

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.

