

L'inspection sur place, ou la transparence des relations internationales (Note)

Éric Remacle

Volume 19, numéro 4, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702419ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702419ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Remacle, É. (1988). L'inspection sur place, ou la transparence des relations internationales (Note). *Études internationales*, 19(4), 693-702.
<https://doi.org/10.7202/702419ar>

L'INSPECTION SUR PLACE OU LA TRANSPARENCE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Eric REMACLE*

S'il est aujourd'hui devenu presque banal de parler de l'inspection sur place comme moyen de vérification des accords de maîtrise des armements, il faut toutefois se rendre compte qu'il s'agit d'un changement très récent. Il suffit pour s'en convaincre de relire ce qu'en disaient les experts il y a encore trois ans: « Aussi loin qu'on remonte dans l'histoire des efforts de maîtrise des armements, aucun système d'inspection sur place non routinière n'a été adopté et les perspectives pour qu'un tel schéma devienne acceptable dans un avenir proche sont virtuellement nulles (...). Les formes d'inspection sur place qui exigent que les États renoncent à des aspects significatifs de leur souveraineté nationale, doivent encore être classées comme utopiques ».¹ « L'intransigeance soviétique sur ces questions critiques de la vérification constitue un obstacle majeur et permanent pour progresser dans la voie d'un désarmement authentique, nonobstant les concessions récentes et fort bienvenues. L'entêtement permanent de Moscou sur la question de l'inspection sur place non seulement renforce le poids des opposants à la maîtrise des armements aux États-Unis, mais soulève aussi une question évidente et préoccupante: qu'est-ce que les Soviétiques ont à cacher? »²

I – UNE ANNÉE CHARNIÈRE

L'année 1987 constitue un véritable tournant en la matière. C'est en effet au cours de cette année qu'a été appliqué le premier accord prévoyant des inspections par surprise. L'accord adopté le 22 septembre 1986 à Stockholm à l'issue de la première phase de la Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE) prévoyait en effet que chacun des 35 États signataires (tous les pays européens, sauf l'Albanie, plus le Canada et les États-Unis) devait accepter au minimum 3 demandes d'inspections des manœuvres militaires par an. Ces inspections ne peuvent être faites par des alliés et aucun État n'est obligé d'accepter plus d'une demande provenant d'un même État. Il est laissé à l'État inspecté 24 heures pour réagir et l'équipe d'inspection (4 personnes) doit arriver 36 heures après la demande et dispose de 48 heures pour mener son travail. Ces inspections peuvent se faire au sol ou par des moyens aériens (les pilotes et avions étant décidés de commun accord par le pays inspecté et le pays inspectant). Cet accord n'avait été obtenu que suite à une concession soviétique un mois avant la fin de la conférence.³ Il est aujourd'hui devenu réalité: en 1987, 3 États ont utilisé leur droit de demander une inspection sur place, les États-Unis en URSS à la fin août, la Grande-Bretagne en RDA en septembre, et l'URSS en Turquie en octobre.

* Chercheur au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix, Bruxelles.

1. Allan S. KRASS, *Vérification: How Much is Enough?*, Londres-Philadelphie, SIPRI, Taylor & Francis, 1985, pp. 215 et 254.
2. *Peace Research Centre Newsletter*, vol. 1, n° 2, octobre 1986, p. 10.
3. Arié ZAKS, *La conférence sur le Désarmement en Europe*, Bruxelles, GRIP, dossier « Notes et documents » n° 101, septembre 1986.

L'accord de Washington sur les INF accentue le rôle de l'inspection sur place.⁴ Il prévoit en effet :

- Une inspection initiale dans 30 installations américaines et 128 sites soviétiques pour vérifier les échanges de bases de données entre le 30^{ème} et le 90^{ème} jour suivant la ratification ;
- Une vérification à demeure 24 heures sur 24 pendant 13 ans de l'entrée et des alentours des usines de production de Votkinsk en URSS et d'Hercules Aerospace à Magna dans l'Utah ;
- Une procédure d'inspection par défi (20 par an les 3 premières années, 15 par an les 5 suivantes et 10 par an les 5 dernières) à court préavis (notification minimum 16 heures avant l'arrivée) des lieux de stockage, de déploiement et de réparation, y compris en Europe, ainsi que des usines de production des lanceurs de missiles de croisière ;
- Des mesures facilitant l'observation par les moyens techniques nationaux ;
- Des Centres de Réduction des Risques nucléaires pour échanger les informations et notifier les demandes d'inspection ;
- Une Commission spéciale de vérification chargée d'assurer l'application et le respect du traité.

La comparaison entre les types d'inspection prévus, leur nombre, la durée du préavis, le nombre d'inspecteurs (jusqu'à 30 pour certaines inspections par défi) montre que le traité INF traduit un substantiel bond qualitatif dans le degré de confiance entre les superpuissances.

Cela s'est vérifié également dans les négociations sur les armes chimiques au sein du comité ad hoc de la Conférence du Désarmement de Genève, réunissant 40 États à l'initiative des Nations Unies. L'URSS acceptait en 1987 le principe de l'inspection des sites de stockage (17 février), des installations de destruction (6 mars) et, lors de la session d'été, elle se prononçait pour des inspections par défi sans droit de refus du pays inspecté. Dans l'état actuel des discussions à la CD⁵, on peut d'ores et déjà avancer que l'inspection sur place jouera un rôle aussi important que dans le traité INF. Le projet de convention sur l'interdiction des armes chimiques prévoit en effet les mesures suivantes :

- Création d'un corps d'inspecteurs internationaux sous la responsabilité d'une autorité internationale ;
- Inspection initiale sur place et mise sous scellés des stocks existants sur base des déclarations des États signataires ;
- Surveillance systématique par des instruments sur place et des inspections régulières des lieux de stockage et de destruction ainsi que la fermeture des usines de production ;
- Inspection sur place des usines de production, de leur destruction, du transfert des armes vers le lieu de destruction ;
- Contrôle des produits toxiques et installations non interdits mais pouvant être utilisés dans un but interdit (inspection initiale + inspection systématique pour les « super-toxiques » ; inspection routinière + surveillance par des instruments sur place pour les composants-clés ; simple échange de données pour les produits les moins dangereux) ;
- Préavis de 48 heures (voire peut-être 24) pour notifier l'arrivée des inspecteurs ;

4. *Le traité de Washington sur les INF (8décembre 1987)*, Bruxelles, GRIP, dossier « Notes et Documents » n° 117-118, GRIP, Bruxelles, janvier-février 1988.

5. Nous nous basons ici sur le rapport du comité ad hoc remis à l'issue de la session d'été : document CD/1782, 26 août 1987.

- Liberté totale pour les inspecteurs d'amener tout matériel, de visiter toute installation et de demander tout échantillon;
- Possibilité pour l'État inspecté d'accompagner et d'observer des inspecteurs, d'avoir des doubles des échantillons, d'assister aux analyses d'échantillon, de tester les instruments des inspecteurs, d'avoir copie des rapports d'inspection.

Progressivement se mettent ainsi en place de nouvelles mesures de contrôle international très détaillées: les accords précisent qui fournit les véhicules, qui paye le kérosène, quels instruments peuvent apporter les inspecteurs, qui prélève les échantillons chimiques. L'originalité consiste également en la définition d'un statut pour les inspecteurs: immunité diplomatique, formes d'accréditation, création dans le cas de la convention sur les armes chimiques d'un véritable corps d'inspecteurs internationaux, notion d'inspecteurs à demeure dans le traité INF. Des instances sont également mises en place pour notifier la venue des inspecteurs: si aucun organisme n'est prévu par l'accord de Stockholm à cet effet, l'accord INF se fonde par contre sur une notification via les Centres de Réduction des Risques nucléaires créés le 15 septembre 1987 par les deux superpuissances, et le projet de convention sur les armes chimiques instaure une autorité internationale (Comité consultatif ou Conférence générale, Conseil exécutif et Secrétariat technique).

L'expérience acquise en 1986 et 1987 dans la détermination et l'application des modalités de l'inspection sur place devrait faciliter grandement les futures négociations de désarmement. C'est ainsi que, lors du sommet Reagan-Gorbatchev de décembre dernier, les principales mesures de vérification d'une réduction de 50 % des armes stratégiques (START) ont déjà été convenues: échange de bases de données, inspection initiale pour vérifier ces données, observation sur place de l'élimination des systèmes nucléaires concernés (ce qui est nouveau par rapport au traité INF), contrôle permanent sur place du périmètre et de l'entrée des usines de production, inspection sur place à court préavis des différents sites, mesures facilitant l'observation par les moyens techniques nationaux.⁶

Pour les négociations sur la stabilité conventionnelle, les discussions seront probablement plus complexes. Lors des pourparlers de Vienne sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe (MBFR), le Pacte de Varsovie avait accepté le principe de l'inspection sur place, notamment la détermination de points d'entrée et de sortie officiels des troupes dans la zone concernée. Mais l'URSS n'avait pas accepté que les quelque 500 000 soldats soviétiques assurant les relèves annuelles passent par ces points, que la zone d'inspection soit étendue aux districts occidentaux de l'URSS et que le nombre d'inspections annuelles se montent à 30 de part et d'autre. Il faut aussi rappeler le désaccord persistant aux MBFR sur l'évaluation des forces de chaque camp, ces fameuses bases de données qui, depuis SALT-2, accompagnent les accords et sont une donnée essentielle pour garantir la vérification. Les progrès enregistrés dans les négociations sur les INF, les START et les armes chimiques, ainsi que la perspective de remplacer les MBFR par une négociation couvrant la zone de l'Atlantique à l'Oural, permettent toutefois d'espérer que les blocages antérieurs seront résolus. Une récente étude du Service de Recherche du Congrès américain tentait d'élaborer un compromis pour les futures mesures d'inspection des réductions conventionnelles, en se fondant notamment sur l'expérience de l'échec des MBFR, de la réussite des accords de Stockholm et de Washington et en proposant de créer un centre de crise permanent OTAN/Pacte de Varsovie destiné à contrôler le respect des accords.⁷

6. *Joint US-Soviet Summit Agreement, Nouvelles atlantiques* n° 1976, annexe I, 16 décembre 1987, pp. 3-4.

7. *Nouvelles atlantiques* n° 1979, 30 décembre 1987, p. 2.

II – UNE PROGRESSION HISTORIQUE

Même s'il est évident que l'inspection sur place est aujourd'hui dans une phase qualitativement nouvelle, il ne faut pas oublier que c'est le fruit d'une lente maturation.

Dès la première Conférence mondiale du Désarmement, qui réunit en 1932 plus de 60 États sous l'égide de la Société des Nations, un accord existait pour accorder une place importante à l'inspection, sous la responsabilité d'une Commission permanente du Désarmement.⁸ À l'époque, cette question était d'autant plus importante que n'existaient pas les satellites et autres « moyens techniques nationaux » de vérification (MTN).

Les premiers traités prévoyant des inspections sur place⁹ n'avaient pas une importance cruciale; en outre, une telle inspection n'est souvent possible que pour les puissances possédant une technologie appropriée, c'est-à-dire les superpuissances. La seule exception, relative, à cette règle est probablement le mécanisme international de surveillance et de contrôle, mis en place par l'Agence internationale de l'Énergie atomique. Il est particulièrement significatif que ni les accords sur les armes chimiques (Protocole de Genève de 1925) et biologiques (convention de 1972) ni les accords SALT (1972 et 1979) ne prévoient d'inspection sur place.

On ne peut toutefois ignorer le progrès que constitua l'importance croissante accordée aux mesures dites « de coopération » qui complètent les MTN et constituent autant de mesures de confiance: accord pour ne pas gêner l'observation par les MTN, échange d'instruments de contrôle, échange de bases de données, notifications préalables d'activité, échange d'informations et d'observateurs, commission consultative, conférence d'évaluation. Ces diverses mesures ont sans doute permis de franchir le pas qui conduira plus tard à l'acceptation de l'inspection sur place.

Les accords SALT joueront un rôle important dans la concrétisation des diverses mesures de coopération, en particulier l'échange des bases de données et la commission consultative.¹⁰ Les deux traités américano-soviétiques sur les essais nucléaires signés dans les années 70 (TTBT de 1974 et PNET de 1976) créèrent eux aussi un précédent en prévoyant un échange de données géologiques et sismiques et une observation des explosions nucléaires pacifiques, mais leur non-ratification par le Sénat américain, qui souhaitait des mesures de vérification plus importantes, en a empêché l'application jusqu'à ce jour.

L'accroissement des mesures de coopération aura évidemment permis de progresser dans la maîtrise des armements au cours des trente dernières années. Cela ne doit pas cacher que les accords concernés n'ont fait que freiner la course aux armements sans aboutir à des réductions significatives des arsenaux. Quant aux rares mesures d'inspections sur place envisagées, elles n'ont jamais dépassé le niveau d'inspections routinières, à des périodes déterminées, de sites déterminés.¹¹ L'inspection sur demande, par mise en demeure ou par

8. Jozef GOLDBLAT, *Arms Control Agreements. A Handbook*, Londres, SIPRI, Taylor & Francis, 1983, p. 10.

9. Ce sont le Traité sur l'Antarctique (1959), le Traité sur l'espace extra-atmosphérique (1967), le Traité de Tlatelolco (1967), le Traité de Non-Prolifération (1968), le Traité sur les Fonds marins (1971). On peut y ajouter le Traité sur la Lune de 1979 et celui de Rarotonga de 1986. Pour plus de détails, voir Jozef GOLDBLAT, *op. cit.*, Allan S. KRASS, *op. cit.*, et Bhupendra JASANI et Toshibomi SAKATA, *Satellites for Arms Control and Crisis Monitoring*, Oxford-New York, SIPRI, Oxford University Press, 1987, tableau 1, pp. 4-6.

10. Cf. Notburga K. GOLLER-CALVO, et Michel A. CALVO, *Les accords SALT. Contenu-Application-Contrôle*, Bruxelles, Bruylant, 1987, pp. 277-404.

11. Ce n'est pas par hasard que la première concession soviétique importante à ce sujet ait porté, en 1984, sur une inspection *routinière* de la destruction des stocks d'armes chimiques.

défi (challenge on-site inspection), qui est par définition imprévue, quasi immédiate et plus indiscreète n'a jamais pu faire l'objet d'un accord jusqu'en 1986.¹² Il est probablement significatif que cette mesure de vérification soit adoptée au moment même où l'on s'engage dans un processus de réduction effective des armements.

III – DEUX POSITIONS ANTAGONISTES

Il vaut la peine d'analyser les raisons pour lesquelles cette question a opposé Washington et Moscou pendant quarante ans, ainsi que les changements qui ont amené à un vrai retournement de situation aujourd'hui.

Le premier grand débat entre les super-grands sur cette question date de 1946, lors de la discussion aux Nations Unies du plan Baruch auquel s'opposa le représentant soviétique, un certain Andreï Gromyko qui fera la brillante carrière que l'on sait par la suite. Quelles sont les deux positions en présence, qui ne varieront guère pendant quarante ans ?¹³

Pour Washington, il n'est pas question de promettre un quelconque désarmement sans qu'ait été mis en place un système de contrôle adéquat. Cela n'étonne pas de la part d'un État qui détient à l'époque le monopole de l'arme atomique et conservera jusqu'à la fin des années 60 une supériorité dans ce domaine. Il s'agit pour les États-Unis de maintenir leur avantage. Il faut ajouter à cette préoccupation le sentiment, partagé par toute la classe politique américaine, qu'on ne peut faire confiance à l'URSS. Même des modérés qui n'accordent pas une importance cruciale à l'inspection sur place, comme les négociateurs des accords SALT, partageaient cet avis. Le plus bel exemple sera cette phrase lancée par le candidat démocrate Walter Mondale à son adversaire Ronald Reagan lors d'un débat télévisé en 1984 : « I don't trust the Russians ». ¹⁴ Cette tendance ne fera que s'amplifier avec l'administration Reagan qui exige des mesures d'inspection sur place d'un niveau d'indiscrétion inimaginable. C'est notamment le cas du projet de convention sur les armes chimiques déposé en 1984 par le vice-président George Bush à la Conférence du Désarmement à Genève.

Le terme « vérification adéquate », inventé par le président Nixon et employé dans les années 70, est remplacé à l'ère Reagan par « vérification effective ». ¹⁵ Il ne s'agit plus seulement de se prémunir contre des violations militairement significatives des traités mais d'empêcher que se développe tout risque de violation, quelle que soit son importance. L'inspection sur place acquiert alors une fonction quasi idéologique, elle est la preuve qu'on ne peut pas faire confiance à l'URSS. Beaucoup d'experts estiment aussi que cette insistance sur la vérification avait d'autres fonctions. La première est de pouvoir refuser tout traité

12. À l'exception du Traité de Tlatelolco et du Traité de Non-Prolifération qui prévoient une inspection sur place par défi. Il existe aussi des inspections sur place demandées par un État sur son propre territoire pour faire constater la violation d'un traité par un autre État. Ce fut le cas lorsque l'Iran invita des experts internationaux à constater sur place les conséquences de l'emploi des armes chimiques par l'Irak. La convention de 1977 qui interdit l'usage de techniques de modification de l'environnement dans un but militaire prévoit également ce type de procédure, qui n'a rien de commun avec l'inspection sur place telle que nous l'envisageons dans cet article.

13. Allan S. KRASS, *op. cit.*, p. 116 et suivantes.

14. Cité dans Allan S. KRASS, *op. cit.*, p. 160.

15. Ce terme de « vérification effective » avait déjà été proposé en 1977 par la Chambre lors de la modification de la loi sur l'Agence pour la Maîtrise des Armements et le Désarmement (ADCA), mais le Sénat avait préféré conserver « vérification adéquate ».

considéré comme non vérifiable: ce fut le cas avec la non-ratification du TTBT et du PNET, et avec le refus de l'administration Reagan de négocier des traités d'interdiction des armes anti-satellites et des essais nucléaires. Secundo, des propositions de vérification draconiennes ont sans doute été présentées parce que Washington savait qu'elles seraient refusées par Moscou, ce qui rejetait sur l'URSS la responsabilité d'un blocage des négociations. D'autre part, la position américaine visant à inclure l'inspection dans les traités peut amener à ce qu'un refus d'inspection soit interprété automatiquement comme une violation du traité: c'est ce qui amena par exemple les Soviétiques à refuser d'inscrire l'inspection sur place sur demande dans SALT-1.¹⁶ Parfois, Washington fait une proposition sans se rendre compte des difficultés techniques pour l'appliquer: ce fut notamment le cas lors des négociations sur l'interdiction des essais dans l'atmosphère en 1963.¹⁷

Enfin, il y a souvent une part de bluff et de propagande dans ce type de propositions. En effet, à de rares exceptions près¹⁸, les États-Unis pouvaient ainsi se présenter comme les champions de la transparence, face à une Union soviétique secrète et fermée.

Force est de constater qu'avant Mikhaïl Gorbatchev, la méfiance extrême des dirigeants soviétiques à l'égard de l'inspection sur place donnait l'impression qu'ils avaient des choses à cacher. La position de Moscou était en effet diamétralement opposée à celle de Washington. Nous avons vu que, lors de la discussion du plan Baruch en 1946, les États-Unis faisaient de la vérification un préliminaire à tout désarmement. Andreï Gromyko présenta comme proposition alternative une convention interdisant les armes nucléaires, suivie de discussions sur les moyens de vérification. La même position sera maintenue presque de manière intangible pendant quarante ans: il faut un accord de principe sur le désarmement avant d'envisager le contrôle, une vérification sans désarmement relèverait de l'espionnage. L'ancien négociateur soviétique à la Conférence du Désarmement de Genève Viktor Issraelyan, a fort bien résumé les sept principes de base de la position soviétique sur la vérification:

- « 1. La conduite de la vérification ne devrait en aucune façon porter préjudice aux droits souverains des États ni permettre une ingérence dans leurs affaires internes.
2. La vérification ne peut exister sans désarmement, mais doit être issue d'un accord précis et clair sur des mesures de limitation des armements et de désarmement.
3. La taille et les formes de la vérification devraient être proportionnées au caractère et à la taille des obligations spécifiques établies (...).
4. L'élaboration détaillée des mesures de vérification n'est possible qu'après l'élaboration d'un accord sur l'étendue de ce qui est interdit.
5. Nous partons de la présomption qu'un État signe une convention non pour la violer mais dans le but de se conformer strictement aux obligations qu'il a contractées; c'est

16. Allan S. KRASS, *op. cit.*, p. 217.

17. L'ambassadeur américain Harriman avoua d'ailleurs plus tard: « Lorsque je vis les détails des exigences de nos experts pour ce genre d'inspections (...), je suis satisfait (que les Soviétiques) n'aient jamais été d'accord (...) Ils acceptèrent le principe de l'inspection sur place, mais je suis heureux que nous ne soyions jamais parvenus à un accord » (cité dans Allan KRASS, *op. cit.*, p. 222).

18. Ces exceptions sont le refus du Secrétaire d'État Kellogg d'accepter une inspection sur place des traités de désarmement naval dans les années 20 et celui du Congrès en 1963 concernant l'inspection sur place de l'interdiction complète des essais nucléaires par une commission internationale.

pourquoi la vérification ne devrait pas reposer sur le principe de la méfiance totale entre États (...).

6. Les formes internationales de vérification devraient être limitées.
7. (...) dans les conditions du développement actuel de la science et de la technologie, aucune violation un tant soit peu sérieuse d'un accord dans le domaine du désarmement (...) n'a de chance de rester très longtemps secrète. »¹⁹

Si l'on peut donc reprocher à Moscou son manque de souplesse, on ne peut toutefois contester que sa position a une logique interne. Quant à sa méfiance vis-à-vis de l'espionnage, il semble qu'elle ait été parfois justifiée: ainsi, la proposition du président Eisenhower en 1955 d'échanger des photographies de tous les établissements militaires américains et soviétiques, dite proposition « *Open Skies* », pouvait fournir au Pentagone des indications précises de cibles pour une attaque nucléaire anti-forces à laquelle l'URSS n'aurait pu répliquer.²⁰

La confrontation des positions des deux super-grands permet donc de mieux appréhender les raisons de leurs divergences persistantes à propos de l'inspection sur place. La détente dans les années 60 et au début des années 70 aura toutefois permis un certain assouplissement des positions en présence; le développement des moyens techniques nationaux et des mesures dites de coopération rendait, il est vrai, l'inspection sur place moins indispensable. Lors de la négociation sur les accords SALT-2 par exemple, l'URSS renonça au principe de la préséance de l'accord sur les mesures de contrôle, puisqu'elle communiqua en cours de négociations les données sur ses bombardiers lourds. La partie américaine adopta à la même époque la notion plus souple de « vérification adéquate » et considéra davantage l'inspection comme une mesure symbolique et politique, complémentaire aux moyens techniques nationaux et aux mesures de coopération. Des convergences ont également pu se dessiner durant les années 70 à propos de la vérification de l'interdiction des armes biologiques et des essais nucléaires. Le raidissement opéré de part et d'autre durant la première moitié des années 80 empêcha de capitaliser ces progrès. Il faudra attendre la venue de Mikhaïl Gorbatchev pour passer à l'étape suivante.

IV – LES CAUSES DU RAPPROCHEMENT

C'est en effet au leader du Kremlin qu'il faut imputer la nouvelle dynamique concernant l'inspection sur place. Le fondement de ce véritable bouleversement, que Gorbatchev lui-même qualifie de « nouvelle pensée politique », et que le 27^{ème} Congrès du PCUS a avalisé en février 1986, est la mise en avant de la prédominance des mesures politiques sur les mesures militaires dans le domaine de la sécurité.²¹ « La course aux armements, l'aspiration à une supériorité militaire ne peuvent, objectivement, apporter de gain politique à personne (...). En ce siècle, la véritable sécurité égale est garantie non par le niveau maximum, mais par le niveau minimum de la balance stratégique dont il est nécessaire d'exclure entièrement l'arme nucléaire et les autres types d'armes de destruction massive. »²² « À notre époque, la sécurité

19. CD/PV 119, 31 mars 1981, pp. 16-17.

20. Allan S. KRASS, *op. cit.*, pp. 117-118.

21. Cf. Rik COOLSAET, « Du nouveau à l'Est », *Memento Défense-Désarmement 1987*, Bruxelles, GRIP, « GRIP-informations » n° 11, printemps 1987, pp. 17-19.

22. Mikhaïl GORBATCHEV, *Rapport politique du Comité central au 27^{ème} Congrès du PCUS*, février 1986.

de l'URSS ne va pas sans celle des pays de l'OTAN. Et sans la sécurité mutuelle de ces États, il ne saurait y avoir de sécurité universelle. »²³ Cette conception politique d'une sécurité mutuelle et d'une dissuasion minimale entraîne une attitude beaucoup plus ouverte vis-à-vis des mesures de vérification: « Le contrôle sur les armements à détruire et à limiter s'effectuerait par les moyens techniques nationaux, ainsi que par les inspections sur place. L'URSS est prête à négocier toute autre mesure de contrôle supplémentaire. »²⁴ « L'Union soviétique fera pression pour le système de supervision et de vérification le plus strict. »²⁵

Cette surenchère de Moscou, qui dépasse même les positions américaines, provoque un curieux effet-boomerang pour les États-Unis. Washington se rend soudain compte qu'elle ne peut accepter des propositions qu'elle a elle-même avancées. Tant dans la négociation sur les INF que dans celle sur les armes chimiques se posent en effet plusieurs problèmes qui n'avaient guère été envisagés puisqu'on pensait que le Kremlin n'accepterait jamais d'inspections sur place. Premier problème: l'inspection sur le territoire des alliés; Washington ne s'était guère préoccupée de ceux-ci et dut négocier en catastrophe en mars 1987 les conditions auxquelles les inspecteurs soviétiques pourraient parcourir l'Europe occidentale. Autre question épineuse: l'exigence soviétique que l'inspection soit menée non seulement aux portes des entreprises, mais à l'intérieur de celles-ci; une telle mesure aurait évidemment touché aux secrets économiques et militaires que le Pentagone ne souhaite pas révéler, on demanda donc aux négociateurs américains d'exiger des mesures moins drastiques. Moscou s'y plia de bonne grâce, montrant par là même qu'elle avait surtout cherché à pousser la Maison-Blanche dans ses propres contradictions. C'est le même type de préoccupation qui amena les États-Unis à retirer en août dernier certaines de leurs propositions pour le traité INF, telles le contrôle des usines de production des missiles de croisière, le contrôle des tests de missiles et la possibilité de demander une inspection par mise en demeure dans n'importe quel endroit suspect. Enfin, il fallut renoncer à l'idée selon laquelle l'inspection ne concerne que des entreprises d'État, non les entreprises privées. Moscou ne peut évidemment pas accepter que les usines chimiques ou aéronautiques américaines échappent à son contrôle pour cette raison. *A posteriori*, on peut s'interroger sur le sérieux du projet du vice-président Bush sur les armes chimiques de 1984 qui excluait les entreprises privées des mesures d'inspection, ce qui explique l'inquiétude des Soviétiques lorsqu'ils rappellent « que le programme de réarmement binaire que les États-Unis sont en train de réaliser repose sur les projets de privatisation des éléments de base pour les armes binaires. »²⁶ Évidemment, tout ceci pose le problème du respect du Quatrième Amendement de la Constitution américaine, qui s'oppose aux « perquisitions et saisies irraisonnables » de la propriété privée. Un tel examen a été entamé dans le passé²⁷ et aurait pu donner lieu à des propositions politiques « si, au lieu de se focaliser sur des accusations hypothétiques légères et hors de propos, l'attention était centrée sur des systèmes d'inspection qui sont politiquement réalistes et techniquement faisables. »²⁸

23. Interview de Mikhaïl GORBATCHEV à *L'Humanité*, 8 février 1986.

24. Mikhaïl GORBATCHEV, *Déclaration du 15 janvier 1986*, Moscou, Agence de presse Novosti, 1986, p. 6.

25. Discours de Mikhaïl GORBATCHEV au Forum international des intellectuels pour la Paix à Moscou en février 1987 (cité dans: Jack MENDELSON, « INF Verification: A Guide for the Perplexed », *Arms Control Today*, vol. 17, n° 7, septembre 1987, p. 26).

26. Colonel-général Vladimir PITKALOV, commandant des troupes chimiques du Ministère de la Défense de l'URSS, « L'Union soviétique est pour le contrôle le plus strict de l'interdiction de l'arme chimique », *Bulletin militaire de l'Agence de Presse Novosti*, Juin 1987, p. 6.

27. L. HENKIN, *Arms Control and Inspection in American Law*, Westport, CT, Greenwood Press, 1958.

28. Allan S. KRASS *op. cit.*, pp. 215-216.

L'Administration Reagan aurait ainsi sans doute évité les reproches de tous ordres qui lui sont faits dans son propre pays. Ainsi, pour un responsable industriel « l'acceptation américaine d'une interdiction dans le traité INF des missiles de moyenne portée tant conventionnels que nucléaires était une erreur (...) Cela veut dire que la seule façon dont nous puissions lancer des missiles de croisière est la plus chère : à partir d'un bateau, d'un sous-marin ou d'un avion, au lieu d'un camion. Les missiles sol-sol à double capacité auraient dû être maintenus, en dépit d'une vérification moins parfaite, car ils contribuent grandement à la dissuasion. Mais la droite s'est accrochée à l'idée d'une vérification à toute épreuve. »²⁹ Pour un spécialiste américain de l'*arms control*, « l'administration (...) devra conclure un traité de maîtrise des armements sans avoir résolu les questions de respect antérieures (et hautement hypothétiques) sur lesquelles elle avait grandement insisté. Elle devra probablement abandonner ses propositions d'inspections les plus impétueuses (et non nécessaires) parce qu'elles ont des implications néfastes en matière de sécurité et politiquement pour les États-Unis et leurs alliés. Et, finalement, elle devra probablement présenter au Congrès un traité INF qui fournira un régime de vérification considérablement moins strict (mais néanmoins adéquat) que celui qu'elle avait originellement exigé. »³⁰ Quant au président de General Dynamics, dont une usine de lanceurs de missiles de croisière est sujette à inspection, « il dit que, en cas de problème de sécurité, le travail d'assemblage de tanks pour les appareils Atlas et Centaur sera démenagé ailleurs. On demandera au gouvernement de payer les frais d'un tel déménagement. »³¹ Enfin, l'usine de fabrication des moteurs de Pershing Hercules Aerospace à Magna, dans l'Utah, qui a appris quelques semaines avant la signature du traité INF qu'elle serait soumise à une inspection soviétique 24 heures sur 24 pendant 13 ans, s'est plainte de se retrouver ainsi défavorisée face à ses concurrents pour l'obtention de futurs contrats avec le Département de la Défense : « C'est comme si vous aviez un consulat russe sur votre seuil », s'est exclamé le président de Hercules Aerospace.³²

V – UN CLIMAT POLITIQUE NOUVEAU

Depuis 1980, les propositions du gouvernement américain sur l'inspection sur place ou ses accusations publiques concernant les violations des traités par l'URSS³³ ont davantage relevé de la propagande que d'une attitude visant réellement à affronter le problème d'éventuelles violations. Le véritable revirement de la Maison-Blanche en 1987 lui fut imposé par la dure réalité des faits : l'acceptation par Moscou du principe de l'inspection sur place. On peut espérer à présent que Washington conservera une position moins « idéologique » sur ces problèmes comme elle le fit déjà lors des négociations SALT. Quant au Kremlin, après quarante ans de méfiance et de secret excessifs, il a compris que l'inspection sur place n'était pas synonyme d'espionnage.

29. *Aviation Week & Space Technology*, 14 décembre 1987, p. 21.

30. Jack MENDELSON, *op. cit.*, p. 29.

31. *Aviation Week & Space Technology*, 14 décembre 1987, p. 22.

32. *Ibid.*, p. 23.

33. À ce sujet, voir l'étude détaillée de l'équipe de chercheurs de l'Arms Control Association « Analysis of the President's Report on Soviet Noncompliance With Arms Control Agreements », *Arms Control Today*, vol. 17, n° 3, avril 1987, ainsi que le livre de Allan KRASS et Catherine GIRRIER, *Disproportionate Response. American Policy and Alleged Soviet Treaty Violations*, Cambridge, Mass., Union of Concerned Scientists, 1987.

Pendant trop longtemps, cette question n'a été utilisée que pour bloquer les négociations, crispier le climat politique, insinuer des violations des traités. Or, comme l'ont fait remarquer de nombreux experts³⁴, ce ne sont pas les mesures de vérification elles-mêmes qui créent la confiance, mais le climat politique général. Sans un tel climat, les exigences concernant l'inspection ne faisaient qu'accroître la méfiance de part et d'autre. Le dégel des relations Est-Ouest depuis 1985 a, au contraire, permis de faire de l'inspection sur place un instrument de confiance et de transparence. Les superpuissances se préparent à échanger des inspecteurs sur leurs polygones d'essais nucléaires pour tester leurs appareils de vérification. Des experts occidentaux visitent le site chimique top secret de Chikhany en URSS et leurs collègues soviétiques font de même à Tooele dans l'Utah. Le Kremlin ouvre à des parlementaires américains les portes de ses radars pour qu'ils vérifient s'ils violent ou non le traité ABM.

L'inspection sur place devient ainsi une mesure positive et menée en commun pour régler les allégations de violations des traités ou pour améliorer leur application. Une position raisonnable a été trouvée, qui tient compte des limites techniques et politiques de l'inspection sur place et de ce qu'il est vraiment nécessaire de vérifier pour assurer la sécurité de toutes les parties. Comme le soulignait le Président du comité spécial sur les armes chimiques de la Conférence du Désarmement, l'ambassadeur suédois Rolf Eukéus, trois questions permettent de juger l'utilité des mesures d'inspection sur place :

- « - Dissuadent-elles de violer le traité ?
- Rassurent-elles quant à son respect ?
- Construisent-elles la confiance ? »³⁵

C'est en se fondant sur cette conception que l'inspection sur place deviendra le symbole d'une politique de transparence des relations internationales.

34. Jozef GOLDBLAT, *op. cit.*, p. 90; Allan S. KRASS, *La vérification des accords de maîtrise des armements*, Bruxelles, GRIP, dossier « Notes et documents » n° 105, janvier 1987, pp. 17-23.

35. CD/782, Appendix II, p. 2.