technique provisoire estime que le système sera prêt à 83% à la fin de 2006. Le premier essai réalisé à l'échelle du système a eu lieu en 2005 avec 163 stations du SSI et 5 laboratoires radionucléides (soit près de la moitié de l'ensemble du système de surveillance). Cet essai et les données qu'il a produites serviront de base à d'autres évaluations du système de vérification.

Le système vieillit déjà : certaines des premières stations installées ont déjà 8 ans et certaines stations du réseau auxiliaire de surveillance sismologique ont 20 ans. Certaines stations ont connu des accidents : par exemple, une station construite dans le Pacifique a été frappée par la foudre et dans une station de détection hydroacoustique en Amérique du Sud, un câble a été arraché par une ancre. La question de l'usure des installations n'a pas été sérieusement examinée alors que la réparation d'une station peut être longue et coûteuse. Une étude a toutefois été réalisée en 2004 sur la centralisation, la formalisation et la standardisation des processus actuels d'exploitation et de maintenance. Certains membres du personnel de l'OTICE estiment que 8 à 10 stations présenteront, dans une certaine mesure, des défauts de fonctionnement lorsque le système sera pleinement opérationnel. En mai 2006, un peu moins de 10 stations installées ne fonctionnaient pas pour une raison ou une autre.

Il est difficile de déterminer avec précision l'efficacité du système pour détecter et identifier les essais nucléaires illicites, puisqu'aucun essai nucléaire n'est réalisé en ce moment et que le système ne cesse de s'améliorer. Il est évident que le SSI dépasse déjà les prévisions faites par le Groupe d'experts scientifiques qui l'a conçu lors des négociations du TICE au début des années 90⁴. Cela s'explique par les avantages des synergies entre les différents types de données du SSI, les progrès des technologies de communications et de surveillance depuis la première évocation de ce système et l'expérience acquise dans les essais et l'élaboration du système.

La probabilité que le SSI détecte, alors qu'il n'est pas encore achevé, une explosion nucléaire d'une kilotonne uniquement avec ses moyens de surveillance sismologique est très élevée (précisons que pour être intéressants sur un plan militaire, des essais doivent probablement avoir une puissance comprise entre 5 et 10 kilotonnes). Les capacités du SSI varient en fonction du type d'essais et de la région. Des explosions souterraines réalisées dans de la roche dure peuvent être détectées et identifiées avec fiabilité dès qu'elles atteignent une puissance de 100 tonnes. Dans certaines zones, comme sur l'ancien site d'essai de Novaya Zemlya, elles peuvent être repérées à moins de 10 tonnes. Dans tous les cas, comme l'a souligné l'Académie nationale des sciences des États-Unis d'Amérique, une explosion nucléaire d'une puissance d'une kilotonne ou plus peut être détectée et identifiée avec une très forte probabilité dans tout environnement⁵. Les explosions nucléaires atmosphériques ont toutes les chances d'être repérées en raison des retombées radioactives qu'elles produisent. Il est fort probable que les explosions sous-marines réalisées dans l'océan d'une puissance d'une tonne (voire moins) soient

détectées et identifiées comme explosions nucléaires ; certains scientifiques pensent même que le SSI pourrait détecter des explosions sous la surface d'une puissance de 60 kilogrammes n'importe où dans le monde⁶.

Il convient de tenir compte, dans toute étude de vérifiabilité, que le régime officiel du traité sera complété par d'autres moyens de vérification. Le réseau global de stations sismologiques scientifiques ne faisant pas partie du SSI représente des capacités considérables pour la vérification du TICE. (Certains observateurs, y compris ceux de Incorporated Research Institutions for Seismology, à Washington, estiment que les capacités en dehors du SSI excèdent celles du SSI⁷.) Les autres capacités de vérification sont les moyens techniques nationaux dont disposent les pays, et notamment ceux des États-Unis, qui gèrent leur propre réseau de sismomètres, de détecteurs de radionucléides et de capteurs sur satellite.

Au fil des ans, plusieurs scénarios ont été avancés sur la façon dont un État pourrait éviter d'être repéré. Ils ont été démythifiés et sont aujourd'hui peu crédibles. Celui qui a résisté le plus longtemps est celui selon lequel un État réaliserait un essai souterrain dans une caverne de sel afin d'étouffer sa signature sismique⁸. Ce n'est pas une mince affaire : il faudrait en effet isoler la cavité pour éviter la fuite de radionucléides et qu'elle soit suffisamment grande pour étouffer les ondes sismiques sans exercer une pression trop forte sur la roche. Cette technique nécessite des connaissances et du matériel spécialisés et un grand nombre de personnel qualifié ; elle implique aussi d'estimer avec précision la puissance probable du dispositif. Par conséquent, seuls des États ayant une grande expérience des essais peuvent être en mesure de la réaliser.

L'on peut dire avec assurance que le SSI, lorsqu'il sera pleinement opérationnel et lorsque le TICE entrera en vigueur, aura atteint, voire dépassé, les capacités qui étaient originellement prévues.

À ce stade, l'on peut dire avec assurance que le SSI, lorsqu'il sera pleinement opérationnel et lorsque le TICE entrera en vigueur, aura atteint, voire dépassé, les capacités qui étaient originellement prévues. Dès 2001, la Commission indépendante sur la vérifiabilité du TICE avait conclu que le TICE pouvait être vérifié avec une très forte probabilité⁹.

L'infrastructure de télécommunications mondiale

Les données détectées sont inutiles si elles ne peuvent être transportées de manière fiable et sûre. Il faut les protéger pour qu'elles ne soient pas trafiquées ou corrompues. Grâce à l'infrastructure de télécommunications mondiale, les installations du SSI transmettent, quasiment en temps réel, les données au CID, à Vienne. L'infrastructure est opérationnelle depuis le milieu de l'année 1999 grâce à l'utilisation innovante des terminaux à très petite ouverture (VSAT). Cinq satellites géosynchrones permettent aux installations du SSI et aux États parties dans le monde d'échanger des données par l'intermédiaire de leurs stations terrestres VSAT. Les transmissions passent des satellites à des centres sur terre qui les acheminent ensuite au CID par des liaisons terrestres. Fin 1999, 11 stations nord-américaines envoyaient, à titre d'essai, des données au CID.

En 1998, HOT Telecommunications Ltd, une société basée au Canada, obtint le contrat pour la conception, l'installation, la gestion, l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure de télécommunications mondiale. En 2001, le Secrétariat technique provisoire lança un projet pour consolider la gestion du système et renforcer le niveau de service. Le Secrétariat technique provisoire s'emploie à rester au courant des dernières évolutions. L'utilisation de transmissions via internet sur des réseaux privés virtuels à partir d'une centaine de sites du SSI fut également envisagée pour améliorer le rapport coût-efficacité de la télésurveillance. La liaison internet a été améliorée passant de 2 à 5 mégabits par seconde : la fiabilité d'internet est grande et constante, avec une disponibilité

de 99,9%. Récemment, le Secrétariat technique provisoire a pris des initiatives efficaces pour améliorer la coordination entre le Secrétariat, la société de l'infrastructure de télécommunications mondiale et les exploitants des stations pour préserver le réseau en pleine expansion.

En septembre 2005, 197 stations VSAT avaient été installées sur les 248 prévues (soit 79% de l'infrastructure). Le 17 mai 2006, 162 stations du SSI envoyaient des données au CID. Le volume de données acheminé chaque jour par l'infrastructure de télécommunications mondiale représentait près de 8 gigaoctets en 2004, un chiffre qui va assurément progresser à mesure qu'approche la date d'achèvement du SSI. La vitesse de transmission est impressionnante lorsqu'on pense qu'une grande partie du trafic passe par des satellites et une autre partie par des réseaux nationaux de télécommunications de qualité diverse.

La construction et les résultats de l'infrastructure de télécommunications mondiale sont examinés, entre autres, dans le cadre d'une série de réunions de travail organisées par le Secrétariat technique provisoire auxquels assistent des participants des États signataires. Le contrat avec HOT Telecom arrivera à échéance en 2008. Le Secrétariat technique provisoire a déjà constitué un groupe d'experts des États signataires pour définir les futures spécifications de résultats et les différentes options technologiques de l'infrastructure de télécommunications mondiale. Sur la base de ce rapport, le Secrétariat technique provisoire avait invité les fournisseurs souhaitant être les prochains à obtenir le contrat de l'infrastructure de télécommunications mondiale à se manifester avant décembre 2004. En mars 2005, le Secrétariat technique provisoire avait reçu d'excellentes réponses et le processus devrait se conclure fin 2006.

Les inspections sur place

D'après le TICE, les inspections sur place ont pour but « de déterminer si une explosion expérimentale d'arme nucléaire ou toute autre explosion nucléaire a été réalisée en violation des dispositions [du traité] et, dans la mesure du possible, de recueillir toutes données factuelles susceptibles de concourir à l'identification d'un contrevenant éventuel »¹⁰. Tout État partie peut demander une inspection sur place. La demande d'inspection repose sur des données ambiguës recueillies par le SSI ou par des renseignements obtenus par des moyens techniques nationaux de vérification.

Elle doit contenir des informations détaillées sur l'événement et sur le site qui doit être inspecté, ainsi que les résultats de toute procédure de consultation et de clarification ou toutes explications fournies par l'État devant être inspecté. La demande est présentée au Conseil exécutif de l'organisation et au Directeur général du Secrétariat technique. Lorsqu'il reçoit la demande d'inspection sur place, le Conseil exécutif engage un processus afin de pouvoir procéder à une inspection dans les meilleurs délais. Le traité insiste sur la question de la rapidité. Par exemple, une demande d'inspection sur place doit être transmise dans les six heures à l'État partie dont on requiert l'inspection ainsi qu'au Conseil exécutif et à tous les autres États parties dans les 24 heures.

Le Directeur général demande une clarification à l'État partie concerné par l'inspection. Ce dernier doit fournir des explications dans les 72 heures. Tous renseignements supplémentaires disponibles auprès du SSI ou fournis par un État partie ou toutes autres informations provenant du Secrétariat technique sont transmises au Conseil exécutif. À moins que l'État partie requérant ne retire sa demande, le Conseil exécutif décide d'approuver ou non la demande d'inspection sur place. Il doit se prononcer au plus tard 96 heures après avoir reçu la demande. Le Conseil prend la décision d'approuver l'inspection sur place par 30 voix au moins sur 51. Si le Conseil décide d'engager une inspection sur place, il en définit les paramètres. Il détermine comment elle doit être exécutée et quand elle doit se terminer. L'État partie requérant et l'État partie dont on requiert

l'inspection peuvent participer, sans prendre part au vote, aux délibérations du Conseil relatives à la demande d'inspection ainsi qu'à toutes délibérations ultérieures.

Le Directeur général délivre un mandat pour la conduite de l'inspection sur place. Il donne alors notification de l'inspection à l'État partie à inspecter au moins 24 heures avant l'arrivée prévue de l'équipe d'inspection. L'équipe d'inspection arrive au point d'entrée au plus tard six jours après que le Conseil exécutif a reçu la demande d'inspection. La zone devant être inspectée est définie au paragraphe 2 de la deuxième partie du protocole se rapportant au traité. Il est précisé que « [l]a zone d'une inspection sur place doit être d'un seul tenant et sa superficie ne pas dépasser 1 000 kilomètres carrés » et qu'il « ne doit pas y avoir de distance linéaire supérieure à 50 kilomètres dans une direction quelconque ». L'efficacité de l'inspection dépend en partie de la capacité du SSI à mettre en évidence avec précision l'événement suspect. Aujourd'hui, le SSI serait capable de localiser une explosion nucléaire dans un rayon de 3 à 5 kilomètres (dans certaines régions du monde)¹¹.

TECHNIQUES D'INSPECTION SUR PLACE ET TECHNOLOGIES

Les techniques et technologies utilisées pour la conduite des inspections sont précisées au paragraphe 69 de la deuxième partie du Protocole. Le protocole précise que la liste des techniques et technologies est exhaustive. Ces techniques et technologies sont les suivantes :

- observation visuelle ;
- prise de vues photographiques et vidéo ;
- imagerie multispectrale (notamment mesures dans l'infrarouge) ;
- contrôle du rayonnement gamma et analyse avec résolution en énergie ;
- prélèvement d'échantillons ;
- analyse de solides, de liquides et de gaz ;
- surveillance sismologique passive des répliques ;
- sismométrie de résonance et prospection sismique active ;
- cartographie du champ magnétique et du champ gravitationnel ;
- mesures au moyen de radar à pénétration de sol ;
- mesures de la conductivité électrique ;
- et forages.

L'ÉQUIPE D'INSPECTION SUR PLACE

Le protocole se rapportant au traité stipule qu'une équipe d'inspection est composée d'inspecteurs qualifiés qui peuvent être secondés par des assistants d'inspection. Les inspecteurs et assistants d'inspection sont proposés par les États parties ou, dans le cas de personnel du Secrétariat technique, par le Directeur général. Ils sont choisis sur la base de leurs compétences et de leur expérience. Au plus tard 30 jours après l'entrée en vigueur du traité à leur égard, les États parties communiquent au Directeur général la liste des personnes qu'ils proposent comme inspecteurs et assistants d'inspection

en précisant les informations requises. Au plus tard 60 jours après l'entrée en vigueur du traité, le Secrétariat technique communique à tous les États parties une liste initiale. Tout inspecteur ou assistant d'inspection qui y figure est réputé accepté si aucun État partie n'a manifesté son refus au plus tard 30 jours après avoir accusé réception de cette liste.

DES EXPÉRIENCES SUR LE TERRAIN

Un certain nombre d'expériences sur le terrain ont été réalisées pour simuler des inspections sur place afin d'évaluer l'efficacité du régime d'inspections sur place. En octobre 1999, la première expérience de ce genre eu lieu sur le site de Semipalatinsk au Kazakhstan. Il s'agissait d'une explosion non nucléaire de 100 tonnes réalisée dans un tunnel sous-terre. L'équipe d'inspection était composée de 12 participants de différents pays. Le cadre simulait avec précision les conditions que pourrait rencontrer une véritable équipe d'inspection.

En 2002, une deuxième expérience fut réalisée, en Slovaquie. Elle testait l'efficacité du Système de surveillance des répliques sismiques, qui a pour but de localiser la zone de recherche et sert à déterminer la nature de l'événement ayant déclenché la demande d'inspection sur place. En septembre-octobre 2002, une expérience de grande envergure fut menée avec succès au Kazakhstan ; elle consistait à simuler une explosion nucléaire souterraine avec 12,5 tonnes d'explosifs chimiques. Plus de 25 inspecteurs participèrent à cette expérience. Les différentes techniques furent, pour la première fois, utilisées et analysées de manière globale afin d'évaluer la synergie entre elles.

En 2003, le Secrétariat technique provisoire fit une évaluation complète de l'expérience réalisée l'année précédente au Kazakhstan. Elle en a tiré une conclusion majeure : pour une analyse sur le terrain d'événements sismiques très mineurs après de petites explosions souterraines, il faut du matériel ayant des caractéristiques très différentes de celui nécessaire après des événements sismiques naturels. Le Secrétariat technique provisoire a donc organisé un exercice afin d'examiner d'autres logiciels sismiques pour les inspections sur place.

En 2004, un exercice a eu lieu près de Bratislava (Slovaquie) qui a conclu que pour une surveillance fiable des répliques sismiques, il faudrait déployer lors des inspections sur place un réseau passif de surveillance sismologique, deux à trois fois plus dense qu'initialement prévu. La question du traitement des données sismiques fut également évoquée et certaines caractéristiques essentielles furent identifiées pour la mise au point de futurs logiciels.

Un autre exercice fut conduit au Kazakhstan en 2005. Il concernait plus particulièrement des points techniques et de procédure pour les survols initiaux et supplémentaires, les mesures des rayons gamma et les prélèvements d'échantillons.

L'ÉLABORATION DU MANUEL OPÉRATIONNEL POUR LES INSPECTIONS SUR PLACE

L'élaboration du Manuel opérationnel pour les inspections sur place reste l'une des principales tâches de l'OTICE. Le manuel doit couvrir d'importantes questions techniques comme les procédures de survol ; le déploiement et redéploiement des détecteurs sismiques, de radionucléides et de gaz du sol ; ainsi que le prélèvement, la manipulation et l'analyse des échantillons. Il comprendra une liste du matériel d'inspection et les procédures pour étalonner, vérifier et protéger ce matériel. Le manuel traitera aussi de questions telles que la communication entre l'équipe d'inspection et le Directeur général ; les dispositions de santé et de sécurité pour l'équipe ; l'accès réglementé et autres mesures

pour protéger les données, conclusions et informations confidentielles sans rapport avec le but de l'inspection.

Des progrès ont été faits. En 1998, le Secrétariat avait terminé une ébauche de projet, ainsi que les deux premiers chapitres qui traitent des droits des parties concernées lors de la conduite des inspections sur place. En 1999, l'OTICE décida d'accorder une plus grande priorité à l'élaboration du manuel et créa un groupe appelé « Programme Coordinator and Friends ». Ce groupe a tenu cinq sessions et le Secrétariat technique provisoire lui a fourni un soutien important pour les questions techniques et de fond. À la fin de l'année, 75% du texte du manuel était prêt. Un CD-ROM de référence fut créé pour l'élaboration du manuel et une réunion de travail sur les technologies pour les inspections sur place fut organisée à Vienne. D'autres ressources étaient également disponibles; il s'agissait des résultats de différents exercices de logistique, de la méthodologie et d'expériences sur le terrain comme les enseignements tirés de l'expérience de 1999 au Kazakhstan.

La principale avancée en 2001 fut l'achèvement du premier texte évolutif du Manuel opérationnel pour les inspections sur place. Le Secrétariat technique provisoire proposa des discussions juridiques lors des rencontres du Groupe de travail B (chargé d'examiner les questions de vérification, y compris l'élaboration du manuel pour les inspections sur place) et s'impliqua dans le traitement des commentaires des États signataires sur le premier texte évolutif. Une réunion de travail organisée à Beijing s'est concentrée sur les expériences sur le terrain et les simulations théoriques, le régime de l'accès réglementé (qui limite l'accès des inspecteurs aux zones sensibles sans rapport avec leur mission), ainsi que les questions de survol et de matériel.

En 2002, les auteurs achevèrent le chapitre 5 (Préparations des inspections) en se fondant sur le premier texte évolutif et commencèrent le chapitre 6 (Inspections pour les événements souterrains sur le territoire d'un État partie). Le manuel fut également pris en compte lors d'une réunion de travail à Vienne. Les principaux résultats furent des suggestions précises concernant les chapitres 3 et 4.

En 2003, le Groupe de travail B avait couvert environ deux tiers des propositions faites pour le manuel. Il décida alors d'examiner quels documents secondaires pourraient compléter le manuel (concernant des détails opérationnels, techniques et administratifs), de confier au Secrétariat technique provisoire la rédaction d'autres ébauches et les tâches connexes, et d'étudier d'autres options pour continuer le processus d'élaboration. L'OTICE incita les États signataires à continuer de participer à l'élaboration du manuel, tandis que le Secrétariat technique provisoire préparait des propositions fondées sur les résultats des expériences sur le terrain, des simulations théoriques et des réunions de travail. Une réunion de travail à Hiroshima examina des questions comme la confidentialité, les résultats et enseignements des expériences sur le terrain et le matériel d'essai.

En 2004, alors que le Groupe de travail B achevait l'examen du corps principal du premier texte évolutif, les États signataires commencèrent à étudier comment accélérer l'élaboration du projet de manuel. Une réunion de travail organisée à Vienne en octobre traita de la question du manuel. En juin 2005, lors de sa vingt-quatrième session, le Groupe de travail B acheva son examen en première lecture du texte évolutif, consignait ses résultats dans une version annotée qui constitue la base pour un deuxième examen. Le manuel devrait être prêt pour la vingt-septième session du Groupe de travail B, en septembre 2006. Un exercice global devrait être organisé sur le terrain en 2008 pour tester les procédures contenues dans le projet de manuel.

L'avenir du régime de vérification du TICE

Les contraintes techniques ne sont pas le principal obstacle pour le régime de vérification. Le système se met en place en suivant scrupuleusement les plans établis et l'OTICE prend soin d'inclure

de nouvelles idées et technologies. Le principal obstacle se situe au niveau politique : il concerne l'entrée en vigueur du traité et, partant, le régime de vérification.

L'interdiction des essais est encore loin d'être une réalité juridique. Or comme l'article IV du traité stipule qu'au moment de l'entrée en vigueur, « le régime de vérification est capable de satisfaire [aux] exigences [du traité] concernant la vérification », l'OTICE a naturellement cherché à achever le système de vérification dans les meilleurs délais. En conséquence, le traité se trouve dans une situation inhabituelle puisqu'il dispose d'un système de vérification quasiment complet mais n'a rien à vérifier car il n'est pas encore en vigueur.

En raison de l'élaboration rapide du régime, le budget de l'OTICE est passé de 27,7 millions de dollars des États-Unis en 1997 à 88,5 millions de dollars en 2003. La progression en flèche des premières années reflétait la croissance rapide de la nouvelle organisation et les coûts élevés de la mise en place du système mondial de vérification. Le budget pour 2006 est d'environ 50,9 millions de dollars et 44,4 millions d'euros, soit un total d'environ 104 millions de dollars.

Si le taux des contributions collectées auprès des États membres est exceptionnellement élevé pour une organisation internationale, avec 90-97% du budget réuni chaque année (et 94,5% en 2003), certains États commencent à se demander, en raison du retard prolongé (et peut-être indéfini) de l'entrée en vigueur du traité, si les travaux doivent se poursuivre au même rythme que par le passé.

Certains expliquent que cet investissement est important car le régime de vérification ne cesse de s'améliorer et offre toujours plus d'avantages scientifiques et civils précieux.

Pour contrer cette idée, certains expliquent que cet investissement est important car le régime de vérification ne cesse de s'améliorer et offre toujours plus d'avantages scientifiques et civils précieux. Par exemple, le CID avait reçu des données sur le tsunami au large de Sumatra, en décembre 2004. Elles auraient pu sauver des milliers de vies, mais l'OTICE n'avait pas les ressources et des procédures n'étaient pas en place pour réagir à un événement qui allait durer quelques heures. Comme l'a fait observer la porte-parole de l'OTICE, Daniela Rozgonova, « le système n'a pas été mis en place pour annoncer les catastrophes naturelles »¹². Les données produites par le SSI peuvent également être utiles pour les enquêtes concernant les accidents d'avion ou signaler les éruptions volcaniques pour le trafic aérien¹³.

Certains observateurs ont demandé à ce qu'une entrée en vigueur à titre provisoire du TICE soit envisagée. Ce serait, en effet, préférable pour le système de vérification puisqu'il pourrait être pleinement exploité de manière officielle et juridiquement contraignante. D'autres considèrent toutefois qu'une entrée en vigueur provisoire, même si elle est politiquement et juridiquement possible, pourrait alléger la pression qui pèse sur les États non signataires. Le caractère imprévisible de la politique internationale est bien connu et l'affirmation contraire pourrait être tout aussi valable. Le fait que la plupart des pays du monde ont signé le traité et se sont engagés pour une interdiction des essais ne constitue-t-il pas une pression pour ceux qui ne l'ont pas encore fait¹⁴ ?

Par le passé, certains, y compris le Verification Research, Training and Information Centre, ont soutenu qu'une initiative dans le sens d'une application à titre provisoire n'est pas nécessaire car certains éléments clefs du régime sont déjà appliqués de manière provisoire : le nouvel organe de vérification est en place, le système de surveillance est largement opérationnel et les États reçoivent déjà des données. Les essais nucléaires sont déjà considérés comme tabous. L'entrée en vigueur du traité, même si elle est souhaitable, n'est donc pas absolument indispensable pour permettre au système de vérification de fonctionner comme prévu.

D'un autre côté, l'on comprend aussi ceux qui estiment que la coutume internationale ne peut se substituer à un accord international. La coutume internationale est très difficile à instaurer et à

préservé et, en définitive, une convention juridiquement contraignante l'emportera toujours sur une norme coutumière incertaine. En outre, le régime de vérification a été conçu et mis en place pour veiller au respect d'un traité international et non d'une norme internationale non écrite. Par conséquent, le régime ne pourra fonctionner pleinement tant que le traité ne sera pas en vigueur. Il ne sera pas possible de déclencher les mécanismes officiels de consultation, de clarification et de respect ni d'utiliser les dispositions concernant les inspections sur place. Nous en revenons donc au problème initial concernant l'avenir du régime : tant que le traité pour lequel le régime de vérification a été conçu n'entrera pas en vigueur, des questions ne manqueront pas d'être soulevées s'agissant de la poursuite du financement des opérations et de la maintenance du système.

Sur une note positive, précisons que l'entrée en vigueur étant une perspective éloignée, il nous reste largement le temps de perfectionner le régime de vérification pour le jour où la volonté politique sera de nouveau manifeste et le traité entrera en vigueur. Les États, et peut-être même le Secrétariat technique provisoire, commencent tout juste à percevoir les intérêts scientifiques et techniques considérables que représente le régime. Même si le régime n'est pas encore pleinement opérationnel, le principe de surveillance en temps réel de l'application d'un traité est intéressant et le succès du TICE sur ce plan reste une source d'inspiration pour ceux qui s'intéressent au respect des traités, de manière générale, et plus particulièrement à la vérification.

Notes

1. Voir David Ruppe, « Earth Fully Covered by Nuclear Test Surveillance System, Official Says », *Global Security Newswire*, 17 septembre 2004, <www.nti.org/d_newswire/issues/2004/9/17/8a333ed5-07a0-40f8-9444-9b54d6b3c518.html>.
2. Les principales sources consultées pour cet article sont Ben Mines, 2004, « The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty: Virtually Verifiable Now », *VERTIC Brief no. 3*, Londres, VERTIC ; Ola Dahlman, Jenifer Mackby, Svein Mykkeltveit et Hein Haak, 2002, « Cheaters Beware », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 58, n° 1, janvier-février ; Oliver Meier, 2002, « CTBT Verification: Technical Progress versus Political Stasis », dans Trevor Findlay et Oliver Meier (sous la direction de), *Verification Yearbook 2002*, Londres, VERTIC ; David Hafemeister, 2003, « Effective CTBT Verification: The Evidence Accumulates », dans Trevor Findlay (sous la direction de), *Verification Yearbook 2004*, Londres, VERTIC. Sauf indication contraire, cet article se fonde aussi abondamment sur les rapports du Secrétaire exécutif à la Commission préparatoire qui sont disponibles à l'adresse <www.ctbto.org> (dans le menu « Preparatory Commission », rubrique « PrepCom documents »). Tout système dépend, en fin de compte, des personnes qui le servent. Les auteurs tiennent à remercier Daniela Rozgonova, Kirsten Haupt et Christian Evertz du Secrétariat technique provisoire pour leur avoir fourni des statistiques actualisées. Lassina Zerbo et Fil Filipkowski, du Centre international de données, méritent une mention toute particulière. Et, bien sûr, Don Phillips et d'autres qui œuvrent pour un Système de surveillance international (SSI) au plus haut niveau.
3. Il ne sera probablement pas complet car certaines constructions sont nécessaires dans certains États non signataires et elles ne pourront démarrer tant qu'ils n'auront pas signé le traité.
4. Trevor Findlay et al, 2004, *WMD Verification and Compliance: The State of Play*, A study for Foreign Affairs Canada, Londres, VERTIC, p. 5, à l'adresse <www.vertic.org/assets/WMD%20Verification%20Compliance%20The%20State%20of%20Play%20Oct%202004.pdf>.
5. Académie nationale des sciences, 2002, *Technical Issues Related to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, Washington, National Academies Press, p. 5, à l'adresse <darwin.nap.edu/books/0309085063/html/5.html>.
6. David Hafemeister, op. cit.
7. Rhett Butler et al, 2004, « The Global Seismographic Network Surpasses its Design Goal », *Eos*, vol. 85, n° 23, 8 juin, p. 225 et 229, à l'adresse <www.gps.caltech.edu/~jtromp/research/PDF/eos.pdf>.
8. Voir, par exemple, National Research Council, 1997, *Research Required to Support Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Monitoring*, Washington, National Academies Press, p. 38, à l'adresse <darwin.nap.edu/books/0309058260/html/38.html>.
9. Independent Commission on the Verifiability of the CTBT, 2000, *Final report*, p. 8, <www.ctbtcommission.org/FinalReport.pdf>. Les rapports suivants ont, en règle générale, repris cette conclusion, voir Académie nationale des sciences, 2002, op. cit.
10. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, document des Nations Unies A/50/1027, ouvert à la signature le 24 septembre 1996, disponible à <www.obsarm.org/obsnuc/traites-et-conventions/francais/tice.htm>, art. IV (D), par. 35.

11. Entretien avec un fonctionnaire de l'OTICE.
12. « CTBTO to Analyze Tsunami Data », *Global Security Newswire*, 3 janvier 2006, <www.nti.org/d_newswire/issues/2005/1/3/08fb0708-4e42-442f-95ab-9956b6bee9c2.html>.
13. Voir David McCormack, 2003, « Using Seismic Data in Air Crash Investigations », *CTBTO Spectrum*, n° 2, juillet, et Debora MacKenzie, 2002, « Someone to Watch over Us », *New Scientist*, n° 2346, 8 juin, p. 12 et 13.
14. Pour un examen détaillé de la question d'une entrée en vigueur provisoire du TICE, voir l'article de Rebecca Johnson dans ce numéro du *Forum du désarmement*.

ACTUALITÉ DE L'UNIDIR

Avec la Conférence d'examen sur le Programme d'action, l'attention de la communauté internationale se concentre sur le problème des armes légères. Voici une sélection des ouvrages publiés récemment par l'UNIDIR sur les armes légères.

***Five Years of Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Regional Analysis of National Reports*, Elli Kytömäki et Valerie Yankey-Wayne, 2006**

Cette publication analyse les informations contenues dans les rapports nationaux que les États ont remis volontairement pour rendre compte de la façon dont ils ont appliqué le Programme d'action entre 2002 et 2005. Elle souligne les principales tendances concernant les rapports nationaux, met en évidence les différences régionales et précise les domaines pour lesquels une assistance semble nécessaire. Elle avance aussi des recommandations concrètes pour améliorer certains aspects de ce mécanisme des rapports nationaux et comment il pourrait être utilisé plus efficacement pour lutter contre le commerce illicite et la prolifération des armes légères.

***From Research to Road Map: Learning from the Arms for Development Initiative in Sierra Leone*, Derek Miller, Daniel Ladouceur et Zoe Dugal, 2006**

Ce rapport présente les résultats d'une étude menée auprès de 1200 personnes sur les armes légères et la sécurité en Sierra Leone. Il fait la synthèse sur le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion après le conflit, les origines du projet armes contre développement du PNUD et présente les résultats de l'enquête menée au niveau national et dans les différents districts. Cet ouvrage analyse la façon dont cette étude a été conçue et menée afin de voir comment ces activités pourraient être améliorées. La mise au point d'une approche plus rigoureuse et systématique est recommandée pour comprendre les problèmes de sécurité locale tels qu'ils sont perçus par les intéressés. Quelques suggestions sont avancées. Cette analyse propose une feuille de route pour de futurs efforts volontaires de collecte ; cet instrument devrait fournir des éléments de réflexion et stimuler les débats.

Le projet « armes contre développement »

En septembre 2002, l'UNIDIR a engagé un projet de recherche de deux ans pour évaluer certains programmes d'échange d'armes contre une aide au développement en utilisant des techniques participatives d'évaluation et de contrôle. À la différence des méthodes classiques qui utilisent des

N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne <www.unidir.org>.

consultants externes et des critères prédéfinis pour évaluer les opérations et les résultats d'un projet, les techniques participatives impliquent les bénéficiaires locaux pour qu'ils réalisent une évaluation fondée sur des critères locaux, définis sur la base de leur expérience quotidienne. En plaçant les acteurs locaux au cœur du processus, les techniques participatives d'évaluation et de contrôle permettent une analyse du fonctionnement et des effets des programmes « armes contre développement » différente de celle des méthodes classiques avec des résultats souvent plus riches et détaillés.

Comparative Analysis of Evaluation Methodologies in Weapon Collection Programmes,
Shukuko Koyama, 2006

Cet ouvrage compare les conclusions de la méthode d'évaluation participative avec les évaluations classiques non participatives. Il ressort de cette comparaison qu'une combinaison des deux méthodes d'évaluation pourrait aider les gouvernements, les organismes donateurs, les organisations internationales et les organismes d'exécution à élaborer et appliquer des initiatives de désarmement plus efficaces après les conflits.

Listening for Change: Participatory Evaluations of DDR and Arms Reduction in Mali, Cambodia and Albania, Robert Muggah, 2005

Cet ouvrage résume les leçons importantes tirées de ce projet. L'une des conclusions principales est que les projets « armes contre développement » améliorent assurément le sentiment et les conditions de sécurité au niveau local et que la pleine participation des bénéficiaires locaux dans l'évaluation, mais aussi dans l'élaboration et la mise en œuvre des activités « armes contre développement », sont des éléments de succès déterminants. Ces acteurs peuvent trouver des solutions adaptées correspondant aux ressources limitées et aux besoins locaux.

From Exchanging Weapons for Development to Security Sector Reform in Albania: Gaps and Grey Areas in Weapon Collection Programmes Assessed by Local People, Geoffrey Mugumya, 2005

Exchanging Weapons for Development in Cambodia: An Assessment of Different Weapon Collection Strategies by Local People, Geoffrey Mugumya, 2004

Exchanging Weapons for Development in Mali: Weapon Collection Programmes Assessed by Local People, Geoffrey Mugumya, 2004

Ces trois publications présentent les résultats concernant différents pays. Ces ouvrages concluent que les programmes « armes contre développement » ont largement atteint leurs objectifs, à savoir améliorer le sentiment et les conditions de sécurité de la population concernée. Ils montrent aussi que les techniques participatives d'évaluation et de contrôle de la conception et l'application d'un programme « armes contre développement » peuvent donner des résultats intéressants.

Cost Benefit Analysis of SALW Destruction versus Storage, Mandy Turner, 2006

Le modèle d'analyse coûts-bénéfices a été élaboré pour permettre aux États d'estimer les coûts réels du stockage des armes et des munitions. Il permet à chaque dépôt de stockage d'évaluer ses coûts d'exploitation et de calculer au bout de combien de temps les coûts de stockage équivalraient à ceux de destruction. Il permet aussi de comparer les bénéfices potentiels d'une vente et les coûts de stockage. Les systèmes de comptabilité de nombreux pays ne sont souvent pas assez sophistiqués pour déterminer ces coûts réels. Ce modèle devrait les aider. Il se présente sous la forme d'une feuille

d'analyse Excel et d'un CD-ROM. Le modèle a été élaboré avec l'aide du Centre pour le contrôle des armes légères en Europe du Sud-Est (SEESAC) et du Ministère de la défense du Royaume-Uni. Il a été testé en Bosnie-Herzégovine.

Lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest : Manuel de formation des forces armées et de sécurité, Anatole Ayissi et Ibrahima Sall (sous la direction de), 2005

La lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre est l'une des priorités majeures des pays d'Afrique de l'Ouest. Conscients du fait qu'un contrôle efficace du trafic illicite des armes nécessite des forces de sécurité compétentes et responsables, les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) reconnaissent la nécessité d'une formation adaptée des forces armées et de sécurité ouest-africaines. Cette publication conjointe du Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement, de la CEDEAO et de l'UNIDIR, définit le cadre de la formation nécessaire. Ce manuel, rédigé par des experts ouest-africains basés dans la région, est un outil de formation pragmatique. Rédigé dans un style clair, cet ouvrage vise à développer le sens du devoir et des responsabilités au sein des forces armées et de sécurité dans la région.

A Guide to the Destruction of Small Arms and Light Weapons: The Approach of the South African National Defence Force, Sarah Meek et Noel Stott, 2004

L'Afrique du Sud participe activement aux efforts visant à empêcher le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre et à mieux réguler l'utilisation légale de ces armes. La force de défense nationale sud-africaine a donc mis au point ses propres procédures pour planifier, appliquer et vérifier les programmes prévus de destruction d'armes. Les renseignements contenus dans cet ouvrage reposent sur l'expérience de la destruction de 260 000 armes légères excédentaires. Ce guide s'adresse à ceux qui planifient et appliquent les programmes de collecte d'armes. Il tente d'offrir à la fois des informations générales, utiles pour un certain nombre de pays, et des exemples précis tirés de l'expérience de la force de défense nationale sud-africaine.

Destroying Surplus Weapons: An Assessment of Experience in South Africa and Lesotho, Sarah Meek et Noel Stott, 2003

Cet ouvrage, publié conjointement par le Small Arms Survey et l'UNIDIR, analyse et évalue les expériences de l'Afrique du Sud et du Lesotho s'agissant de la destruction d'armes excédentaires et de la gestion des stocks d'armes légères et de petit calibre. La destruction des armes excédentaires est efficace et présente pour les sociétés des avantages en termes de sécurité, de développement et d'économie. Les enseignements des expériences du Mozambique, du Lesotho et de l'Afrique du Sud présentent un intérêt concret pour les autres pays africains.

Portée et implications d'un mécanisme de traçage des armes légères et de petit calibre, UNIDIR et Small Arms Survey, 2003

Publié conjointement par l'UNIDIR et le Small Arms Survey, cet ouvrage examine les différents aspects du suivi et du marquage des armes légères et de petit calibre et les instruments internationaux en vigueur aujourd'hui. Il soutient, en substance, que la coopération actuelle au niveau du marquage, du suivi et de la tenue des registres doit être sérieusement améliorée pour favoriser un suivi efficace. Un instrument international qui s'inspirerait des normes et règles actuelles, et notamment de celles des accords régionaux, aurait un rôle très important à jouer dans ce sens.