

CA1
EA722
86B02f3630

DOCS
Exposé

INSTITUT CANADIEN
POUR LA PAIX ET LA
SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 9

UN GEL NUCLÉAIRE ?

par David Cox

Janvier 1986

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

SFP 12 1986

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTRE

INTRODUCTION

Cette année encore, plusieurs propositions visant à juguler complètement la production, la mise au point et le déploiement des ogives et des vecteurs nucléaires ont figuré au programme de l'Assemblée générale des Nations-Unies. En novembre, le Président Reagan et son homologue soviétique, M. Gorbatchev, se sont réunis à Genève pour discuter notamment de la limitation des armements, une question qui est source de nombreux différends entre les deux superpuissances.

Les deux grands ont sans doute accordé peu d'attention au thème du gel nucléaire, bien qu'une des résolutions présentées à cet égard devant les Nations-Unies l'ait été par l'Union soviétique, et en dépit du mouvement en faveur du gel nucléaire qui a secoué les États-Unis et l'Europe occidentale en 1982 et 1983. Il semble que les États-Unis tout au moins aient réussi à passer outre aux propositions demandant un gel nucléaire total.

Qu'est-il donc advenu du concept de gel nucléaire? Peut-être plus qu'aucune autre depuis les années 50, cette idée semblait être une "consigne" pertinente et réaliste que les citoyens pouvaient présenter à leurs gouvernements. En outre, la proposition était en elle-même parfaitement compréhensible : arrêter la course aux armements, tout comme un train doit s'arrêter avant de pouvoir faire marche arrière. Ce concept ralliait des personnes remarquables et expérimentées, parmi lesquelles on comptait même d'anciens hauts fonctionnaires de Washington. Enfin, il offrait une cause commune aux pacifistes engagés, une cause au nom de laquelle ils pouvaient espérer influencer sur leurs gouvernements.

LE DÉBAT AUX ÉTATS-UNIS

"... les États-Unis et l'Union soviétique devraient mettre un terme à la course aux armements nucléaires."

C'est par ce message simple et dépouillé que commence le "Plaidoyer pour stopper la course aux armements nucléaires" (*Call to Halt the Nuclear Arms Race*), une résolution rédigée en mars 1980 par Randall Forsberg de l'*Institute for Defense and Disarmament Studies*, à Boston. Le "Plaidoyer" est demeuré pendant plusieurs années la bible d'une coalition toujours plus grande de groupes pacifistes et d'entités humanitaires et sociales aux États-Unis. Le "Plaidoyer" exigeait "l'arrêt mutuel des essais, de la production et du déploiement des armes et des missiles nucléaires, mais aussi des nouveaux avions conçus expressément pour lancer de tels engins". Au cours des années suivantes, le "Plaidoyer" a été entendu, sous diverses formes, au Congrès, dans les débats politiques nationaux menés chez les alliés des États-Unis, y compris le Canada, et à plusieurs reprises, aux Nations-Unies. Par conséquent, il est à peine exagéré d'affirmer que pendant le premier mandat du Président Reagan, la proposition sur le gel nucléaire a exprimé avec force l'angoisse générale éprouvée par la population face à la course aux armements et qu'elle a placé au centre du débat public (mais pas nécessairement des discussions officielles) un thème principal, à savoir comment réduire les tensions grandissantes entre les superpuissances.

Pourquoi l'idée du gel nucléaire a-t-elle intéressé l'opinion publique si rapidement et avec autant de succès? Il y a eu plusieurs facteurs déterminants, mais la tournure des événements est sans doute attribuable à l'un d'eux plus particulièrement. Au début des années 80, la campagne électorale de M. Reagan aidant, les Américains s'inquiétèrent de plus en plus du déséquilibre entre les arsenaux nucléaires des superpuissances. M. Reagan fut élu président et promit de remédier à cette situation en accélérant les programmes de modernisation, tels que ceux se rapportant aux missiles MX, au sous-marin *Trident* et au bombardier *B-1*. Ce faisant, il prépara donc les affrontements entre ceux qui

75-243-422

croyaient nécessaire d'accroître la force militaire américaine pour garantir la dissuasion et le succès des négociations, et ceux qui jugeaient que les superpuissances devaient "mettre un terme à la course aux armements nucléaires".

D'autres propositions avaient auparavant porté sur diverses formes de gel nucléaire. En 1964, le Président Johnson mit de l'avant un plan qui concernait le gel des armements stratégiques mais qui passa presque inaperçu. Il fut vite repoussé par les Soviétiques qui, anticipant les débats des années 80, ne voyaient ni avantages ni sécurité dans un traité qui aurait consacré à jamais la supériorité nucléaire écrasante dont les Américains jouissaient à l'époque. En 1978, le Premier ministre Trudeau proposa de "suffoquer" la course aux armements stratégiques en cessant de mettre à l'essai et de produire des matières fissibles. Peu de temps avant la publication du "Plaidoyer", l'*American Friends Service Committee* émit l'hypothèse que les É.-U. pourraient sans doute opter unilatéralement pour le gel nucléaire, mais on ne fit pas grand cas de cette idée en raison même de l'unilatéralisme qu'elle supposait. Ce qui était nouveau dans le plan proposé par Forsberg, c'était son bien-fondé et son à-propos chronologique. Le moment était opportun puisqu'une foule toujours plus nombreuse de personnes manifestait une anxiété constante et généralisée devant la menace d'une guerre nucléaire. On sentait par ailleurs que la supériorité nucléaire des Soviétiques présentait un danger pour les Américains, mais on n'en était pas persuadé. Le gel bilatéral semblait donc être un moyen parfaitement rationnel et compréhensible de stopper la course aux armements nucléaires en un premier temps, avant d'entamer les négociations plus complexes sur la *réduction* des arsenaux.

Pendant les deux années qui ont suivi la parution du "Plaidoyer", il est fort probable que le Président Reagan favorisa le mouvement pacifiste, par inadvertance, avec ses politiques sur la limitation des armements. Son gouvernement finit par formuler une politique suggérant une réduction marquée des armes stratégiques, mais il lui fallut beaucoup de temps pour ce faire. Au même moment, des hauts fonctionnaires de l'Administration Reagan émettaient des propos irréfléchis évoquant la possibilité de circonscire la guerre nucléaire, voire d'effectuer des tirs d'avertissement nucléaires si jamais les Soviétiques lançaient une offensive classique contre l'Europe de l'Ouest. Tout cela intensifia l'inquiétude de la population tant aux États-Unis qu'en Europe. Les tenants du gel complet se faisaient toujours plus nombreux : au début de 1982, un sondage du *New York Times* révélait que 72 p. 100 des Américains appuyaient l'idée du gel nucléaire. En juin de la même année, une foule d'environ 750 000 person-

nes, y compris de nombreux Canadiens, marchait dans les rues de New York pour manifester contre la guerre nucléaire à l'occasion de la Deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies sur le désarmement (UNSSOD II). Cette expression massive de soutien se répercuta jusqu'au Congrès. Les sénateurs Kennedy et Hatfield expliquèrent comme il suit leur décision de porter la question du gel nucléaire devant le Congrès : "Nous étions convaincus qu'il fallait relancer le débat sur la limitation des armements pour mobiliser le Congrès à cet égard et faire écho aux inquiétudes croissantes de la population."

Pendant les deux sessions suivantes (1982 et 1983), le Congrès tangua au rythme des débats houleux qui opposèrent les partisans et les détracteurs du gel nucléaire. En 1982, MM. Kennedy et Hatfield soumettaient au Sénat, et M. Edward Markey à la Chambre, des résolutions demandant "l'arrêt mutuel et vérifiable des essais, de la production et d'un plus ample déploiement d'ogives et de missiles nucléaires et d'autres vecteurs". La résolution Kennedy-Hatfield précisait bien qu'elle constituait le préambule de négociations qui viseraient à *réduire* le nombre d'ogives nucléaires et de vecteurs. Elle laissait également aux superpuissances le soin de "décider quand et comment" il conviendrait de réaliser le gel et elle donnait ainsi à entendre que le gel en soi serait l'objet de négociations. Cela devint un point important dans le débat qui suivit, étant donné que la signature d'une *déclaration* bilatérale ou simultanée constituait le moyen le plus rapide d'en arriver à un gel, ce qui faisait supposer en apparence qu'il n'était pas nécessaire de négocier des aspects tels que la "capacité de vérifier" le respect des accords.

Au Sénat, la contre-attaque fut menée par MM. Jackson et Warner qui, faisant valoir la position de l'Administration, déposèrent une résolution inspirée par la politique annoncée par le Président Reagan en novembre 1981 sur la limitation des armements. Il convenait, aux termes de cette résolution, que les États-Unis proposent à l'Union soviétique de geler les forces nucléaires à des niveaux considérablement réduits mais identiques de part et d'autre, et de conclure à cet égard un traité à long terme dont l'observation par l'un et l'autre pays serait vérifiable. Selon cette logique, des négociations visant à réduire les forces stratégiques devaient donc *précéder* le gel en tant que tel. Tout compte fait, cette proposition prévoyait des négociations semblables à celles menées dans le cadre des pourparlers SALT I et SALT II, sauf que cette fois, elle fixait comme objectif non pas seulement des *seuils maximums*, mais bien des *réductions* considérables des armements.

Au Congrès, les débats aboutirent en 1982 à des résultats mixtes, mais ils se soldèrent finalement par

une victoire remportée de justesse par le Président. La résolution Kennedy-Hatfield fut défaite au Comité sénatorial des relations étrangères par 9 voix contre 6; à la Chambre des représentants, par ailleurs, une résolution entérinant la position du Président fut adoptée par 204 voix contre 202.

L'année suivante, des résolutions semblables furent présentées, mais l'issue de la polémique fut légèrement différente. Les médias et des personnalités publiques influentes intervenant de plus en plus dans le débat, une version de la proposition sur le gel nucléaire franchit divers obstacles à la Chambre et fut aisément adoptée le 4 mai 1983. La résolution était formulée différemment : elle fixait une liste d'objectifs aux négociateurs américains qui participaient aux pourparlers sur la réduction des armements stratégiques (START), lesquels avaient commencé à Genève en juin 1982. Et le premier de ces objectifs était le gel nucléaire :

“. . . négocier un gel immédiat et vérifiable des arsenaux nucléaires de part et d'autre, puis négocier des réductions immédiates, mutuelles et vérifiables des armes nucléaires.”

Le vote favorable obtenu à la Chambre n'était cependant rien de plus qu'une pseudo-victoire pour les partisans du gel. On intégra une trentaine de modifications à la résolution originale, ce qui eut pour effet d'édulcorer considérablement l'engagement apparent pris en faveur du gel. À titre d'exemples, citons ici deux de ces modifications. L'une d'elles précisait que (traduction) "les sous-marins ne sont pas des vecteurs, aux termes des présentes"; voilà qui laissait donc toute latitude pour poursuivre le déploiement des *Trident II*. Une autre stipulait que (traduction) " . . . rien dans les présentes n'empêche les États-Unis d'assumer les responsabilités leur incombant en vertu de la décision prise par l'OTAN en 1979 au sujet des forces nucléaires à portée intermédiaire"; du coup, les Américains s'autorisaient à déployer comme prévu les missiles de croisière et les *Pershing II* en Europe. Bref, la résolution sur le gel fut adoptée, c'est vrai, mais on était loin d'un gel nucléaire complet, et il s'agissait *non pas* d'une directive, mais plutôt d'un énoncé des *objectifs* que l'Administration devait essayer d'atteindre pendant les négociations START.

Il convient ici de mentionner un dernier épisode du débat engagé aux États-Unis. Après une assemblée des partisans du gel (*Freeze Campaign*) vers la fin de 1983, ils décidèrent de mettre l'accent sur un gel partiel ou "rapide". Ils cherchaient essentiellement à concentrer les efforts sur ce qu'il était possible de vérifier avec une grande certitude, par exemple la mise à l'essai de nouveaux types de missiles balistiques. Une résolution en ce sens fut présentée au

Congrès au début de 1984, mais elle fut rejetée. On se souviendra qu'à ce moment-là, les États-Unis s'employaient déjà ardemment à déployer de nouvelles armes, plus particulièrement les missiles ICBM MX, les sous-marins *Trident II* munis de missiles SLBM, et les bombardiers *B-1*. Jouant leur va-tout à la fin du premier mandat du gouvernement Reagan, les partisans du gel nucléaire tentèrent d'obtenir l'appui des candidats démocrates à la présidence. Ils remportèrent un certain succès, mais le candidat démocrate, M. Walter Mondale, se garda bien de s'engager totalement; il affirma vouloir effectivement juguler la progression de la course aux armements, mais il fit observer qu'il n'était pas disposé à conclure au sujet du gel nucléaire un accord dont les États-Unis ne pourrait pas vérifier jour après jour l'observation par l'U.R.S.S. Comme aucun défenseur sérieux du gel nucléaire ne fit valoir qu'une telle mesure était ou réalisable ou nécessaire, M. Mondale prenait ainsi clairement ses distances par rapport aux partisans d'un gel complet.

LE DÉBAT AUX NATIONS-UNIES

Les premières résolutions sur un gel nucléaire complet furent présentées devant la Première Commission de l'Assemblée générale, puis en séance plénière, en 1982. Le Mexique et la Suède déposèrent la première, et l'Inde, la seconde. Les mêmes résolutions furent soumises de nouveau par la suite. À chaque reprise, elles furent adoptées sans difficulté, mais la plupart des pays de l'OTAN votèrent contre. Pendant la session de 1983, l'Union soviétique formula sa propre résolution qu'elle soumit elle aussi de nouveau, ultérieurement. La résolution soviétique fut adoptée aisément, mais plus de pays s'abstinrent de voter ou votèrent contre.

De toutes ces résolutions, celle du Mexique et de la Suède était la plus explicite. Elle préconisait un arrêt immédiat de la course aux armements, et plus particulièrement :

- l'arrêt complet de toute fabrication d'armes nucléaires et de leurs vecteurs;
- l'interdiction de pousser plus loin le déploiement d'armes nucléaires et de leurs vecteurs;
- l'arrêt complet de toute production de matières fissibles aux fins de la fabrication d'armes.

Contrairement aux résolutions étudiées par le Congrès américain, la proposition mexico-suédoise recommandait d'opter pour une déclaration : les superpuissances, soit ensemble, soit chacune de son côté, déclareraient qu'un gel nucléaire est en vigueur et qu'elles s'attendent à ce que les autres puissances nucléaires adoptent une politique semblable

au cours des cinq années ultérieures, de façon à donner à cette mesure une portée aussi durable que possible.

La résolution préconisait aussi l'adoption de "toutes les mesures de vérification appropriées" et elle faisait expressément allusion aux méthodes citées dans les traités SALT I et SALT II et aux mesures que les États-Unis, l'U.R.S.S. et le Royaume-Uni avaient envisagé de prendre pendant les négociations trilatérales menées sans succès à Genève au sujet de l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires.

La résolution indienne, qui était moins explicite que le document mexico-suédois et insistait sur des aspects quelque peu différents, n'en transmettait pas moins le même message. Tout comme d'ailleurs, au premier coup d'oeil, la résolution soviétique. Le texte de cette dernière est cependant un peu moins clair, et certains analystes ont soutenu qu'il comportait assez d'échappatoires pour autoriser les Soviétiques à conserver leurs missiles existants, stockés mais non déployés, tout en interdisant aux Américains de baser des armes nucléaires à portée intermédiaire en Europe (les missiles de croisière et les *Pershing II*). La résolution soviétique supposait également que le régime du gel nucléaire commencerait dès la proclamation d'une déclaration bilatérale, et non à l'issue de négociations. Enfin, elle faisait mention de "mesures appropriées de vérification", c'est-à-dire, comme le porte-parole soviétique l'expliqua par la suite, "de méthodes comparables à celles adoptées dans des traités antérieurs sur la limitation des armements".

À l'ONU, les débats sur ces résolutions n'ont pas été marqués par un souci d'adopter des mesures appropriées de vérification et d'améliorer le climat en vue de négociations plus poussées sur la limitation des armements, mais bien par celui d'en arriver à un équilibre des forces. D'une part, les pays neutres et non alignés rappelèrent tant et plus à quel point les arsenaux nucléaires étaient devenus importants et ils exprimèrent la crainte que la course aux armements n'entraînent finalement l'anéantissement du monde. Faisant écho au mouvement qui s'affirmait aux États-Unis, la résolution mexico-suédoise et les déclarations y annexées réclamaient ni plus ni moins qu'on mît un terme à la course aux armements. De leur côté, l'Union soviétique et ses alliés soutinrent avec insistance que le moment était propice à l'instauration d'un gel nucléaire, étant donné que, comme le soulignait la déclaration de l'U.R.S.S., "l'existence de la parité approximative entre les deux camps relativement aux forces nucléaires et classiques" signifiait qu'un gel ne compromettrait la sécurité ni de l'une ni de l'autre superpuissance, ni, par extension, celle de leurs alliés.

C'est précisément sur cette question que le débat achoppa à l'ONU. Les États-Unis et l'Europe de l'Ouest refusèrent de convenir qu'il y avait parité. D'aucuns firent valoir que l'instauration d'un gel consacrerait le déséquilibre existant, empêcherait l'OTAN de rétablir l'équilibre, et éliminerait tout motif susceptible d'inciter l'Union soviétique à supprimer la menace que les missiles *SS-20* représentaient pour l'Europe occidentale. Les propos que formula le porte-parole belge, par exemple, pendant la session de 1984, sont éloquentes à cet égard : "(On ne peut convenir d'un gel à ce stade-ci), c'est-à-dire à un moment où un pays détient le monopole relativement à un type d'armes particulièrement destructrices, armes qui menacent directement la sécurité de mon pays." Dans sa déclaration, l'Allemagne de l'Ouest a fait observer que les forces nucléaires et classiques de l'U.R.S.S. s'étaient encore accrues "précisément pendant les années où elle avait fait de sa résolution sur le gel nucléaire un des principaux piliers de ses politiques largement annoncées".

Ainsi donc, bien que les résolutions sur le gel nucléaire fussent toujours adoptées aisément, la majorité des pays de l'OTAN, exception faite normalement du Danemark, de l'Islande et de la Grèce, et occasionnellement, des Pays-Bas, de la Norvège et de l'Espagne, s'y opposèrent. En outre, on peut comprendre que les débats généraux n'aient pas porté sur les aspects techniques de la vérification, mais il est remarquable que les pays ne se soient pas penchés, ou du moins si peu, sur la question de l'équilibre des forces nucléaires. La source du déséquilibre ne tenait pas, disait-on, au "créneau de vulnérabilité" sur lequel le Président Reagan avait tant insisté en 1981, mais bien, pour employer des termes simples, au déploiement des missiles soviétiques *SS-20* en Europe.

Les États-Unis présentèrent un deuxième argument en établissant un lien entre les problèmes de la vérification et l'utilité d'un gel nucléaire total en tant que palliatif permettant de contenir la course aux armements. Les partisans du gel nucléaire n'avaient jamais prétendu qu'il était une fin en soi, mais plutôt une première étape à franchir obligatoirement avant d'entamer des négociations sur la *réduction* des arsenaux nucléaires. Cette première étape est fort plausible si elle peut se réaliser, comme le réclamaient les résolutions mexico-suédoise et indienne, au moyen d'une déclaration officielle, par exemple. Insistant sur la complexité des procédés de vérification qu'il aurait fallu mettre en place avant d'instaurer le gel, les États-Unis soutinrent qu'il serait aussi difficile de négocier un tel régime que la réduction des armements même; en fait, ajoutèrent-ils, il serait sans doute plus difficile d'interdire complètement la production, la mise au point et le

déploiement de nouveaux systèmes que de mener des négociations complexes sur la réduction des armements.

Cet argument tend à se justifier en soi, et nous le reprenons dans la prochaine section. Mais il convient de s'arrêter sur un dernier élément des débats ayant eu lieu à l'ONU. Les amis des États-Unis qui sont situés aux antipodes géographiques de ces derniers, à savoir l'Australie et la Nouvelle-Zélande dont l'alliance avec les Américains est consacrée par le pacte ANZUS, ont tous deux voté *contre* les résolutions sur le gel en 1982; en 1983, la Nouvelle-Zélande a voté contre, et l'Australie s'est abstenue; en 1984, celle-ci a appuyé les résolutions, et la Nouvelle-Zélande s'est abstenue. En 1985, les deux pays ont voté *pour*. En expliquant sa décision, l'Australie a déclaré avoir voulu favoriser les vastes aspirations exprimées dans les résolutions. En même temps, le gouvernement australien a rappelé avec insistance que la capacité de vérifier, la réciprocité et l'équilibre des forces étaient autant d'éléments essentiels à l'instauration d'un gel et que, sans eux, il ne fallait pas espérer résoudre la question centrale du déploiement des forces nucléaires à portée intermédiaire en Europe. L'Australie a donc appuyé le principe du gel, mais elle a précisé qu'il ne fallait pas instaurer un tel régime avant d'avoir résolu les problèmes cités. Bien que cette position soit quelque peu ambivalente, les Australiens ont effectivement exprimé de sérieuses craintes au sujet de l'évolution des arsenaux nucléaires, et les États-Unis n'ont pas échappé à leur scepticisme. En fait, cette attitude les a distingués du Canada, par exemple, lui qui n'avait formulé aucune inquiétude de ce genre dans ses déclarations à l'ONU.

Le Canada a voté contre les propositions sur le gel nucléaire complet aux Nations-Unies. En expliquant la position adoptée par son pays à l'Assemblée en 1983, le délégué canadien a reconnu que le concept du gel nucléaire possédait une grande valeur symbolique en ce qu'il exprimait le désir de l'humanité de ne plus vivre dans la peur de la guerre nucléaire. Il a ajouté cependant que le Canada voulait des réductions importantes, équilibrées et vérifiables des armements nucléaires dans le monde et que de simples déclarations au sujet d'un gel n'éliminaient en rien le danger. Il a poursuivi en disant que le Canada tenait à ce qu'on prît des mesures concrètes pour faire disparaître ce danger et qu'il souhaitait la reprise immédiate et sans conditions des négociations sur la réduction des arsenaux. On pourrait à juste titre affirmer que de nombreuses politiques canadiennes favorisent un gel partiel, mais la position la plus claire et la plus cohérente qu'ait formulée notre pays est sans doute celle qui se rapporte à l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires. C'est d'ailleurs la position que le Secré-

taire d'État aux Affaires extérieures, M. Joe Clark, a réitérée en septembre 1985, à la 40^e session de l'Assemblée générale :

“... la mise au point d'un Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires reste, pour le Canada, un objectif fondamental. Nous avons pour but la cessation de tous les essais nucléaires.”

LES THÈMES CENTRAUX DU DÉBAT SUR LE GEL NUCLÉAIRE

Les résolutions sur le gel nucléaire visaient d'abord et avant tout à secouer, psychologiquement et politiquement parlant, les adversaires dans la course aux armements et tous ceux qui participaient aux débats complexes, voire sibyllins, sur la limitation des armements. Mais au-delà de tout cela, le régime du gel nucléaire ne pouvait réussir à moins qu'on en acceptât le bien-fondé et la nécessité de le mettre en oeuvre sans tarder. Plus le débat sur le gel se poursuivait, et plus il ressemblait aux discussions “classiques” sur la limitation des armements qu'il était censé court-circuiter, et moins il correspondait à l'innovation formidable qu'on aurait voulu qu'il fût. En fait, les critiques du régime mirent en cause sa simplicité et sa valeur réelle. Il est donc utile de signaler que, sans doute comme un hommage rendu à la vertu, les contre-propositions formulées à l'égard du gel, voire la position officielle adoptée par le Président Reagan, soutenaient elles aussi le principe du gel, bien qu'à un stade plus avancé dans le temps et après que d'importantes négociations sur la limitation des armements eurent eu lieu. En résumé donc, le gel nucléaire complet fut reporté à une date lointaine et indéterminée.

Les doutes et l'opposition manifestés à l'égard du gel nucléaire peuvent être classés dans trois catégories :

- les inquiétudes au sujet du “déséquilibre” des forces;
- les doutes exprimés quant à la “capacité de vérifier”;
- s'entendre sur ce qui est négociable.

1) *Le déséquilibre des forces*

À l'époque où le “Plaidoyer” pour stopper la course aux armements nucléaires commençait à retenir l'attention, le gouvernement américain menait déjà activement deux grands programmes portant sur de nouvelles armes. Dans le domaine des armes stratégiques, d'une part, la mise au point du bombardier *B-1*, des sous-marins *Trident* et des missiles

ICBM MX se poursuivait; d'autre part, les Américains avaient entrepris de déployer en Europe des missiles de croisière lancés depuis le sol (GLCM) et des *Pershing II*. À sa réunion de décembre 1979, le Conseil de l'OTAN avait convenu, mais seulement à l'issue de démarches diplomatiques difficiles et délicates au sein même de l'Alliance, de déployer de telles armes, pour contrebalancer les missiles SS-20 déployés par les Soviétiques.

Existait-il sur le plan stratégique un déséquilibre des forces qui rendait nécessaire la mise en service des missiles MX avant qu'un arrêt des déploiements de missiles stratégiques puisse avoir lieu? Le gouvernement Reagan en était de toute évidence convaincu et il fit valoir qu'il existait un "créneau de vulnérabilité" à cause du déséquilibre entre les missiles ICBM soviétiques et américains basés à terre. Depuis cette allégation de M. Reagan, de nombreuses études, y compris celle demandée par le Président lui-même (la Commission Scowcroft), ont confirmé l'existence d'un avantage soviétique dans ce domaine, avantage dont l'ampleur est cependant loin d'être déstabilisatrice. (C'est plutôt l'inverse qui est vrai relativement à d'autres systèmes stratégiques, tels que les missiles portés par des sous-marins ou des navires de surface.) La Commission Scowcroft a néanmoins recommandé de déployer les missiles MX pour aider à rétablir l'équilibre dans le domaine des missiles ICBM basés à terre, mais d'autres études ont soutenu, avec force documents à l'appui, qu'un tel déploiement n'était pas nécessaire. Il faut ici tirer deux conclusions. D'abord, que l'on décrète le gel nucléaire ou non, tout grand système d'armes dont la mise au point est déjà fort avancée (des sommes considérables y ont donc été consacrées) présente en soi des difficultés de taille relativement à l'instauration d'un gel, car des arguments puissants poussent à le déployer. En second lieu, le déséquilibre des forces stratégiques a été contesté à tel point qu'on a été enclin à ne pas l'invoquer comme argument de frappe contre le gel. C'est pourquoi on a mis de plus en plus l'accent sur le déséquilibre des forces sur le théâtre européen, comme le débat aux Nations-Unies l'a d'ailleurs révélé.

Nous avons déjà mentionné la vigueur avec laquelle les pays de l'Europe occidentale ont dénoncé le déséquilibre des forces sur leur continent. Un tel déséquilibre existait-il vraiment? Afin de montrer à quel point il est difficile de répondre à cette question, nous reproduisons plus loin un tableau citant les évaluations faites séparément par les États-Unis et l'Union soviétique aux pourparlers de Genève.

TABLEAU 1 — Points de vue des É.-U. et de l'U.R.S.S. sur l'équilibre des forces nucléaires à portée intermédiaire en 1981

CALCULS AMÉRICAINS			
É.-U.		U.R.S.S.	
Missiles	0	Missiles SS-20	250
Chasseurs-bombardiers		Missiles SS-4 et SS-5	350
F-111	164	Missiles SS-12 et	
F-4	265	SS-22	100
A-6 et A-7	68	Missiles SS-N-5	30
FB-111 (aux É.-U. pour		Bombardiers TU-26	
être déployés en		Backfire	45
Europe)	63	TU-16 Badger et	
		TU-22 Blinder	350
		SU-17, SU-24, et	
		chasseurs-bombardiers	
		MIG-27	2 700
TOTAL	560		3 825

CALCULS SOVIÉTIQUES			
Occident		U.R.S.S.	
É.-U.		Missiles basés à terre	
Chasseurs-bombardiers		(SS-20, SS-4, SS-5)	496
(F-111, F-4, A-6,		Missiles portés par des	
A-7, FB-111)	555	sous-marins	
Missiles Pershing IA	108	(SS-N-5)	18
<i>Forces britanniques</i>		Bombardiers à moyenne	
Missiles Polaris	64	autonomie (Backfire,	
Bombardiers Vulcan	56	Badger, Blinder)	461
<i>Forces françaises</i>			
Missiles balistiques basés			
à terre, à portée			
intermédiaire	18		
Missiles portés par des			
sous-marins	80		
Bombardiers Mirage-4	33		
<i>Allemagne de l'Ouest</i>			
Missiles Pershing IA	72		
TOTAL	986		975

SOURCE: *Le New York Times*, 30 novembre 1981, p. A12.

De toute évidence, les Américains et les Européens percevaient un déséquilibre effrayant, contrairement aux Soviétiques qui n'en voyaient aucun. Comment expliquer les différences? Il est impossible ici de dépeindre avec exactitude la complexité du débat, mais un ou deux points tirés du tableau suffiront sans doute pour illustrer les obstacles auxquels se heurtent les partisans du gel nucléaire complet. Il convient d'abord de noter que les Soviétiques ont inclus dans leurs calculs les forces nucléaires britanniques et françaises, contrairement aux

Américains. Si l'on adopte ce point de vue, il existe effectivement un déséquilibre. Sans qu'on l'ait fait exprès donc, mais comme c'est souvent le cas, la proposition relative au gel nucléaire a débouché sur un autre débat qui a cours depuis longtemps et dont les acteurs ne changeront vraisemblablement pas leur position ni ne la feront modifier dans le sens de la proposition susmentionnée.

En second lieu, l'écart existant entre les deux jeux de chiffres relativement au nombre d'avions et de missiles révèle une des principales faiblesses des techniques de calcul employées dans les pourparlers sur la limitation des armements. On peut vérifier avec une très grande précision le nombre de missiles à longue portée qui ont été mis à feu aux fins d'essai ou qui ont effectivement été déployés. Qui plus est, à la faveur des procédés adoptés pendant les entretiens SALT I et SALT II sur les armes stratégiques, les superpuissances ont acquis beaucoup d'expérience dans l'art d'interpréter ces chiffres ensemble, de sorte qu'il existe maintenant des méthodes et des paramètres établis et acceptés. Tel n'est pas le cas en ce qui concerne les armes nucléaires de théâtre : de par leur nature même, il est plus difficile de les compter, leur rôle opérationnel risque de ne pas être évident (en fait, elles peuvent en avoir plusieurs), et il est possible d'en faire des armes bivalentes, en ce sens qu'elles peuvent porter aussi bien des têtes nucléaires que classiques. Certes, il existe au sujet des techniques de calcul des propositions ingénieuses et raffinées qui permettraient de surmonter tous ces obstacles, mais le tableau atteste que cela ne pourrait se faire sans des négociations compliquées.

Vérification

On suppose habituellement que les Soviétiques n'ont aucune difficulté à vérifier les données américaines sur le déploiement des forces nucléaires, en raison du caractère ouvert de la société américaine. Cette hypothèse n'est peut-être pas entièrement vraie, mais c'est un fait que la vérification préoccupe surtout l'Occident. On estime en général qu'elle constitue un aspect technique, et c'est effectivement le cas; cependant, il existe aussi à cet égard des dimensions politiques et certaines attitudes psychologiques qu'il convient d'examiner.

Même si l'on se place du point de vue technique, c'est-à-dire si l'on admet que des scientifiques désintéressés pourraient s'entendre sur des faits objectifs, la vérification de l'observation du gel nucléaire par l'un et l'autre camp donne lieu à un débat d'envergure. De nombreux experts techniques partisans du gel ne croient pas qu'il soit jamais possible de vérifier tous les aspects d'un tel régime, mais ils pensent qu'avec les moyens de vérification existants, la marge d'erreur serait assez mince et ses conséquen-

ces suffisamment minimales pour que les deux superpuissances puissent, grâce à eux, s'assurer *chacune de son côté* que l'autre respecte l'accord sur le gel nucléaire complet. Les critiques contestent un tel raisonnement car, selon eux, non seulement la marge d'erreur est importante, mais encore il existe certains domaines où la vérification en tant que telle donnerait des résultats très peu fiables. En général, on accepte avec beaucoup de confiance les modes nationaux de vérification technique portant sur les essais et le déploiement des missiles balistiques. Jusqu'à ce que le gouvernement Reagan change de position à cet égard, on acceptait en général le principe suivant lequel il est possible de vérifier si l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires est respectée. Le consensus est quelque peu moins absolu relativement à la capacité de vérifier si l'interdiction de *produire* des vecteurs est observée, et l'on descend encore d'un cran lorsqu'on parle de la production d'ogives nucléaires et de matières nucléaires d'une qualité assez élevée pour entrer dans la fabrication d'armes.

En outre, l'on convient généralement qu'il est plus facile de déceler les violations si toutes les activités sont interdites. Mais toute la question de la vérification se complique énormément si l'on admet, comme d'éminents partisans du gel l'ont maintenant fait, qu'une certaine activité doit se poursuivre pour permettre le remplacement des pièces usées, des systèmes défectueux et d'éléments essentiels à la fabrication d'armes nucléaires (le tritium, par exemple), éléments qui s'altèrent rapidement. Et il faut ensuite décider si le gel doit aussi s'appliquer aux systèmes ambivalents, car si tel n'est pas le cas, on sera fortement tenté de les améliorer afin de compenser l'élimination des autres systèmes touchés par le gel. On aboutit ainsi à une conclusion inévitable : la vérification est une question suffisamment complexe pour alimenter de longues négociations.

De telles négociations semblent encore plus probables si, outre la panoplie de problèmes d'ordre technique, on prend aussi en compte d'autres aspects de la vérification. En premier lieu, il est difficile d'écarter la possibilité que les problèmes liés à la vérification ne soient pas invoqués pour voiler l'intention de mettre au point ou de déployer un nouveau système. Nous avons fait allusion, plus haut, aux difficultés qui ont surgi relativement aux missiles MX ou *Pershing II*.

En second lieu, tout au moins du côté américain, tant le gouvernement que le public se méfient des dirigeants et du régime soviétiques, et cela influe donc sur la perception des choses. Plus on se persuadera que les Soviétiques vont effectivement tricher et nourrir des intentions malveillantes, plus on exigera des mécanismes permettant une vérification complète. Washington ayant récemment accusé les

Soviétiques d'avoir violé le Traité sur les missiles antimissiles et les accords SALT II, les États-Unis accordent encore plus d'importance à la mise en place de structures infaillibles de vérification. L'énigme qu'un tel cheminement véhicule est bien traduite par M. Amron Katz, spécialiste américain de la vérification, qui a fait valoir avec une logique douteuse que "nous n'avons jamais découvert quoi que ce soit que les Soviétiques aient réussi à nous cacher". Tout bien considéré, cependant, les partisans du gel nucléaire sont placés devant un dilemme fondamental : si, après avoir instauré un gel complet, des doutes et des protestations surgissent quant à des prétendues violations, le gel aura-t-il favorisé la stabilité ou au contraire, l'aura-t-il minée?

Tandis que le débat sur le gel se poursuivait, un fait devenait donc de plus en plus clair : il ne serait pas possible d'instaurer un gel nucléaire complet au moyen de déclarations conjointes ou simultanées. À mesure que se dessinaient les conséquences de cette vérité, des personnes qui souscrivaient par ailleurs à l'esprit et à la lettre des propositions commencèrent à modifier leur position. M. Herbert Scoville, président de l'*Arms Control Association*, dont le siège social est à Washington, a résumé ainsi toute la question :

"Il serait très compliqué d'essayer de conclure un accord global sur l'arrêt de tous les programmes d'armement nucléaire, y compris ceux concernant les vecteurs; en fait, les négociations dureraient sans doute tellement longtemps que la course aux armements aurait pris des proportions encore plus effarantes avant qu'une entente globale puisse être signée, à condition qu'on en arrive là effectivement. Cependant, nous devrions pouvoir choisir certains programmes en priorité et déployer tous les efforts voulus pour montrer à quel point il serait facile de les définir, avec quelle aisance la vérification pourrait se faire, et combien il est essentiel d'y mettre un terme rapidement."

En donnant à entendre que, pour résoudre les problèmes associés au gel complet, il fallait choisir les programmes pouvant rapidement être assujettis à un tel régime, M. Scoville se fait le porte-parole de partisans de plus en plus nombreux de la limitation des armements qui, consciemment ou non, ont essayé d'intégrer la proposition sur le gel complet aux formules employées depuis toujours relativement à la limitation des armements. Fait ironique, ces dernières sont précisément celles dont la proposition sur le gel devait se distinguer. Quoi qu'il en soit, l'idée d'un gel sélectif ou partiel retient déjà plus l'attention que le concept du gel total, même si des plans de gel très sélectifs, tels que ceux concernant l'interdiction des essais d'armes antisatellites ou l'interdiction visant les véhicules manoeuvrables de

rentrée ou les missiles de croisière à longue portée lancés depuis des navires ou des sous-marins, n'ont jusqu'ici pas favorisé davantage les négociations que la proposition sur le gel complet. Même si un ou deux de ces plans réussissaient, ils seraient loin de juguler la course aux armements comme les auteurs du fameux "Plaidoyer" l'avait espéré.

CONCLUSIONS

Il est peu probable que les propositions sur le gel nucléaire complet qui ont été présentées à l'ONU et qui ont été adoptées par une majorité écrasante, malgré l'opposition des États-Unis et de leurs principaux alliés, seront mises en oeuvre dans leur forme actuelle. Que faut-il donc en conclure?

Disons d'abord qu'il n'existe pas de solution miracle pour arrêter la course aux armements. En ce qui concerne le gel nucléaire, une kyrielle de complications techniques et politiques ont petit à petit enlevé son originalité à la proposition, bien qu'elle puisse encore constituer un objectif à long terme.

En second lieu, le mouvement en faveur du gel a mis en lumière la puissance du processus politique, ce qui montre qu'en exerçant des pressions soutenues inspirées par un appui massif de la population, on peut porter dans les grandes enceintes politiques la question de la limitation des armements.

Enfin, s'il faut une cause aussi exaltante que le gel pour maintenir l'intérêt du public et l'inciter à exercer des pressions sans relâche, on risque, en l'absence d'une telle cause, de le voir se soucier de moins en moins des dangers de la guerre nucléaire. Est-il possible de conserver l'intérêt du public pendant longtemps sans une initiative captivante, mais en scrutant toujours les propositions pragmatiques et les résultats obtenus par les chefs politiques? Voilà peut-être où réside le véritable défi de tous ceux et celles qui, soucieux de l'avenir et attentifs aux besoins du genre humain, ont tellement fait pour stimuler le débat sur le gel nucléaire complet!

ANNEXE

*Texte de la résolution mexico-suédoise, no. 40/151C, présentée sur le gel nucléaire à l'ONU en 1985. Résolution adoptée par 131 voix contre 10, avec 8 abstentions.**

* En expliquant le vote de son pays, le représentant de la République Fédérale d'Allemagne a souligné que bien que la RFA se soit abstenue, elle avait l'intention de voter 'non'.

Rappelant que, dans le Document final de la dixième session extraordinaire de l'Assemblée générale, première session extraordinaire consacrée au désarmement, adopté en 1978 et unanimement et catégoriquement réaffirmé en 1982 à la douzième session extraordinaire de l'Assemblée générale, deuxième session extraordinaire consacrée au désarmement, l'Assemblée a exprimé sa vive préoccupation devant la menace que représentaient pour la survie même de l'humanité l'existence d'armes nucléaires et la poursuite de la course aux armements,

Rappelant également qu'à ces occasions elle a fait observer que les arsenaux nucléaires existants étaient plus que suffisants pour détruire toute vie sur la Terre et a insisté sur le fait que l'humanité se trouve par conséquent placée devant une alternative : mettre fin à la course aux armements et progresser vers le désarmement, ou périr,

Notant qu'à la septième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés, tenue à New Delhi en mars 1983, et à la huitième Conférence des ministres des affaires étrangères des pays non alignés, tenue à Luanda (République démocratique d'Angola) en septembre 1985, il a été déclaré que la recrudescence, tant qualitative que quantitative, de la course aux armements nucléaires ainsi que l'attachement aux doctrines de dissuasion nucléaire avaient augmenté le risque de voir éclater une guerre nucléaire et avaient entraîné une insécurité et une instabilité accrues dans les relations internationales,

Ayant à l'esprit que, dans leur Déclaration commune publié le 22 mai 1984, les chefs d'État ou de gouvernement de six États Membres de l'Organisation des Nations Unies, originaires de cinq continents différents, ont demandé instamment aux États dotés d'armes nucléaires, "comme première étape indispensable . . . de cesser tout essai, toute production et tout déploiement d'armes nucléaires et de leurs vecteurs" et que dans la Déclaration de New Delhi du 28 janvier 1985 ils ont réaffirmé : "La cessation de la course aux armements est une nécessité absolue à l'heure actuelle. Elle seule permettra d'assurer que les arsenaux n'augmenteront pas durant le déroulement des négociations."

Estimant qu'il est extrêmement urgent de mettre fin à tout nouvel accroissement des terrifiants arsenaux des deux principaux États dotés d'armes nucléaires qui possèdent déjà un pouvoir de riposte amplement suffisant et une capacité de surdestruction effrayante,

Accueillant avec satisfaction le début de négociations entre les États-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques socialistes soviétiques sur un éventail de questions concernant les armes spatiales et nucléaires — tant stratégiques qu'à portée intermédiaire — toutes ces questions étant examinées et résolues en tenant compte de leur interdépendance,

Considérant qu'un gel des armements nucléaires, sans être une fin en soi, constituerait la première étape la plus

efficace pour que l'accroissement et le perfectionnement qualitatif des armes nucléaires existantes ne se poursuivent pendant la durée des négociations,

Fermement convaincue que la situation à l'heure actuelle est particulièrement propice à un gel de cet ordre, puisque la puissance militaire nucléaire des États-Unis d'Amérique et celle de l'Union des Républiques socialistes soviétiques sont maintenant équivalentes et qu'il semble manifeste que, globalement, ces pays sont à peu près à égalité,

Consciente du fait que l'application des systèmes de surveillance, de vérification et de contrôle déjà convenus dans le cadre de certains accords antérieurs suffirait à garantir raisonnablement le respect des engagements pris en ce qui concerne le gel des armements,

Convaincue qu'il serait de l'intérêt de tous les autres États dotés d'armes nucléaires de suivre l'exemple des deux principaux États dotés d'armes nucléaires,

1. *Prie à nouveau instamment* les États-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, les deux principaux États dotés d'armes nucléaires, de proclamer, soit au moyen de déclarations unilatérales simultanées, soit par le biais d'une déclaration commune, un gel immédiat des armements nucléaires, qui constituerait un premier pas sur la voie du programme global de désarmement et dont la structure et la portée seraient les suivantes :

(a) Il comprendrait :

- (i) Une interdiction générale des essais d'armes nucléaires et de leurs vecteurs;
- (ii) L'arrêt complet de la fabrication d'armes nucléaires et de leurs vecteurs;
- (iii) L'interdiction de tout nouveau déploiement d'armes nucléaires et de leurs vecteurs;
- (iv) L'arrêt complet de la production de matières fissiles à des fins militaires;

(b) Il serait assujéti à toutes les mesures et procédures de vérification pertinentes qui ont déjà été convenues par les parties dans le cadre des Traités SALT-I et SALT-II, ainsi qu'à celles qu'elles ont acceptées, en principe au cours des négociations trilatérales préparatoires sur l'interdiction complète des essais, qui se sont déroulées à Genève;

(c) Il porterait initialement sur une période de cinq ans et serait prolongé au cas où d'autres États dotés d'armes nucléaires accepteraient également ce gel, comme l'Assemblée générale les y invite instamment;

2. *Demande* aux deux principaux États dotés d'armes nucléaires susmentionnés de présenter un rapport commun ou deux rapports séparés à l'Assemblée générale, avant l'ouverture de sa quarante et unième session, sur l'application de la présente résolution;

3. *Décide* d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa quarante et unième session une question intitulée "Application de la résolution 40/ . . . de l'Assemblée générale relative à un gel des armements nucléaires."

AUTRES LECTURES

Cole, P.M. and W.J. Taylor éd., *The Nuclear Freeze Debate: Arms Control Issues for the 80's*, Boulder Co., Westview Press, 1983.

Forsberg, Randall, "A Bilateral Nuclear-Weapons Freeze," *Scientific American*, novembre 1982.

Forsberg, Randall, *Call to Halt the Nuclear Arms Race*, Institute for Defense and Disarmament Studies, 1982.

Garfinkle, A.M., *The Politics of the Nuclear Freeze*, Philadelphie, *Foreign Policy Research Institute*, 1984.

Sénateurs Kennedy et Hatfield, *Freeze! How You Can Help Prevent Nuclear War*, New York, Bantam Books, 1982.

Paine, C. et D. Halperin, éd., *Toward a Safer World*, Cambridge (Maryland), *Physicians for Social Responsibility*, 1984.

Stoertz, H., "Monitoring a Nuclear Freeze", *International Security*, Printemps 1984, pp. 91-110.

The Nuclear Weapons Freeze and Arms Control, Délibérations d'un colloque tenu à l'*American Academy of Arts and Sciences*, du 13 au 15 janvier 1983, à Cambridge (Maryland), *Centre for Science and International Affairs*, J.F. Kennedy School of Government, Université de Harvard.

Département d'État américain, *Arms Control and the Nuclear Freeze Proposal*, Washington, (D.C.), *Bureau of Public Affairs*, avril 1982.



M. David Cox est Directeur de la recherche à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Il s'est provisoirement absenté de l'Université Queen's où il est professeur de sciences politiques.

Le présent exposé est fortement inspiré des documents de travail rédigés par M. Gilles Grondin, de l'ICPSI, et par MM. Lawrence Hagen et Ronald Purver, du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement. Les opinions exprimées dans l'exposé 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, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa, K2P 0P7.

Also available in English.

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20024196 9