



HAL
open science

Maîtrise des armements : l'effondrement d'un ordre hérité de la guerre froide

Emmanuelle Maitre, Gilles Leboucher

► **To cite this version:**

Emmanuelle Maitre, Gilles Leboucher. Maîtrise des armements : l'effondrement d'un ordre hérité de la guerre froide. Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2020, pp.12 - 16. hal-03578864

HAL Id: hal-03578864

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03578864>

Submitted on 17 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Maîtrise des armements : l'effondrement d'un ordre hérité de la guerre froide *par Emmanuelle Maître*

La maîtrise des armements est née lors de la guerre froide de la volonté de l'URSS et des Etats-Unis d'encadrer la compétition nucléaire entre les deux blocs et de limiter la course aux armements. Elle s'est traduite par la signature d'accords et de traités par les deux grandes puissances : traité ABM (Anti-Ballistic Missile) sur la limitation des systèmes de défense contre les missiles balistiques (1972), accords SALT-I (1972) et SALT-II (1979) sur la limitation des armements stratégiques offensifs, traité FNI sur le démantèlement des forces nucléaires intermédiaires (1987), traités START-1 (1991) puis START-2 (1993) et New START (2010) sur la réduction des armements stratégiques, etc. Depuis 1991, la Russie est la principale dépositaire de ces accords négociés avec Washington : les autres Etats issus de l'URSS restent formellement liés par certains d'entre eux, mais la Russie est la seule à avoir été reconnue comme puissance nucléaire, et les armes nucléaires stationnées au Kazakhstan, en Ukraine et au Bélarus ont toutes été rapatriées sur son sol. A Moscou, l'architecture mise en place est longtemps apparue essentielle pour la sécurité de l'URSS, puis de la Russie, mais également pour garantir politiquement son statut d'égal vis-à-vis des Etats-Unis. Aujourd'hui ce régime est remis en cause, ce qu'a illustré en 2019 la disparition du traité FNI. Ce phénomène est lié à la situation conjoncturelle, caractérisée par des tensions fortes entre Moscou et Washington, mais également par une crise plus structurelle du modèle dans lequel la maîtrise des armements s'est construite. En effet, l'émergence d'un ordre multipolaire rend partiellement obsolètes des accords bilatéraux, et l'évolution stratégique rend la notion de parité peu pertinente.

L'écroulement progressif du régime de maîtrise des armements

L'année 2019 a été marquée par le retrait annoncé le 2 août des Etats-Unis, puis de la Russie, du traité FNI. Ce traité, signé en 1987, prévoyait l'élimination par les Etats-Unis et par l'URSS de tous les missiles sol-sol d'une portée comprise entre 500 et 5 500 kilomètres. Ces forces, alors déployées en Europe et en Union soviétique, étaient considérées comme déstabilisantes car leur faible temps de vol rendait impossible la préparation d'une riposte. En 2014, Washington avait officiellement accusé Moscou d'avoir procédé, en violation de ses engagements, à l'essai d'un missile d'une portée supérieure à 500 kilomètres sur un lanceur terrestre. Malgré les dénégations de la Russie, l'administration Trump a annoncé la suspension du traité en février 2019. En août, les deux parties ont pris acte de sa disparition immédiate. Le 19 août, les Etats-Unis ont réalisé un essai de missile auparavant prohibé, auquel le Kremlin a répondu en indiquant qu'il se tenait prêt à réagir à tout déploiement américain de ce type de système.

La disparition de ce dispositif n'est pas le seul signe de l'effondrement du régime de maîtrise des armements. Les premiers craquements sont apparus au début des années 2000. Au niveau des armes conventionnelles, le pacte de Varsovie et l'OTAN ont signé en 1990

un accord limitant le nombre de chars, véhicules armés, pièces d'artillerie, avions déployés de part et d'autre du rideau de fer. En dépit d'adaptations rendues nécessaires par la dissolution de l'URSS, ce traité a rapidement été dénoncé par la Russie qui en a suspendu l'application en 2007. Par ailleurs, dès 2002, Washington avait fait le choix de se retirer unilatéralement du traité ABM.

Après la crise ukrainienne, le durcissement des relations a contribué à la disparition d'autres mesures et initiatives bilatérales. Ainsi, le programme Cooperative Threat Reduction (CTR) a cessé en 2013 d'opérer en Russie, tout en se perpétuant sur le territoire de plusieurs autres Etats issus de l'URSS (Kazakhstan, Ouzbékistan, Azerbaïdjan, Arménie, Ukraine, Géorgie). Ce programme avait été initié dès la dissolution de l'URSS pour sécuriser les matières nucléaires présentes sur le territoire des anciennes Républiques soviétiques.

Par ailleurs, des accusations mutuelles de non-respect des engagements pris remettent en cause la crédibilité de l'architecture. Moscou est accusé par Washington d'agir en violation de la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC, ratifiée en 1997) et de ne pas respecter l'esprit des Presidential Nuclear Initiatives (PNI) des années 1991-1992. Ces mesures prises à l'époque par les présidents Bush et Eltsine visent à limiter les volumes déployés d'armes nucléaires de courte portée, souvent qualifiées de « tactiques ». De fait, contrairement à Washington, Moscou continue de recourir à ce type d'armes sur des lanceurs terrestres et navals.

Enfin, l'administration Trump émet des doutes sur le respect par la Russie du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE).

Un autre traité emblématique de la maîtrise des armements est menacé : le New START, qui impose une limite quantitative du nombre de missiles, lanceurs et bombardiers stratégiques possédés par la Russie et les Etats-Unis, arrive à expiration en 2021. Les deux parties pourraient s'accorder sur son extension pour cinq ans, mais cette option est pour l'instant loin d'être garantie. La Russie l'appelle de ses vœux, mais apparemment sans conviction. Et aux Etats-Unis, plusieurs responsables politiques se sont prononcés contre son extension dans les conditions actuelles.

Certaines mesures de confiance perdurent (le centre de réduction des risques nucléaires ainsi que des mesures de communication en cas d'incident, en mer ou sur des installations nucléaires, existent toujours), mais beaucoup fonctionnent mal, voire semblent remises en cause, comme le traité Open Sky, qui autorise des survols de surveillance du territoire des trente-quatre Etats parties. Si le New START n'est pas étendu, il ne restera plus aucun accord bilatéral de maîtrise des armements hérité de la guerre froide.

Un ordre structuré à l'époque de la guerre froide

Le régime de maîtrise des armements bilatéral aujourd'hui remis en cause est caractéristique de la guerre froide et des années qui l'ont suivie. Son écroulement est lié à des raisons conjoncturelles, mais également, plus structurellement, à un changement de l'environnement stratégique.

Pendant la guerre froide, la maîtrise des armements s'est développée dans le but de contrôler et de contenir la violence déployée par les deux grandes puissances. Des accords paraissaient indispensables en particulier après la crise de Cuba. Ils ont pris plusieurs formes. Certaines mesures avaient pour objectif de limiter les risques d'incompréhension en renforçant la communication et la transparence, comme le lancement du célèbre téléphone rouge en 1963. D'autres avaient pour but de restreindre le jeu nucléaire, avec l'ambition d'empêcher de nouveaux Etats de développer un arsenal nucléaire (Traité de non-prolifération – TNP – 1968). Enfin, des accords contraignants – cités ci-dessus – ont été négociés pour freiner la course aux armements et progressivement réduire les volumes d'armes dans chaque camp.

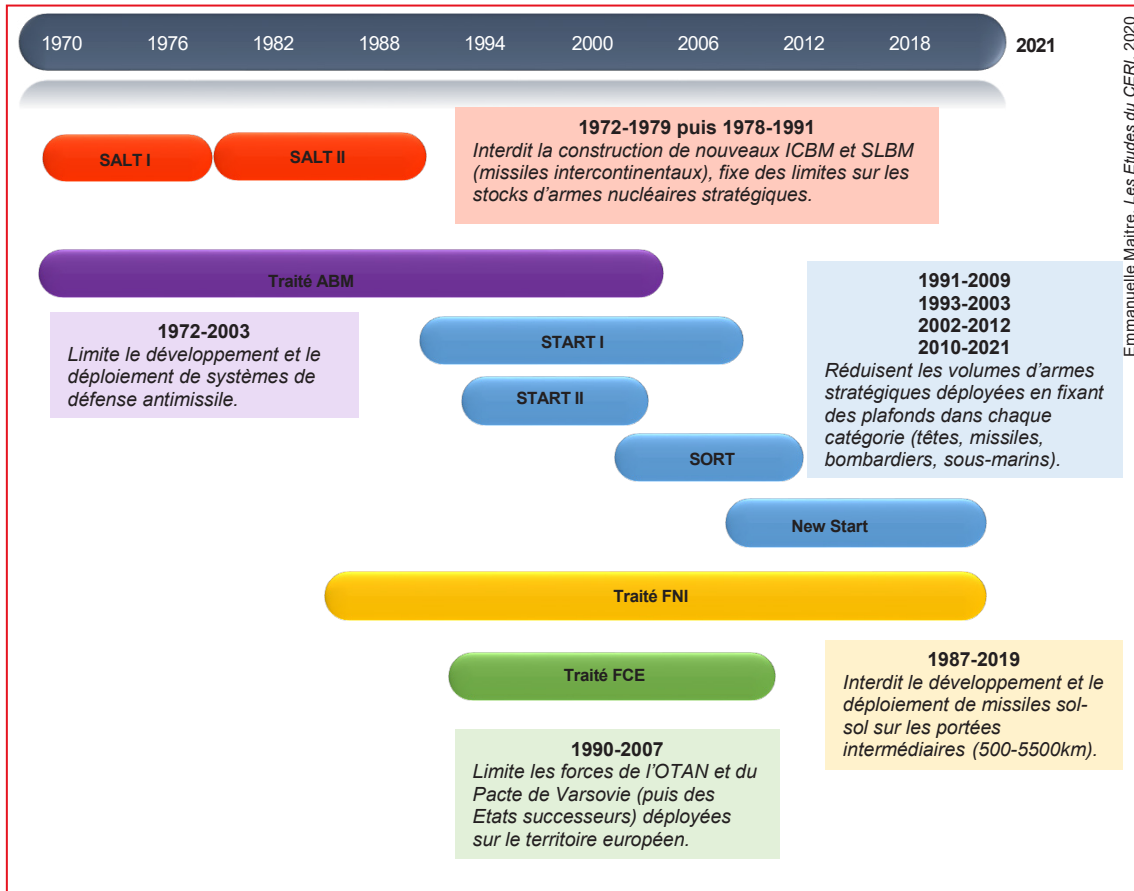
L'ambition de l'ensemble de ces accords était multiple. Tout d'abord, il s'agissait de garantir à chaque partie la crédibilité de sa dissuasion, c'est-à-dire sa capacité à riposter massivement à une attaque nucléaire à tout moment. Cette capacité de dissuasion était en effet considérée comme indispensable pour éviter qu'un adversaire ne conçoive un scénario d'attaque surprise, visant à anéantir l'autre sans lui laisser la possibilité de se défendre ou de riposter. La maîtrise des armements se centrait donc sur les systèmes considérés comme déstabilisants et pouvant amoindrir la confiance d'un des deux grands dans sa capacité de dissuasion.

Ensuite, la vocation de la maîtrise des armements était de maintenir une parité stratégique grâce à des engagements mutuels. Cela rassurait deux acteurs toujours préoccupés par la possibilité d'un décrochage quantitatif ou qualitatif. John Kennedy rendit cette crainte célèbre avec sa fameuse dénonciation d'un « missile gap ». L'imposition de plafonds mutuels, assortie à partir de 1987 de mesures de vérification efficaces, a limité l'inflation incontrôlée des arsenaux, réduisant de fait le risque de conflit ou d'accident, mais également les dépenses militaires.

Les négociations et accords de maîtrise des armements sont devenus un trait saillant de la guerre froide, signalant l'acceptation d'une altérité stratégique et idéologique et la volonté de mettre en place une cogestion de la sécurité internationale dans le cadre de l'ordre bipolaire.

A la fin de la guerre froide, lorsque la disparition de l'URSS a entraîné une forte réduction du risque de conflit entre l'Est et l'Ouest, la situation a connu d'importants développements nouveaux. Les arsenaux nucléaires ont été jugés surdimensionnés au regard de leur rôle. Des traités (START-I puis II), des mesures unilatérales, américaines (PNI) et russes, visant à réduire les stocks d'armes nucléaires tactiques et des programmes coopératifs (CTR) qui ont pour but, on l'a dit, de sécuriser les installations nucléaires de l'espace postsoviétique et d'éliminer les matières nucléaires en excès, ont permis de structurer les réductions colossales alors effectuées dans les arsenaux. Ces initiatives ont préservé un certain équilibre entre les forces désormais russes et américaines et assuré que les deux anciens adversaires conservaient une force de dissuasion perçue comme crédible. La signature du New START en 2010 a constitué le dernier avatar de ce grand mouvement visant à codifier des volumes autorisés en matière stratégique, au niveau bilatéral. Cet accord a permis de poursuivre la logique de décroissance des arsenaux russes et américains jusqu'à aujourd'hui.

Figure 1
Chronologie des accords de maîtrise des armements bilatéraux



Les difficultés de renouveler la pratique de la maîtrise des armements

Les accords de maîtrise des armements souffrent aujourd'hui de circonstances défavorables. L'administration Trump, et une bonne partie du Parti républicain, ont peu de sympathies pour ce qu'ils perçoivent comme des concessions américaines inutiles. La politique du président Poutine, en particulier l'annexion de la Crimée, a conduit à un durcissement des relations russo-américaines. D'autres crises avaient par le passé menacé des accords conclus dans ce domaine : ainsi, en 1979, les Etats-Unis avaient refusé de ratifier SALT-II en réaction à l'invasion de l'Afghanistan. Mais au-delà de ces facteurs d'ordre politique ou diplomatique, il semble bien que la maîtrise des armements peine à trouver un nouveau souffle.

Tout d'abord, la pratique de négocier au niveau bilatéral semble de moins en moins adaptée à un ordre multipolaire. A titre d'exemple, à Moscou et à Washington, des voix interrogent publiquement la pertinence de renoncer à des forces nucléaires intermédiaires quand au moins quatre pays d'Asie (la Chine, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord) en disposent. Au moment où les Etats-Unis se préoccupent des équilibres stratégiques dans la région Asie-Pacifique et de la montée en puissance de la Chine, se répand l'opinion selon laquelle des

accords de maîtrise des armements n'incluant pas Pékin n'ont plus de pertinence. Les équilibres stratégiques ne reposent pas seulement sur une logique triangulaire. En Asie, les déploiements envisagés par les Etats-Unis prennent en compte les systèmes nucléaires nord-coréens alors que la Chine est également dans une logique de compétition avec l'Inde.

Par ailleurs, le caractère de plus en plus asymétrique des arsenaux russes et américains vient compliquer la réflexion sur de potentiels nouveaux accords. Ainsi, les Etats-Unis développent des compétences dans des secteurs dans lesquels ils souhaitent préserver un avantage par rapport à la Russie. Cela concerne notamment les frappes de précision conventionnelles, les capacités de reconnaissance ou encore la défense antimissile. Ces développements sont souvent motivés par l'implication militaire des Etats-Unis dans différentes crises locales et par leur rôle de protection vis-à-vis de leurs alliés. Mais du point de vue de Moscou, ils présentent des risques pour la capacité de riposte russe. La Russie réinvestit de son côté dans son arsenal conventionnel et nucléaire. Modernisant des systèmes « classiques » (sous-marins nucléaires, missiles intercontinentaux...), elle privilégie également le développement de missiles de courte portée pouvant emporter des têtes conventionnelles ou nucléaires, et plus récemment des systèmes nucléaires plus atypiques (missiles propulsés par des réacteurs nucléaires, torpilles intercontinentales, missiles hypersoniques). Dans ce contexte, les deux camps ne parviennent pas à trouver de compromis. La Russie insiste pour réimposer des contraintes sur le développement des architectures de défense antimissile, alors que Washington s'inquiète plutôt des armes à capacité duale. Chacun reste donc aujourd'hui sur une logique de perfectionnement de ses propres armes, dans un cycle d'action-réaction, plutôt que dans la recherche de solutions préservant chez l'un et chez l'autre un sentiment de sécurité.

*
* *
* *

L'année 2019 a donc donné lieu à de nouveaux témoignages de l'écroulement progressif de l'architecture de maîtrise des armements russo-américaine. Cet effondrement, symbolisé le 2 août par la disparition du traité FNI, n'est pas sans lien avec la crise plus générale du multilatéralisme. Celle-ci est partiellement liée à un rejet des normes internationales contraignantes par l'administration Trump, qui a dénoncé plusieurs accords dans ce domaine comme dans d'autres. Elle s'explique également par les violations de plusieurs accords par une Russie peu soucieuse de préserver un ordre international qu'elle perçoit comme non conforme à ses intérêts. Plus profondément, cette crise suggère la fin d'une ère, marquée par l'importance de la parité stratégique entre deux blocs structurés. L'avènement d'une époque multipolaire, le développement de capacités asymétriques, l'imbrication des relations régionales et globales, sont autant de paramètres qui rendent difficile l'adaptation de la maîtrise des armements à l'environnement stratégique actuel, en tout cas sous la forme qu'on lui connaît depuis plusieurs décennies.

Pour citer ce chapitre : Emmanuelle Maitre, « Maîtrise des armements : l'effondrement d'un ordre hérité de la guerre froide », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERJ*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].