

# LE REJET DU TRAITÉ D'INTERDICTION COMPLÈTE DES ESSAIS NUCLÉAIRES PAR LE SÉNAT AMÉRICAIN : UN REVERS POUR L'ARMS CONTROL NUCLÉAIRE ?

PAR

BERNARD SITT (\*)

En signant le premier, le 24 septembre 1996 à New York, le Traité d'interdiction complète des essais (TICE), le président Clinton pouvait penser que son pays marquait là avec éclat son rôle de leader et d'acteur déterminant de la communauté internationale en matière de non-prolifération et de maîtrise des armements nucléaires. De fait, le TICE a dans un premier temps été un succès politique pour la non-prolifération : à la fin de l'année 1999, 155 États l'ont signé et 51 l'ont ratifié, parmi lesquels 26, dont 2 puissances nucléaires (la France et le Royaume-Uni), appartiennent à la liste des 44 États dont la ratification est nécessaire pour l'entrée en vigueur du Traité.

Mais, plus de trois ans après la date de l'ouverture à la signature, la position américaine apparaît quelque peu en rupture. Après le refus du Sénat de ratifier le TICE (1), le 13 octobre 1999, au terme d'un débat précipité et que les commentateurs s'accordent à trouver peu glorieux, après la série de réactions internationales unanimement négatives qui s'est ensuivi, les États-Unis se retrouvent quelque peu à contre-emploi, peut-être à leur corps défendant, et la communauté internationale s'interroge sur les risques de relance d'une nouvelle course aux armements ou, à tout le moins, d'un épuisement des succès de la politique d'*Arms Control* des années quatre-vingt-dix, dont l'Amérique, aux plans bilatéral et multilatéral, a été l'un des acteurs clés.

## LE CONTEXTE INTÉRIEUR AMÉRICAIN

Il mérite d'être relevé que c'est la première fois que le Sénat américain rejette un traité de maîtrise des armements. Et le fait est d'autant plus marquant que l'interdiction des essais nucléaires a été de manière récurrente un thème pivot de la stratégie américaine, depuis les propositions Eisenhower (1958) et Kennedy (1963) en passant par le Traité d'interdiction partielle de

(\*) Professeur associé à l'Université de Marne-la-Vallée.

(1) Par un vote de 48 voix pour (dont 4 Républicains), 51 voix contre et 1 abstention (Démocrate), alors qu'une majorité des deux-tiers, soit 67 voix, était requise pour l'adoption du Traité

Moscou (1963) et le Traité du seuil (1974), jusqu'à l'amendement Hatfield de 1992 accepté par le président Bush et à l'engagement constant de l'administration Clinton depuis lors.

Mais le refus du Sénat de ratifier le TICE était, depuis quelque deux ans, une rupture annoncée. Les termes du débat avaient été posés en 1995, après que les États-Unis eurent emboîté le pas à la France dans l'adoption de « *l'option zéro* », qui consistait à interdire tout essai nucléaire quel qu'en soit le niveau, et défini les six conditions (*safeguards*) sous lesquelles ils pourraient adhérer à une interdiction complète et définitive des essais, sans risque pour leurs intérêts nationaux de sécurité :

1. Conduite d'un programme de « *Stockpile Stewardship* » destiné à assurer un niveau élevé de confiance dans la sûreté et la fiabilité de leur armement nucléaire.
2. Maintien de l'infrastructure scientifique et des activités de recherche nécessaires dans le domaine du nucléaire militaire.
3. Maintien de la capacité technique à reprendre des essais si les États-Unis venaient à n'être plus liés par le Traité.
4. Poursuite d'un programme extensif de recherche – développement destiné à améliorer les capacités américaines de surveillance.
5. Poursuite du développement de la capacité nationale d'information et d'analyse des arsenaux et des programmes nucléaires militaires dans les pays tiers.
6. Engagement du Président à faire jouer la clause d'intérêts suprêmes du Traité pour s'en retirer et conduire les essais nécessaires, si la sûreté et la fiabilité de l'outil de dissuasion américain venaient à ne plus être assurées (2).

### *La discussion au Sénat*

Le 22 septembre 1997, le président Clinton soumettait officiellement le TICE à la ratification par le Sénat, en renouvelant les six *Safeguards*, et en soulignant notamment la dernière. Il insistait à cette occasion sur la procédure de « certification » annuelle de l'arsenal nucléaire par le DOD et le DOE, et proposait d'inscrire cette procédure de certification dans la loi américaine. S'agissant, par ailleurs, de la vérifiabilité du Traité pour les essais de très faible énergie, le Président admettait qu'elle était mal établie, mais affirmait que de tels essais ne sauraient porter atteinte à la crédibilité de la dissuasion américaine. Sur ce dernier point, la formule d'un physicien ayant participé aux études *Jason* sur les essais nucléaires pourrait résumer de manière pertinente la situation des États-Unis : « *Although unlikely to happen, any low-level nuclear testing that escapes detection under the combined*

(2) En juin 1995, l'ambassadeur américain à la Conférence du désarmement avait déclaré que la sûreté, la sécurité et la fiabilité de leurs armes nucléaires font partie des intérêts suprêmes des États-Unis.

*coverage of the International Data Center Networks, US National Technical Means, the networks of the international seismological community and all other sources of intelligence will be of negligible significance to the security of the US* » (3).

Au plan politique, le débat était marqué d'entrée de jeu par l'opposition résolue de quelques sénateurs républicains, dont certains étaient déterminés à « tuer » le Traité, ce qu'ils n'avaient pas réussi à faire avec la Convention d'interdiction des armes chimiques, qui avait pu bénéficier lors de sa procédure de ratification du soutien du chef de la majorité républicaine du Sénat.

Et de fait, après deux auditions préliminaires, en octobre 1997, consacrées au *Stockpile Stewardship*, le Sénat se retranchait derrière un agenda chargé (élargissement de l'OTAN, ratification des accords d'Helsinki sur la clarification du Traité ABM et sur le processus START, etc.) pour repousser sans cesse l'examen du TICE. De surcroît, les Républicains tiraient argument d'un élément essentiel de la stratégie sécuritaire américaine : ils affirmaient, courant août 1999, qu'ils ne voulaient avancer sur aucun traité tant qu'ils n'étaient pas assurés du développement et de la construction d'une défense antimissile du territoire, présentée comme limitée, contre des missiles à courte ou longue portée susceptibles d'être déployés dans un futur prévisible par des États « voyous » (*rogue*) proliférants.

À partir de là, le président Clinton a peut-être commis l'erreur de chercher à passer en force pour éviter que les États-Unis ne soient mis en difficulté à l'occasion de la Conférence des États ayant ratifié, qui devait se tenir, en cas d'absence d'entrée en vigueur, trois ans après l'ouverture du TICE à la signature, et qui s'est effectivement tenue du 6 au 8 octobre 1999 à Vienne.

L'affaiblissement actuel du pouvoir présidentiel et la détermination des Républicains les plus radicaux à exploiter l'avantage ont fait le reste. Après un calendrier précipité d'auditions, dont naturellement celle du Secrétaire à l'Énergie et des directeurs des laboratoires nationaux, prudents et nuancés dans leurs propos, le Sénat s'est vu conduit au vote imposé du 13 octobre dernier, avec le résultat que l'on sait, alors qu'une majorité de sénateurs républicains étaient prêts à accepter un report du vote à des jours plus propices.

### *Les réactions de la Présidence*

Le président Clinton a réagi dès le lendemain, en fustigeant « *une politique partisane de la pire sorte* », et en affirmant que les États-Unis continueraient de respecter leurs obligations et de ne pas faire d'essais nucléaires. Il a appelé les autres puissances nucléaires et tous les autres pays à faire de même et à signer et ratifier le TICE, proclamant ainsi sa conviction que les

(3) J.D. SULLIVAN, *Physics Today*, mars 1998

États-Unis ratifieront à leur tour. Ce traité, qu'au demeurant plus de 80 % des Américains approuvent, semble ainsi être l'otage d'un débat intérieur qui a d'autres enjeux, où les considérations de politique politicienne se mêlent aux interrogations techniques et aux perceptions de menaces sur la sécurité globale du pays.

Depuis cet affrontement, le débat se poursuit en termes d'apparence plus mesurée. Le Sénateur Warner, président de la commission des forces armées du Sénat, a déposé le 27 octobre un projet de loi visant à établir une commission présidentielle et sénatoriale paritaire qui serait chargée d'un réexamen du Traité, et Madame Albright a annoncé le 10 novembre la création par l'Administration d'une *Task force* qui sera chargée de travailler, en liaison étroite avec le Sénat, à l'analyse des questions fondamentales posées par le Traité au regard des intérêts américains. En toute hypothèse, un compromis pourrait être trouvé sous la forme d'un ensemble de conditions qui accompagneraient la ratification, à l'instar de ce qui a été fait pour la Convention d'interdiction des armes chimiques. Mais l'on imagine mal que cet objectif puisse être atteint dans le climat actuel, et c'est très probablement aux équipes issues des élections à venir qu'il appartiendra de s'acquitter de la tâche.

#### LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET SES PERSPECTIVES

Naturellement, les réactions internationales à cet épisode singulier du débat américain ont été unanimement négatives. La pression des alliés européens, notamment par un article remarqué de trois chefs d'État et de gouvernement (4), a été sans effet sur le vote du Sénat. Même si certaines réactions sont restées modérées, la tonalité générale est à la déception et à l'inquiétude quant aux conséquences de ce rejet pour l'avenir du TICE et pour celui, plus compromis à ce stade, de la politique de non prolifération dans son ensemble.

##### *L'avenir du Traité*

S'agissant de l'avenir du TICE, le scénario du pire ne s'est toutefois pas produit. Aucun État, qu'il soit doté ou non de l'arme nucléaire ou d'un statut autre, n'a exprimé son intention de se retirer du Traité, ni procédé à des essais, ni manifesté une intention de le faire. À l'inverse, la Chine a tiré avantage à annoncer qu'elle accélérerait son propre processus de ratification et le président russe a signé le projet de loi de ratification et relancé, quoique peut-être à fonds perdus, les discussions à la Douma. L'Inde et le Pakis-

(4) J. CHIRAC, T. BLAIR, G. SCHROEDER, *New York Times*, 9-10 octobre 1999.

tan ont déclaré quant à eux qu'ils ne changeraient pas de politique (signature après obtention du consensus intérieur nécessaire).

À Vienne, la Commission préparatoire de l'Organisation internationale du TICE, malgré les craintes de scénarios alarmistes, poursuit sa dynamique et la mise en place progressive du régime de vérification du Traité. La Conférence des États ayant ratifié tenue début octobre a connu un succès raisonnable : elle a donné l'occasion de 3 nouvelles signatures et 8 nouvelles ratifications, dont 5 de la liste des 44. S'agissant du développement des réseaux de surveillance, le budget 2000 a été voté en novembre au niveau demandé par le Secrétariat technique de l'Organisation (79,9 millions de \$). Il est au passage significatif d'observer qu'à ce stade le règlement de la contribution américaine à ce budget et la présence active des États-Unis à l'OTICE n'ont fait l'objet d'aucune remise en cause. Tout donne à penser que le rythme normal de développement du système international de surveillance sera préservé. Au reste, ce système, dont les capacités s'accroissent progressivement (5) et seraient pleinement opérationnelles à partir de 2003, représente un outil de surveillance global de la prolifération dont tous les États parties (et non parties) au Traité peuvent reconnaître l'intérêt stratégique en soi.

### *Les conséquences pour la politique de maîtrise des armements*

En termes de sécurité internationale, l'attitude américaine pourrait soulever des problèmes sérieux pour les temps à venir. L'évolution de l'*Arms Control* repose sur des équilibres politiques et diplomatiques subtils, souvent dans un cadre régional, et tous les dossiers sont liés.

Ainsi, le débat difficile sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires ne va pas être facilité par les avatars du TICE, dont les abolitionnistes ne vont pas manquer de tirer argument pour durcir encore leurs positions, face aux partisans des approches progressives. L'ouverture en 2000 d'un Comité *ad hoc* à la Conférence du désarmement pour la négociation du *Cut-off* va se trouver encore un peu plus tributaire des échanges sur le thème du désarmement nucléaire. Au delà, la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération nucléaire en avril/mai 2000 ne se présente pas, pour les mêmes raisons, sous les meilleurs auspices. Les orientations de politique internationale de la future Administration américaine, sur ces dossiers et sur celui de la défense antimissiles (NMD), pèseront lourdement sur le climat général. La perception d'un tournant important de la politique de sécurité américaine pourrait être la cause d'un « *carambolage stratégique* » dont nul ne peut aujourd'hui imaginer les effets.

(5) En 2000, 103 stations sur les 321 que compte l'ensemble du réseau seront achevées.

En tout état de cause, l'avenir du débat sur les armes nucléaires et les arsenaux balistiques se joue pour l'heure en bilatéral américano-russe, en Asie et au Proche-Orient. Les mois à venir diront si le TICE y tient le rôle fondamental que la communauté internationale lui a de longue date fait jouer.