

MAR 24 1988

Numéro 18

Février 1988

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOUR EN LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

LE TRAITÉ ABM A-T-IL UN AVENIR?

par Ronald G. Purver

INTRODUCTION

Lorsque le "Traité entre les États-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques socialistes soviétiques concernant la limitation des systèmes antimissiles balistiques" (Traité ABM) fut signé en 1972, tant ses négociateurs que les commentateurs indépendants le présentèrent comme la plus grande réussite de l'histoire de la limitation des armements nucléaires. Beaucoup sont convaincus qu'en restreignant rigoureusement le déploiement par les deux pays des systèmes de défense contre les missiles balistiques, le Traité a empêché le déclenchement d'un nouvel épisode de la course aux armements qui aurait non seulement coûté des dizaines (sinon des centaines) de milliards de dollars, mais encore sérieusement envenimé les relations américano-soviétiques et accru considérablement le risque d'une guerre nucléaire.

Une quinzaine d'années plus tard, bien qu'il reste en vigueur, le Traité ABM a subi plusieurs assauts qui ont menacé directement son existence. Ses signataires s'accusent mutuellement d'infractions flagrantes à ses dispositions. Le Gouvernement américain en a adopté une nouvelle interprétation qui autoriserait le libre développement de l'Initiative de défense stratégique (IDS) du président Reagan, projet qui, de l'avis général, contreviendra au Traité d'ici quelques années. Et l'incapacité des superpuissances de s'entendre au sujet des défenses contre les missiles balistiques empêche tout progrès dans les négociations en cours à Genève.

Comment s'est-on engagé dans cette regrettable impasse ? Le Traité ABM en sortira-t-il raffermi et renforcé, dans sa forme actuelle ou dans une version modifiée ? Ou finira-t-il au dépotoir de l'histoire, à l'instar des accords de désarmement d'époques antérieures ? Et surtout, le Traité ABM a-t-il perdu toute utilité ? Mérite-t-il de disparaître ou peut-il encore utilement freiner la course aux armes stratégiques entre les deux superpuissances et réduire le risque de guerre nucléaire ?

DÉFENSE CONTRE LES MISSILES BALISTIQUES : LES PREMIÈRES TENTATIVES

C'est à la fin des années 1950 que les États-Unis et l'URSS commencent tous deux à s'intéresser aux systèmes antimissiles balistiques, qui sont alors essentiellement des missiles capables d'intercepter d'autres missiles en vol. En 1962, un système américain est essayé avec succès dans l'atoll de Kwajalein dans le Pacifique, mais il ne sera pas déployé immédiatement. Il semble que les Soviétiques mettent en service vers la même époque un système antimissile autour de la ville de Leningrad, mais il sera bientôt démantelé tandis que commence en 1964 la construction de la ceinture "Galosh" protégeant Moscou.

Vers 1965, la nécessité de rattraper l'avance soviétique commence à mobiliser une fraction influente de l'opinion publique américaine. Pour désarmer ses critiques, le gouvernement Johnson propose à l'Union soviétique des limitations en matière d'armes stratégiques tant offensives que défensives. Au début, les Soviétiques ne sont guère réceptifs à l'idée de limiter les missiles défensifs et ils rejettent la théorie selon laquelle ces systèmes peuvent avoir un effet déstabilisant. Pour ses critiques américains, la défense contre les missiles balistiques encourage la course aux armements non seulement défensifs mais aussi offensifs, l'adversaire étant incité à se doter de forces plus importantes pour "saturer" les défenses qui lui sont opposées. En outre, ces défenses encourageraient un des opposants à frapper le premier en cas de crise, s'il croyait le système ennemi suffisamment étanche pour résister à la riposte désordonnée d'un adversaire blessé. Malgré leur coût extrême, elles restent d'une efficacité douteuse, vu la facilité avec laquelle les contre-mesures soviétiques parviendraient à les contourner. Néanmoins, le Secrétaire à la défense Robert McNamara annonce en septembre 1967 que les États-Unis déploieront un bouclier ABM "mince", baptisé "Sentinel", conçu

43 - 248 - 105

essentiellement pour la défense contre la "menace" nucléaire chinoise, mais manifestement capable d'assurer aussi une certaine protection contre une attaque soviétique limitée. En mars 1969, le président Richard Nixon reformule le programme ABM américain qui, initialement tout au moins, protégera désormais les polygones de lancement de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) plutôt que la protection des grandes villes.

Entre-temps, l'Union soviétique s'est enfin déclarée prête, en mai 1968, à négocier des limitations d'armes stratégiques. Retardées par l'invasion de la Tchécoslovaquie et l'élection d'un nouveau président américain, les négociations — bientôt connues sous l'acronyme "SALT" — ne s'ouvriront pas avant novembre 1969.

LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ

Le Traité issu de ces pourparlers fut signé à Moscou le 26 mai 1972 et est entré en vigueur le 3 octobre 1972; il interdit à chacune des parties de déployer un système ABM qui couvrirait l'ensemble de son territoire. Il autorise cependant l'implantation d'un système ABM autour de la capitale nationale et d'un deuxième système autour d'un polygone de lancement d'ICBM. Cette disposition permettra aux États-Unis d'achever à Grand Forks (Dakota du Nord) l'aménagement du complexe Safeguard, dont la construction était pratiquement terminée, et leur laissera l'option d'installer une ceinture ABM autour de la ville de Washington. Il leur faudra cependant démanteler un deuxième polygone ABM en cours de construction à la base aérienne de Malmstrom au Montana, et renoncer à créer deux polygones supplémentaires dont la réalisation avait déjà été autorisée. L'URSS pourra maintenir la ceinture Galosh autour de Moscou et réaliser un deuxième polygone d'ICBM à au moins 1 300 kilomètres de là. Cette distance, stipulée dans le Traité, vise à empêcher la création d'une zone effective de défense régionale. Chaque polygone ne peut posséder plus de 100 lanceurs ABM et missiles intercepteurs. Des restrictions subsidiaires limitent le nombre, l'emplacement et les performances des radars, afin d'empêcher la constitution d'une base pour un réseau national de défense; d'autres interdisent le transfert à tout autre État de systèmes ABM ou de leurs éléments, ainsi que leur déploiement en dehors du territoire national des parties.

D'autres importantes dispositions concernant le respect du Traité et la vérification constituent des précédents utiles pour de futurs accords sur les armements stratégiques. C'est ainsi qu'il est interdit expressément à chaque partie de "faire obstacle aux moyens techniques nationaux de vérification de l'autre partie", par exemple les satellites de reconnaissance. Le Traité prévoit la création d'une commission consultative permanente devant se réunir au moins deux fois par an

pour examiner les questions relatives à la mise en oeuvre et au respect des dispositions du Traité. Bien qu'il soit conclu pour une durée illimitée, le Traité est sujet à réexamen tous les cinq ans. Comme de coutume en matière de limitation des armements, chaque partie peut se retirer moyennant un préavis de six mois si elle décide que "des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du . . . Traité, ont compromis ses intérêts suprêmes".

À la conférence au sommet qui s'est tenue à Moscou en juin 1974, les deux parties ont signé un protocole au Traité ABM afin de limiter encore le déploiement des défenses antimissiles à un seul polygone dans chaque pays. Chaque partie peut choisir une fois entre la défense de sa capitale et celle d'un polygone d'ICBM. En d'autres termes, l'URSS pourrait démanteler la ceinture Galosh entourant Moscou pour la reconstruire autour d'un polygone d'ICBM, tandis que les États-Unis pourraient renoncer au polygone de Grand Forks pour défendre la ville de Washington. En fait, les États-Unis ont abandonné le système défendant le polygone d'ICBM en 1976, peu après qu'il fut devenu opérationnel, arguant que la défense d'une si petite partie de leurs forces nucléaires ne justifiait pas une telle dépense. Ils n'ont jamais exercé l'option de construire une ceinture ABM autour de Washington. Depuis lors, le seul système ABM opérationnel est celui qui protège Moscou et qui, ayant été modernisé et perfectionné, est désormais au même niveau technique que l'ancien système américain.

ÉVALUATION DU TRAITÉ

Certains partisans du désarmement ont reproché au Traité ABM de promouvoir l'accroissement des arsenaux autorisés, puisqu'il autorise chacun des signataires à construire un système de plus. Comme on l'a vu, aucune des deux parties n'a exercé cette option, l'une et l'autre y ayant renoncé par un protocole signé deux ans plus tard. Tout au contraire, le Traité comporte une mesure effective de désarmement puisque le deuxième polygone Safeguard a été démantelé bien avant qu'il ne fût techniquement périmé. Par ailleurs, l'accord a amené une réduction concrète du nombre de systèmes en projet, y compris ceux qui étaient déjà autorisés, en tout cas aux États-Unis, et peut-être en Union soviétique, bien que rien ne le garantisse.

Selon d'autres critiques, les États-Unis n'auraient jamais pu construire de grands systèmes de défense contre les missiles balistiques, ne serait-ce qu'en raison de l'opposition du Congrès. On pourrait se perdre en conjectures sur le cours qu'auraient suivi les événements en l'absence du Traité ABM. Certes, le niveau des forces nucléaires offensives a augmenté de

part et d'autre, mais uniquement parce que les missiles existants ont été dotés d'ogives multiples, et non en raison d'une prolifération des lanceurs. Les arsenaux auraient-ils connu une plus forte expansion si les programmes ABM en cours s'étaient librement poursuivis? Quoi qu'il en soit, devant les améliorations constantes apportées par Moscou au système Galosh, et face aux craintes généralisées qu'aurait suscitées le perfectionnement nécessaire des forces aériennes soviétiques pour assurer la défense contre les missiles balistiques (ce qu'interdit désormais l'article VI du Traité), l'opinion publique aurait bientôt exercé aux États-Unis des pressions irrésistibles en faveur d'un système ABM à l'échelle du territoire.

On estime que les États-Unis auraient dû dépenser dix milliards de dollars (1972) pour achever la construction et assurer la mise en oeuvre du système ABM à quatre polygones, qui avait déjà été approuvé. L'opinion publique aurait ensuite exigé que ce système protégeât d'autres polygones d'ICBM et au moins certains des grands centres urbains. Un aussi vaste programme américain aurait certainement provoqué le lancement d'un programme analogue en Union soviétique, ce qui aurait exigé une accélération des programmes d'armements offensifs aux États-Unis, et ainsi de suite . . . Il est difficile de réfuter la conclusion du Groupe de Stanford pour la limitation des armements : "En l'absence du Traité ABM, les États-Unis auraient certainement dépensé des dizaines de milliards de dollars rien que pour leurs systèmes antimissiles balistiques."¹

Rétrospectivement, le Traité ABM semble avoir favorisé la stabilité stratégique, aux deux sens habituels du terme. En effet, il a endigué les pressions de ceux qui réclamaient le déploiement de nouveaux systèmes, tant offensifs que défensifs, déploiement qui aurait sans doute atteint une ampleur beaucoup plus grande que ce que l'on a effectivement observé depuis la négociation du Traité. Et celui-ci a renforcé la "stabilité en période de crise" en convainquant chaque partie qu'elle aurait conservé sa capacité de riposte, même après avoir subi une première attaque; du coup, le Traité a réduit la tentation de prendre l'initiative en période de crise.

Pour certains partisans du Traité, il signifie que les deux superpuissances ont accepté la doctrine de la destruction mutuelle assurée selon laquelle chaque camp se laisse délibérément vulnérable devant l'autre. Pour les critiques du Traité, ce raisonnement ne vaut pas pour l'Union soviétique qui, selon eux, a simplement voulu empêcher la création de systèmes ABM américains technologiquement plus évolués, sans abandonner pour autant sa stratégie nucléaire traditionnelle qui, d'un point de vue opérationnel, consiste à prendre comme cible les forces nucléaires de l'adversaire au lieu simplement de prendre sa

population en otage. En fait, ce principe est dominant dans les stratégies soviétiques et américaines depuis l'aube de l'ère nucléaire, avant comme après la signature du Traité ABM. Mais cela n'enlève rien à la contribution positive de l'accord à la "stabilité en période de crise" signalée au paragraphe précédent.

Enfin, certains analystes ont estimé depuis que les superpuissances ont pu négocier le Traité ABM essentiellement, sinon exclusivement, parce que les systèmes défensifs de 1972 employaient des techniques encore relativement rudimentaires. Les partisans de l'IDS, reprenant cet argument, raisonnent depuis peu que le Traité ABM n'a plus aucune utilité et doit être dénoncé puisque les technologies en question ont aujourd'hui atteint un plus haut degré de maturité. Bien entendu, cela ne répond pas aux autres arguments contre les défenses ABM, qui semblent avoir favorisé la conclusion du Traité et qui pourraient bien être toujours valables aujourd'hui; quant à elle, la viabilité technique de l'IDS continue d'alimenter la controverse.

DOUTES QUANT AU RESPECT DU TRAITÉ

Les premiers doutes quant au respect du Traité ABM sont apparus peu après son entrée en vigueur mais, jusqu'à une date récente, les superpuissances ont été en mesure de se donner des assurances sur ce point. Le respect du Traité n'a guère préoccupé l'opinion publique jusqu'à ce que le Comité consultatif général de la Maison-Blanche accuse l'Union soviétique, en novembre 1983, d'avoir enfreint toute une série d'engagements en matière de limitation des armements; des allégations en ce sens figurent dès janvier 1984 dans les rapports annuels adressés au Congrès par l'administration Reagan. À son tour, l'Union soviétique a accusé les États-Unis d'avoir manqué à leurs obligations dans le même domaine.

La plupart des accusations formulées de part et d'autre au sujet du Traité ABM n'ont guère de fondement. En fait, les rapports de l'administration Reagan reconnaissent que beaucoup de "preuves" sont "ambiguës" et ne suffisent pas à confirmer l'existence d'une "infraction". Mais le gouvernement Reagan va jusqu'à affirmer que "l'ensemble [de ces activités] . . . porte à croire que l'URSS prépare sans doute une défense ABM couvrant l'ensemble de son territoire national",² en violation de la disposition la plus fondamentale (article I) du Traité ABM. La plupart des experts occidentaux de la limitation des armements réfutent ce raisonnement; une étude récente conclut d'ailleurs que "la somme des préoccupations américaines n'est certainement pas supérieure à ses parties . . . [et] leur semble même très inférieure".³

La plupart des accusations concernent des dispositions du Traité qui sont elles-mêmes ambiguës et dont l'interprétation permet ainsi d'engager un débat de bonne foi. Les partisans de la limitation des armements

estiment que ces questions ne devraient pas être soulevées dans un débat public, car l'on ne peut alors pratiquement pas éviter que chaque geste soit perçu comme une violation flagrante du Traité; elles devraient plutôt être étudiées sans éclats par la commission consultative permanente et résolues au moyen d'"interprétations paraphées" et de "conceptions communes" que les deux parties adopteraient.

Quelques allégations de non-respect du Traité sont plus sérieuses cependant, et elles ont contribué ces dernières années à empoisonner le climat des négociations sur la limitation des armements. Selon l'étude privée la plus complète réalisée jusqu'ici sur cette question par un groupe d'experts de l'université Stanford,⁴ il s'est produit un cas de "violation manifeste" du Traité par l'Union soviétique et plusieurs cas où l'intégrité des États-Unis a été mise en doute à cet égard. En outre, des auteurs de l'étude estiment qu'au vu des objectifs manifestes de son Initiative de défense stratégique ou du large discrédit dans lequel est tombée sa réinterprétation des dispositions du Traité, le gouvernement américain peut effectivement être accusé d'avoir violé le Traité AMB par anticipation et d'avoir suffisamment manqué à ses engagements pour justifier des contre-mesures soviétiques.

Aux termes de l'alinéa b) de l'article VI du Traité, chaque partie s'engage "à ne pas mettre en place à l'avenir de radars d'alerte lointaine aux missiles balistiques stratégiques, sauf à la périphérie de son territoire national, où ils seront orientés vers l'extérieur" (sic). En juillet 1983, des satellites-espions américains ont repéré un grand complexe radar en construction à Abalakovo près de Krasnoyarsk en Sibérie centrale. Situé à 650 kilomètres de la plus proche frontière (avec la Mongolie), ce radar est orienté vers le nord-est, c'est-à-dire vers 5 000 kilomètres de territoire soviétique, plutôt que "vers l'extérieur". Lorsque Washington a soulevé la question, Moscou a répondu que l'installation en question était destinée à la poursuite de vaisseaux spatiaux et à la vérification du respect du Traité sur l'espace extra-atmosphérique, comme l'autorise l'interprétation paraphée F, et que ce rôle deviendrait évident après l'achèvement des travaux et la mise en service du radar. Des experts occidentaux indépendants en matière de limitation des armements accueillent cette explication avec beaucoup de scepticisme et citent plusieurs raisons pour lesquelles le radar convient mal à la poursuite d'engins spatiaux, mais parfaitement à l'alerte avancée. Ils signalent en outre qu'il sera impossible, une fois que le radar sera opérationnel, d'établir s'il peut ou non servir à l'alerte avancée.

Un groupe de parlementaires et d'experts militaires américains, autorisés à visiter les installations en septembre 1987, n'a pu dire si le radar était destiné à l'alerte avancée ou à la poursuite d'engins spatiaux, même si l'un des experts a estimé qu'il ne convenait ni à

l'une ni à l'autre de ces applications. Le groupe en a conclu que le radar ne violait pas encore le Traité ABM, puisque sa construction n'allait pas s'achever avant deux ans. D'autres experts estiment que, s'il s'agit d'un radar d'alerte avancée, sa situation géographique et son orientation le mettent en infraction avant même que sa construction soit terminée. Ils conviennent cependant que cette infraction est purement théorique et sans grande conséquence sur le plan militaire, en raison de la vulnérabilité de l'installation. Son existence soulève cependant certaines questions quant aux intentions de l'URSS et à sa volonté de respecter les clauses des accords sur la limitation des armements. Cette accusation est la plus troublante de toutes celles qui ont été portées contre l'Union soviétique; les travaux de construction ont par conséquent eu des répercussions politiques nettement plus graves que ne le justifiait leur importance militaire.

Si, comme on l'a vu, le gouvernement américain a été accusé par l'Union soviétique d'avoir violé le Traité ABM, il a aussi été accusé par des analystes indépendants de se conformer "de justesse" au Traité, avec ses grands radars à balayage électronique. Dans le cadre de la modernisation de leur système d'alerte avancée contre les missiles balistiques (BMEWS), les États-Unis ont en effet remplacé leurs anciens radars à antenne tournante mécanique qui équipaient les bases de Thule (Groënland) et de Fylingdales Moor (Royaume-Uni). Pour Moscou, il s'agit là d'une infraction à l'alinéa VI (b) du Traité, qui exige que ces radars soient "situés à la périphérie [du] territoire national [et] . . . orientés vers l'extérieur", et à l'article IX, qui interdit le déploiement de systèmes ABM en dehors du territoire national. Washington maintient que le Traité ABM ne saurait s'appliquer aux radars en question puisqu'ils étaient déjà en place au moment de sa signature et que l'alinéa VI (b) s'applique uniquement "à l'avenir". Quant au fait qu'ils soient implantés à l'extérieur de leur territoire national, les États-Unis démentent que ces installations constituent en quoi que ce soit les éléments d'un système ABM.

La position américaine présente plusieurs difficultés. Premièrement, les installations en question sont effectivement de nouveaux radars construits en remplacement d'anciennes installations dont ils ne constituent pas simplement une modification. En fait, le nouveau radar de Fylingdales sera situé à plusieurs kilomètres de l'ancien. Et surtout, ces installations peuvent, comme tous les radars à balayage électronique, servir à des applications très diverses. Bien que destinés essentiellement à l'alerte avancée, les radars de Thule et de Fylingdales auront un potentiel* supérieur à 3 millions de watts-mètres carrés, seuil qui,

* Produit de la puissance rayonnée moyenne en watts et de la surface des antennes en mètres carrés. Ce chiffre exprime la capacité d'un radar de détecter et de poursuivre simultanément un grand nombre d'objets se dirigeant vers lui.

comme l'ont proposé les États-Unis pendant la négociation du Traité et comme le stipule l'interprétation paraphée F, marque la limite entre les radars ABM et les autres.

Comme dans le cas du radar soviétique d'Abalakovo, les analystes indépendants estiment que les installations du système américain d'alerte avancée contre les missiles balistiques n'ont qu'une importance militaire très marginale pour ce qui est de défendre l'ensemble du territoire américain. L'existence de ces radars suscite cependant de sérieuses questions quant au strict respect du Traité ABM et elle révèle chez le gouvernement des États-Unis une certaine tendance à interpréter les dispositions du Traité avec la même "élasticité" que celle attribuée habituellement à l'Union soviétique. L'URSS a offert d'abandonner le radar de Krasnoyarsk, à condition que les États-Unis abandonnent leurs installations de Thule et de Fylingdales. Washington a refusé, arguant que ses radars sont autorisés par le Traité, contrairement à celui de Krasnoyarsk qui en constitue une violation flagrante. Pendant la visite à Moscou du secrétaire d'État Shultz en octobre 1987, le secrétaire général Gorbatchev a annoncé une suspension d'un an des travaux de Krasnoyarsk et il a invité les États-Unis à en faire autant à Fylingdales. M. Shultz a refusé.

Les autres accusations de non-respect du Traité ABM portées par l'URSS contre les États-Unis concernent des expériences entreprises dans le cadre de l'IDS. D'après les analystes occidentaux indépendants, aucune de ces activités n'a encore excédé les limites du Traité, mais beaucoup s'alarment de la façon dont le gouvernement Reagan les justifie et du développement qu'il entend leur donner dans l'avenir. Plus précisément, le gouvernement américain a cherché à faire une distinction entre les "éléments" de systèmes ABM, qui sont visés par le Traité, et les "sous-éléments" ou "auxiliaires", qui ne le sont pas; il aimerait aussi que soient autorisés les essais d'autres techniques en dehors des laboratoires, à condition que tout se déroule hors du "mode ABM". Ces distinctions sont, bien entendu, des plus subjectives, de même que celle, plus fondamentale, établie entre la "recherche", qui ne fait l'objet d'aucune restriction, et la "mise au point", confinée à des systèmes fixes basés à terre. Il y a fort à craindre qu'une multiplication de distinctions aussi subtiles ne vide le Traité de tout son sens, même s'il n'a pas été formellement dénoncé.

Il est manifeste que l'IDS, telle qu'on l'envisage actuellement, est fondamentalement incompatible avec le Traité ABM dont elle ferait un non-sens. Et pourtant, les dirigeants américains, en particulier le Président lui-même, se déclarent prêts à poursuivre le programme IDS malgré tout. On peut se demander si l'Union soviétique continuera longtemps d'adhérer aux dispositions essentielles de l'accord face à une "violation par anticipation" d'une aussi grande portée.

LES DÉSACCORDS AU SUJET DE LA RÉINTERPRÉTATION

Washington a annoncé à l'automne de 1985 que l'interprétation traditionnelle du Traité ABM qu'ont suivie depuis sa signature tous les gouvernements américains, y compris le gouvernement Reagan pendant les cinq premières années, était fondamentalement fautive. Dans cette interprétation, "restrictive" ou "étroite", en effet, la mise au point et l'essai de tous les types de systèmes ABM dits "futuristes" ou "exotiques" — fondés sur de nouvelles technologies inconnues à l'époque de la signature, telles que les armes au laser et à faisceaux de particules envisagées pour l'IDS — sont limités aux emplacements terrestres fixes, leur déploiement devant faire l'objet d'autres négociations. En revanche, suivant la nouvelle interprétation "laxiste" ou "large" proposée par le conseiller juridique du Département d'État, Abraham Sofaer, la seule restriction imposée relativement aux systèmes "exotiques" est que leur *déploiement* effectif doit faire l'objet de négociations; autrement dit, la recherche, la mise au point et les essais peuvent être faits en toute liberté.

Le Traité contient trois clauses précises qui s'appliquent particulièrement à cette question. L'article II définit un "système AM" (sic) comme étant "un système destiné à combattre des missiles balistiques stratégiques ou des éléments desdits missiles sur leur trajectoire de vol, et qui comprend présentement: a) des missiles AM d'interception . . . ; b) des dispositifs de lancement AM . . . ; et c) des radars AM . . .". En vertu du paragraphe V(1), chaque partie s'engage à "ne pas réaliser, essayer ou mettre en place de[s] systèmes AM ou [des] éléments de tels systèmes qui soient basés en mer, dans l'air, dans l'espace ou sur des plates-formes terrestres mobiles". Enfin, l'interprétation paraphée D précise que "si des systèmes AM d'une conception technique différente intégrant des composantes capables de remplacer des missiles intercepteurs de missiles balistiques, des lanceurs de missiles anti-missiles ou des radars de détection des missiles balistiques sont créés dans l'avenir, les limitations précises applicables à l'égard de ces systèmes et de leurs composantes devront faire l'objet de discussions conformément" aux articles prévoyant la création de la commission consultative permanente et la modification du Traité.

Bref, les tenants de l'interprétation traditionnelle soutiennent que la définition donnée à l'article II a un caractère fonctionnel puisqu'elle fait référence à la capacité de "combattre des missiles balistiques stratégiques ou des éléments desdits missiles sur leur trajectoire de vol" et qu'elle couvre donc de toute évidence tous les genres imaginables de systèmes ABM, indépendamment de la technologie adoptée. En énumérant les missiles d'interception, les dispositifs de

lancement et les radars, les signataires ne décrivaient la technologie de l'époque qu'à titre indicatif, comme en témoigne l'expression "qui comprend *présentement*" (c'est nous qui soulignons). Les systèmes "exotiques" du genre envisagé pour l'IDS doivent donc être visés par l'article V, qui interdit de "réaliser, d'essayer ou de déployer des systèmes basés en mer, dans l'air, dans l'espace ou sur des plates-formes terrestres mobiles". Ces systèmes "exotiques" doivent par conséquent être confinés aux emplacements terrestres fixes. Dans cette optique, l'interprétation paraphée D signifie seulement que, si l'on voulait imposer des limites précises à de tels systèmes, dans la mesure où des éléments non conventionnels seraient intégrés à ces derniers, il faudrait nécessairement reformuler certaines clauses du Traité.

Au contraire, les partisans de l'interprétation "large" font valoir que l'interprétation paraphée D est la seule restriction visant les systèmes "exotiques", où qu'ils soient situés, et qu'elle concerne seulement un déploiement effectif. Pour eux, l'énumération donnée à l'article II est exhaustive, et le Traité ne s'applique donc qu'aux systèmes purement conventionnels. À leur avis, les restrictions de l'article V quant aux modes de déploiement ne valent que pour les éléments conventionnels d'un système anti-missiles balistiques.

La réinterprétation reaganienne a provoqué une véritable levée de boucliers de la part des spécialistes de la limitation des armements, notamment des rédacteurs et des négociateurs du Traité, des Alliés et du Congrès. Elle représentait un tel virage par rapport à l'interprétation habituelle du Traité, et elle paraissait à ce point conçue pour justifier les activités envisagées dans le cadre de l'IDS que sa légitimité a été immédiatement mise en doute. À une seule exception, celle de M. Paul Nitze, conseiller en poste auprès du gouvernement Reagan, tous les anciens hauts fonctionnaires américains qui avaient directement participé aux négociations du Traité ont dénoncé la nouvelle interprétation, qu'ils ont qualifiée d'absurde et de sans fondement.

Bien qu'il persiste à dire que l'interprétation "large" est la seule "juridiquement valable", le gouvernement Reagan s'est engagé à s'en tenir momentanément au point de vue traditionnel. De même, il continue à justifier, dans le contexte traditionnel, la légalité des essais IDS prévus pour les prochaines années, en dépit du "laxisme" évoqué dans la section précédente. Malgré cela, sa crédibilité pour ce qui est de l'adhésion au Traité a déjà souffert; de toute manière, le gouvernement Reagan se sent libre d'utiliser ultérieurement à tout moment l'interprétation "large".

LES NÉGOCIATIONS EN COURS

Comme nous l'avons indiqué au début, l'avenir du Traité sur les missiles anti-missiles balistiques occupe

une place de choix dans les négociations touchant les armes nucléaires et spatiales en cours à Genève. La position des Soviétiques sur l'Initiative de défense stratégique a beaucoup évolué depuis le début des pourparlers. Ils avaient commencé par exiger l'arrêt complet des travaux de recherche et de développement liés aux armes "spatiales de frappe", ce que les Occidentaux ont rejeté, faute de moyens de vérification sûrs. Puis ils ont semblé prêts à autoriser la recherche, le développement et les essais, mais seulement en laboratoire. Tout récemment, ils ont laissé entendre qu'ils permettraient certains essais en dehors des laboratoires, même dans l'espace. Mais pendant toutes les discussions, les Soviétiques n'ont jamais dissocié les armes spatiales et les armes stratégiques offensives. Ainsi, ils ont refusé de commencer à réduire de 50 pour cent leurs arsenaux stratégiques offensifs, comme il en avait été convenu, tant qu'il n'y aura pas d'accord sur les armes spatiales, autrement dit, sur l'IDS.

En mai 1986, Moscou a proposé que les deux camps s'en tiennent à une interprétation stricte du Traité pour une période de quinze à vingt ans. Dans l'intervalle, les définitions acceptées pour "réaliser" et "prototype" permettraient la continuation de certaines recherches IDS. Le président Reagan a écrit en juillet 1986 à M. Gorbatchev en proposant que le Traité soit respecté pendant sept ans (cinq ans de non-déploiement, suivis de deux ans de négociations), après quoi chacune des parties pourrait l'abandonner. Aspect important, pourtant, M. Reagan n'a pas précisé quelle interprétation — traditionnelle ou "large" — son gouvernement entendait adopter pendant cette période.

Au sommet de Reykjavik (octobre 1986), MM. Reagan et Gorbatchev ont convenu de conserver le Traité pendant dix ans, sans toutefois s'entendre sur la question de l'interprétation ni sur la conduite à adopter après ces dix ans. M. Gorbatchev voulait que tout déploiement de défenses spatiales contre les missiles balistiques fasse l'objet d'une entente mutuelle; pour lui, il s'agissait d'une période minimale, et non maximale, de non-déploiement alors que, de son côté, M. Reagan voulait être libre d'agir immédiatement après, et refusait d'accepter un éventuel veto soviétique sur l'IDS.

À la fin de janvier 1987, un groupe de travail a été chargé, à Genève, de recenser les désaccords opposant les deux parties relativement à l'interprétation du Traité ABM, mais il n'a reçu aucun mandat de *négociation* à cet égard. Les tenants de la ligne dure du gouvernement américain étaient même opposés à ces travaux. Le mois suivant, le président Reagan enjoignait officiellement à ses négociateurs de ne pas négocier, ni même discuter de limitations qui auraient concerné les systèmes de défense et qui auraient été plus restrictives que celles autorisées par l'interprétation large du Traité. Quand le secrétaire d'État Shultz s'est rendu à Moscou en avril, les États-Unis avaient proposé de conserver le Traité

pendant sept ans (au lieu de dix), soit jusqu'à 1994, après quoi chaque camp pourrait procéder au déploiement. Apparemment, malgré plusieurs requêtes du Département d'État et de l'équipe de négociation de Genève, M. Shultz n'a pas été autorisé à discuter de moyens d'amenuiser les désaccords sur l'interprétation du Traité.

Lorsque MM. Shultz et Chevardnadze se sont rencontrés à Washington en septembre, l'URSS aurait, dit-on, avancé deux autres propositions: 1) l'établissement d'une liste détaillée de tout ce qu'il serait interdit de lancer dans l'espace, avec des limites sur l'éclat des laser, la taille des miroirs de réorientation des faisceaux laser et la vitesse des intercepteurs; 2) la réaffirmation de l'interprétation traditionnelle du Traité ABM, en autorisant éventuellement certains essais dans l'espace. Réagissant à l'accusation qu'ils imposaient des limites encore plus strictes que l'interprétation "restrictive" du Traité, les Soviétiques n'ont pas tardé à favoriser la seconde option. Cette interprétation prévaudrait pendant dix ans; ensuite, tout déploiement unilatéral d'engins défensifs spatiaux risquerait de provoquer chez l'adversaire un accroissement des arsenaux offensifs. Les Américains étaient prêts à lâcher du lest au sujet de la période de non-retrait, mais ils restèrent inflexibles quant à l'interprétation du Traité.

Le sommet Reagan-Gorbatchev de Washington en décembre n'a pas permis de sortir de l'impasse. Dans la déclaration commune émise après leur réunion, les deux dirigeants ont simplement convenu de respecter le Traité ABM, tel qu'il avait été signé en 1972, et de s'y conformer relativement aux recherches, aux mises au point et aux essais. Ils ne sont pas entrés dans les détails. Comme précédemment, la question de l'interprétation, traditionnelle ou large, du Traité est restée en suspens. Il n'y a pas eu non plus d'accord sur la période de non-retrait, mais les parties ont annoncé que de nouvelles négociations s'ouvriraient au moins trois ans avant l'expiration du Traité. En l'absence d'accord, chaque camp serait ensuite "libre d'arrêter sa ligne de conduite". Les États-Unis pourraient donc commencer à déployer l'IDS, tandis que l'Union soviétique pourrait concrétiser sa menace de prendre des contre-mesures offensives, notamment en abandonnant tout accord limitant les armes offensives stratégiques.

L'AVENIR DU TRAITÉ ABM

Plusieurs scénarios sont possibles. Il y a certainement au sein du gouvernement Reagan et parmi ses partisans des voix influentes favorables à l'abandon du Traité et arguant qu'on avait eu tort au départ de le signer, et qu'il entrave maintenant l'IDS. Par ailleurs, on peut s'attendre à une résistance farouche à ce point de vue, aux États-Unis mêmes et de la part des dirigeants et de l'opinion publique des pays alliés, qui n'ont cessé d'appuyer fortement l'interprétation traditionnelle. Les

Alliés estiment en particulier que le Traité est la pierre angulaire de la détente, et les tenants de la limitation des armements, dans le monde entier, le considèrent comme le plus grand succès qu'ils aient remporté jusqu'ici.

De plus, on trouve même parmi les avocats de l'IDS, des personnes qui reconnaissent l'intérêt du Traité et le rôle qu'il pourrait jouer en facilitant le passage entre la stratégie nucléaire actuelle axée sur l'offensive et une stratégie à caractère défensif. Les partisans de la ligne dure admettent à tout le moins que le Traité, comme l'interprète le gouvernement Reagan, peut continuer à freiner sérieusement le déploiement des défenses anti-missiles balistiques conventionnelles basées au sol (domaine où, selon certains, les Soviétiques ont la supériorité) sans toucher la recherche, la mise au point et l'essai des systèmes faisant appel à la technologie de pointe, secteur où les États-Unis ont l'avantage, aux dires de la majorité. Dans le même ordre d'idées, il serait insensé de se priver des restrictions prévues par le Traité actuel, sans savoir avec certitude si les défenses anti-missiles balistiques axées sur les technologies non fonctionnelles sont réalisables. Autrement, l'Union soviétique aurait une "longueur d'avance" dans l'édification d'un bouclier de missiles anti-missiles balistiques à l'échelle du pays.

Les partisans du Traité pensent qu'il a répondu à ses objectifs et qu'il conservera son utilité dans l'avenir s'il est réaffirmé et renforcé. Ils admettent que le texte original comporte sans doute un certain nombre d'ambiguïtés et de lacunes regrettables et qu'il bénéficierait donc d'une certaine clarification, ou même d'une refonte en bonne et due forme. Ils espèrent que la prochaine conférence de réexamen sera consacrée à cette amélioration, mais ils ne sont pas d'illusions, compte tenu des divergences d'opinions perpétuelles existant au sein du gouvernement Reagan sur la valeur même du Traité. Mais si celui-ci sort à peu près indemne du prochain réexamen (son abrogation pure et simple paraissant invraisemblable), peut-être que le prochain gouvernement américain aura davantage la volonté de le maintenir et de le renforcer. Reste à voir si l'Union soviétique attendra jusque-là pour rejeter elle-même l'entente, par une déclaration ou dans les faits. Mais vu que les essais les plus contestés de l'IDS et toute décision relative au déploiement effectif d'un système n'auront pas lieu avant l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement américain, les Soviétiques auraient intérêt à patienter et à chercher à en arriver à une entente avec le gouvernement Reagan, dont les jours sont comptés, sans toutefois renoncer à l'idée d'un compromis en vertu duquel ils accepteraient de réduire sensiblement leurs arsenaux offensifs pour conserver le Traité ABM, si leurs démarches ne réussissent pas à court terme.

On reproche souvent aux défenseurs du Traité de le croire sacro-saint, immuable et non modifiable face à

l'évolution des technologies et de la situation stratégique. Le Traité même comprend, bien sûr, des clauses prévoyant sa modification, soit dans le cadre des conférences de réexamen organisées tous les cinq ans soit, de façon plus ou moins permanente, à l'instigation de la commission consultative permanente. À la limite, un Traité ABM modifié pourrait autoriser l'aménagement de certaines défenses anti-missiles balistiques destinées à protéger les forces de dissuasion stratégiques, ainsi que des systèmes de commandement et de contrôle. Mais il serait toujours difficile de faire la distinction entre de telles défenses et le type de dispositif défensif d'envergure nationale que le Traité voulait interdire au départ; cette difficulté pourrait même prendre de l'ampleur à mesure que les technologies spatiales et autres progresseront. Évidemment, il serait aussi concevable que les deux superpuissances optent pour un équilibre stratégique essentiellement défensif qui prévoirait notamment de vastes installations anti-missiles balistiques couvrant tout le territoire, comme le désire le gouvernement Reagan. Mais mis à part son caractère souhaitable intrinsèque, que la plupart des partisans du Traité et de la limitation des armements contesteraient, ce but ne pourrait sans doute pas être atteint sans qu'on limite en contrepartie les forces offensives stratégiques. Cela présuppose une "transition" qui fasse l'objet d'un accord mutuel. Le Traité pourrait justement constituer un point de départ précieux à cet égard.

Tout compte fait, donc, l'avenir du Traité est incertain. S'il ne risque guère d'être abrogé purement et simplement à court terme, il pourrait subir une érosion continue et perdre sa substance, ce qui élargirait toujours davantage le fossé qui sépare Américains et Soviétiques. Nous aurons l'occasion de le réaffirmer et de le renforcer, soit à la prochaine conférence de réexamen, soit (ce qui est plus vraisemblable, mais non garanti) à la faveur du "grand compromis" tant attendu dans le cadre des négociations sur les armes stratégiques. Néanmoins, tant que les superpuissances ne s'entendent pas sur la question d'interprétation et qu'elles persisteront à agir apparemment à l'encontre des objectifs et des clauses du Traité ABM, l'incertitude quant au sort de ce dernier empoisonnera tout le processus de limitation des armes nucléaires.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- ¹ Coit D. Blacker et Gloria Duffy (sous la dir. de), *International Arms Control: Issues and Agreements*. Stanford University Press, Stanford, 1984, p. 252.
- ² Voir, par exemple, *Soviet Noncompliance*. US Arms Control and Disarmament Agency, Washington, 1^{er} février 1986, p. 6.
- ³ Stanford University Center for International Security and Arms Control, *Compliance and the Future of Arms Control: Report of a Working Group*. Global Outlook, Palo Alta, Californie, 12 février 1987, p. II-35.
- ⁴ *Ibid.*

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

- "The ABM Treaty Interpretation Debate", *Arms Control Today*, vol. 17, n° 7, septembre 1987, pp. 2-19.
- William J. Durch, *The Future of the ABM Treaty*. International Institute for Strategic Studies, Londres, *Adelphi Paper* n° 223, été 1987.
- Raymond L. Garthoff, *Policy vs. Law: The Reinterpretation of the ABM Treaty*. Brookings Institution, Washington, 1987.
- Thomas K. Longstreth et coll., *The Impact of US and Soviet Ballistic Missiles Defense Programs on the ABM Treaty*. Campagne nationale pour sauver le Traité ABM, Washington, 1985.
- Steven E. Miller et Stephen van Evera (sous la dir. de), *The Star Wars Controversy*. Princeton University Press, Princeton, 1986.

Ronald G. Purver est chargé de recherche à l'Institut.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa (Ontario) K2P 0P7.

Also available in English.
Version française: Denis Bastien, Sogestran Inc.
ISBN: 0-662-94785-1

