

JAPON

Vérification du respect des accords de limitation des armements
et de désarmement

1. Le Gouvernement japonais a constamment souligné l'importance qu'il y avait à prendre, progressivement, les mesures concrètes réalisables dans le contexte de la situation internationale actuelle en vue d'atteindre l'objectif ultime du désarmement général et complet sous un contrôle international efficace. Il va sans dire que les mesures concrètes possibles de ce genre ne sauraient contribuer à un désarmement et à une limitation des armements véritables que si elles sont équitables, réciproques et accompagnées de mesures de vérification appropriées. Les mesures de vérification sont importantes en ce sens qu'elles assurent l'efficacité des accords de désarmement et de limitation des armements et renforcent la confiance entre les parties en cause. L'inclusion de procédures de vérification ne signifie pas nécessairement que les parties commettront des actes de violation des accords ou que ces procédures se dérouleront dans un climat d'hostilité et d'opposition. Néanmoins, il convient, dans le même temps, de prévoir les moyens nécessaires pour pouvoir faire face à divers scénarios de violations éventuelles. A cette fin, il est essentiel que la portée (les limites) de l'interdiction et/ou les autres actions concernant des armes interdites ou des matières, installations, etc. connexes soient clairement définies dans les accords. En effet, le scénario des violations sera probablement quelque peu différent selon qu'il s'agira de tel aspect interdit ou de tel autre.

A cet égard, il importe de se rendre compte que la vérification :

- i) comporte un élément de mesure propre à accroître la confiance en ce sens qu'elle atteint son maximum d'efficacité lorsqu'elle est effectuée dans un climat de coopération et qu'elle vise à s'assurer et à confirmer que la bonne foi des parties qui ont souscrit aux accords n'est pas remise en cause;
- ii) est souvent considérée comme un moyen de dissuader les parties de trahir la confiance essentielle en fournissant un moyen technique crédible de détecter des violations éventuelles, et
- iii) devrait être conçue de façon à éviter les confrontations inutiles et à créer la confiance en prévoyant des mécanismes de consultation appropriés, ce qui favoriserait la création d'un climat général de coopération, dans lequel le désarmement en général pourrait accomplir de nouveaux progrès.

2. On est ainsi amené à se demander ce qui se passe lorsque la preuve est faite qu'une violation a été effectivement commise et a été décelée. Il s'agit d'une question extrêmement délicate, tant du point de vue théorique que dans la réalité. On peut envisager d'appliquer des sanctions, mais, selon les cas, cela peut poser un problème extrêmement complexe, et ce pour les raisons suivantes :

- i) Si la violation est intentionnelle, la confiance sur laquelle reposait l'accord initial pourrait être rompue et il se pourrait que la partie en cause se prépare à abroger l'accord ou à s'en retirer,
- ii) comme semble l'indiquer l'expérience du passé, il pourrait se révéler difficile d'appliquer des sanctions efficaces,
- iii) les institutions internationales chargées de décider de l'application de sanctions peuvent être confrontées à une tâche très complexe, et
- iv) les moyens techniques de vérification actuellement disponibles présentent toujours une certaine probabilité d'erreur ou d'incertitude au niveau de l'observation ou du mesurage, alors que les violations qui risquent de donner lieu à des problèmes sont celles où il existe une probabilité considérable d'erreurs de détection. Il serait difficile pour une institution de prendre des mesures punitives en se fondant sur une affirmation probabiliste du genre "il existe une probabilité de violation de 90 %".

Les dispositions relatives à la vérification devraient être conçues de façon à :

... maximiser l'efficacité technique, afin d'être aussi objectives que possible et exemptes de jugements subjectifs; il conviendrait aussi de tenir compte, dans une certaine mesure, du rapport coût/efficacité,

... permettre d'obtenir une probabilité de détection élevée (on mentionne souvent une probabilité de 90 %) même dans des cas limités et, pour les méthodes de vérification fondées sur la probabilité, mettre davantage l'accent sur la détection de la tendance plutôt que de s'attacher exagérément aux soupçons individuels, et

... prévoir un arrangement ou un mécanisme tels qu'un Comité consultatif, par l'intermédiaire duquel la ou les parties concernées prendraient des mesures concrètes pour dissiper tous "soupçons" éventuels et rétablir la confiance le plus rapidement possible.

3. Il existe quatre sortes d'approches en matière de vérification, à savoir :

- i) vérification négative : s'assurer qu'aucune violation n'a eu lieu (par exemple, non-fabrication de matières ou d'armes interdites),
- ii) vérification positive : confirmer que les actions promises ont bien été effectuées (par exemple, destruction de stocks interdits).

- iii) vérification appliquée à des objets composites dans laquelle le comptage devient l'instrument principal (par exemple, nombre d'armes déployées, de silos, d'installations de fabrication),
- iv) vérification appliquée à des objets continus dans laquelle le mesurage devient l'instrument principal (par exemple, matières ou produits chimiques, soit en fabrication, soit stockés).

On peut constater, et l'expérience l'a démontré, que :

- a) La combinaison d'une vérification positive et d'objets composites est la plus facile, par exemple la destruction de missiles spécifiés, pour laquelle une simple vérification sur place des actes de destruction devrait suffire,
- b) la combinaison d'une vérification négative et d'objets continus est la plus difficile, par exemple la non-fabrication de matières nucléaires du type militaire ou d'agents chimiques létaux supertoxiques au-delà des quantités autorisées et pour des utilisations non autorisées,
- c) parfois la distinction entre objets continus et objets composites n'est pas clairement établie, par exemple dans le cas de la fabrication d'ogives chimiques ou nucléaires à partir de matières interdites ou soumises à des restrictions.

Il existe aussi quelques problèmes connexes. Il s'agira de savoir si des actes qui peuvent aboutir clairement à des activités interdites doivent être considérés comme éléments de preuve suffisante. Par exemple, tous ceux qui se préoccupent de vérification se demandent souvent si des activités d'entraînement et de préparation à un type de guerre déterminé devraient déclencher une alerte internationale.

4. Il est généralement plus pratique qu'une convention fournisse un cadre général pour des dispositions de vérification et laisse les détails aux experts sur le terrain. Les résultats du travail des experts devraient être repris aux fins d'intégration dans l'accord, de façon que les dispositions techniques soient conformes au cadre prévu dans la convention. Les disparités sont souvent dues à des difficultés de communication entre des entités juridiques et techniques. Lorsque des accords politiques sont transcrits en langage juridique, ils deviennent parfois techniquement imprécis, et il peut en être de même en sens inverse.

On peut en trouver un exemple dans l'article III du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), qui a confié l'ensemble des garanties à l'AIEA sans spécifier beaucoup de détails. Il a fallu à l'AIEA, à son tour, plus d'un an de débats internationaux d'experts pour élaborer les détails. Les garanties du TNP sont relativement simples du fait qu'il n'y a que deux éléments chimiques à contrôler, à savoir l'uranium et le plutonium, mais la situation se complique du fait que diverses concentrations d'isotopes différents de ces éléments peuvent avoir des applications aussi bien militaires que pacifiques. Les activités de l'AIEA ont abouti à des accords particuliers de plus de cent articles (INFCIRC/153) ainsi qu'à un flux continu de documents techniques subséquents.

Les procédures de vérification pour d'autres accords de limitation des armements et de désarmement se heurteront à d'autres sortes de problèmes, mais il existe certains aspects communs dont il sera question plus loin.

5. Les interactions entre le "champ d'application" d'un accord et sa "vérification" doivent être examinées en tenant compte de ce qui suit :

- a) Premièrement, le champ d'application ne peut englober que des activités dûment vérifiables. Dans ce contexte, dans la plupart des cas, seules les matières et les installations déclarées par un Etat partie peuvent être effectivement prises en considération à des fins d'activités de vérification. Les activités, les matières ou les équipements non déclarés ou clandestins n'entrent généralement pas en ligne de compte, sauf s'il arrive qu'ils affectent visiblement le secteur soumis aux activités de vérification ou s'ils viennent à être détectés par des moyens techniques nationaux.
- b) Dans le même temps, la vérification devrait être conçue de façon que les effets produits par d'éventuelles activités clandestines deviennent nécessairement aussi visibles que possible, de façon à pouvoir déclencher des vérifications par mise en demeure. C'est l'hypothèse fondamentale à la base de tout accord de limitation des armements et de désarmement que toute activité non déclarée ou clandestine est également interdite.
- c) Il existe souvent des limites quantitatives inférieures en dessous desquelles les vérifications perdent toute signification technique. On en trouve un exemple dans les incertitudes ou les erreurs de mesurage, particulièrement lorsque celui-ci ne porte pas directement sur les événements ou la matière en question mais sur des éléments dérivés (exemple : mesure de la radioactivité de l'uranium ou du plutonium, mesure des quantités restantes d'agents chimiques en cours de destruction, détermination sismologique d'essais nucléaires souterrains). Il n'est pas rare dans le mesurage scientifique que la somme des erreurs résultant des imprécisions d'origine humaine et instrumentale soit de l'ordre de 0,1 % ou davantage, et lorsque le débit de matières est important, l'accumulation de ce 0,1 % peut devenir une quantité considérable. Cette situation oblige à fixer un certain seuil dans toute vérification. Enfin, il faut aussi s'entendre, le cas échéant, sur des normes de mesurage internationalement acceptées.
- d) Les limites inférieures des probabilités de détection résultent de la technique de vérification par échantillonnage aléatoire (inspections discontinues sur place). A mesure que le nombre d'échantillons augmente, la probabilité d'une "non-détection d'une violation" diminue, mais elle ne devient jamais nulle, et il existe une loi des rendements décroissants en présence d'efforts accrus.
- e) Il se peut qu'une partie des installations, des équipements ou des matières impliquent, pour des inspecteurs venant de l'extérieur, certaines difficultés quant à l'accès direct parce que :
 - i) ils sont classés dans la catégorie militaire, de sorte que des révélations les concernant sont censées pouvoir mettre en danger la sécurité nationale et/ou susciter des risques de prolifération,
 - ii) ils impliquent un degré élevé de risque touchant la sécurité du personnel.

Naturellement, il va sans dire que ces motifs ne devraient jamais servir de prétexte pour éviter des inspections. Toutefois, même dans ces cas,

il est possible de résoudre le problème, par exemple au moyen de conjectures scientifiques et techniques indirectes, comme c'est la pratique dans le cas des mesures de radioactivité concernant des matières nucléaires. Il faudra mettre au point certains moyens de ce genre pour s'assurer, par exemple, qu'un agent chimique létal supertoxique déclaré est bien ce que l'on a déclaré qu'il était. On peut aussi qualifier de vérification indirecte l'observation par satellites.

f) Dans le cas où les lignes de démarcation entre les utilisations civiles et les utilisations militaires sont claires du point de vue des concepts mais difficiles à définir dans la pratique, le problème des perturbations causées à des activités industrielles légitimes devient sérieux, comme de nombreux pays en ont fait l'expérience avec les garanties de l'AIEA. Aucun pays ne consentira facilement à dévoiler les sections importantes de son industrie (comportant souvent des informations confidentielles) à un agent extérieur. Comme cela a été fait dans le passé, il conviendra de mettre au point des moyens pour contourner cette difficulté.

g) Les technologies militaires et civiles, ainsi que celle de la vérification, évoluent constamment. Il est important de prévoir un mécanisme pour réviser la technologie pertinente, de façon à actualiser et à améliorer le rapport coût/efficacité de la vérification. Il est aussi très important que cet examen technique mette l'accent sur la nécessité d'éviter un duel dans l'abstrait entre des "méthodes de tricherie peu pratiques mais concevables" et une "technique perfectionnée pour faire échec à ces méthodes".

6. Ce qui vient d'être dit était davantage axé sur les difficultés, mais, bien entendu, cela ne signifie pas que la vérification ne soit pas possible. On peut concevoir différentes sortes de mesures de vérification et il conviendrait, dans leur application, de les panacher, de manière à accroître l'efficacité globale. Il se peut que des techniques particulièrement efficaces dans certains cas ne soient pas applicables à d'autres, dans la pratique et c'est là une raison supplémentaire qui explique la nécessité de recourir à des approches multiples. On trouvera ci-après des exemples (qui ne sont pas nécessairement exhaustifs ni classés par ordre d'importance) de différentes approches.

a) Moyens techniques nationaux - ceux envisagés en premier lieu dans les accords SALT ou l'interdiction des essais nucléaires sont de ce type. La vérification concernant l'utilisation peut aussi entrer dans cette catégorie à moins que, dans l'avenir, d'autres mesures internationales puissent être mises au point et adoptées de concert. Une question qu'il faut examiner est de savoir s'il convient de confirmer et de partager les renseignements acquis par ces moyens, et, dans l'affirmative, comment, dans quelle mesure et avec qui. Une découverte ou des présomptions de violation obtenues par ces moyens pourraient constituer un motif pour déclencher une vérification par mise en demeure.

b) Un système national d'enregistrement de données et de préparation de rapports (accompagné d'inspections nationales sur place, en cas de besoin) est susceptible de devenir, s'il existe, un point de contact national très utile aux fins d'une vérification internationale. Un tel système faciliterait les choses, mais il ne saurait remplacer une vérification internationale.

- c) Un contrôle international des enregistrements et des rapports permettrait de planifier efficacement des activités internationales d'inspection aléatoire sur place du fait qu'un nombre plus restreint d'inspections de ce type procurerait un niveau de confiance plus élevé.
- d) Des inspections internationales sur place (sur une base systématique ou aléatoire) constituent dans la plupart des cas un élément indispensable d'une vérification objective du respect, soit dans le sens positif, soit dans le sens négalif, en vue d'assurer une dissuasion contre le non-respect. Il conviendrait de prévoir une inspection internationale sur place par mise en demeure, déclenchée à la suite de soupçons résultant d'un emploi de moyens techniques nationaux, de contrôles des enregistrements et des rapports ou d'inspections aléatoires sur place. L'utilité de ce mode d'inspection variera d'un cas à l'autre. La détection d'activités préparatoires à des fins interdites est une chose, la détection d'un fait accompli en est une autre. Pour revenir au point de départ de ce qui constitue la vérification, outre le système convenu d'inspections de routine, ces inspections spéciales devraient être acceptées par les parties comme un moyen de dissiper les soupçons et de restaurer la confiance.

Quant à la question de savoir si des inspecteurs internationaux travaillant sur place devraient être autorisés à procéder indépendamment à des mesurages ou seulement à observer une partie des opérations de mesurage, ou si l'on devrait recourir uniquement au système des boîtes noires, il faudra l'étudier en fonction de la nature des événements à observer et compte tenu des considérations figurant dans les alinéas 5 e) et f) ci-dessus.

Il est très souhaitable que, dans tous les cas, ces mesures de vérification soient incluses dans un accord de désarmement quel qu'il soit.

7. Le point de savoir s'il devrait y avoir un organisme international habilité par les parties à la convention à :

- a) procéder à un contrôle des enregistrements et rapports nationaux,
- b) recevoir et compiler des données obtenues par des moyens techniques nationaux,
- c) procéder à des inspections sur place,
- d) effectuer des analyses et des évaluations de données,
- e) faire des déclarations concernant les probabilités de respect ou de non-respect,

est une question qui présente des difficultés considérables dans l'ordre décroissant de la liste de fonctions ci-dessus. Cet organe devrait avoir une compétence technique élevée pour s'acquitter objectivement de fonctions techniques, présenter ses constatations de façon objective et sans ambiguïté, et laisser ensuite l'affaire à l'appréciation de la communauté internationale. Bien entendu, un tel régime international aurait, entre autres tâches, à organiser des consultations et une coopération, à informer les parties des divers incidents survenus et à passer de temps à autre en revue les techniques de vérification pertinentes.

8. Plusieurs des points mentionnés ci-dessus sont importants et souvent essentiels pour la mise au point d'un système de vérification efficace. D'autres problèmes se posent, tels que ceux des méthodes et du format des déclarations, des délais de notification préalable, des droits et devoirs des inspecteurs internationaux. Le présent document n'évoque aucun de ces problèmes, car ils sont assez bien connus de la communauté internationale. Il n'a pas non plus pour objet de préciser que les négociations sur la limitation des armements devraient envisager en détail tous les problèmes juridiques ou techniques que pose la vérification. Mais il importera que les personnes participant aux négociations sur les vérifications aient présent à l'esprit le caractère général de ces problèmes, afin qu'il soit possible d'établir un cadre approprié dans le texte de tout accord de ce genre.