Les défis du contrôle des armements nucléaires

Il serait judicieux de revenir à un contrôle des armements nucléaires. Pour cela, il faudra tenir compte des évolutions. Depuis la guerre froide, la bipolarité nucléaire a cédé la place à la multipolarité et des liens entre le nucléaire et les progrès militaires non nucléaires se sont tissés. En outre, le contrôle des armements est un domaine qui manque pour l'heure de leadership politique.

Par Oliver Thränert

Aujourd'hui, toutes les puissances nucléaires modernisent ou développent leur arsenal nucléaire. Les progrès technologiques tels que l'amélioration de la précision des missiles ou les moyens modernes de pistage des sous-marins menacent la survie de certains arsenaux atomiques et, donc, de l'équilibre nucléaire dans son ensemble. L'adage de la guerre froide «Celui qui tire le premier meurt le deuxième» pourrait bientôt être caduc.

C'est pour éviter cela qu'a été mis au point aux États-Unis le concept de contrôle des armements, peu après le début de l'ère nucléaire. Le contrôle des armements est une tentative de répondre au problème de l'échec possible de la dissuasion nucléaire. Son principal objectif est d'empêcher une guerre nucléaire totale et d'instaurer une stabilité stratégique.

L'armée russe présente des systèmes de missiles balistiques intercontinentaux pendant le défilé du Jour de la Victoire sur la Place Rouge à Moscou en mai 2018. *Sergei Karpukhin / Reuters*

Le concept de contrôle des armements repose sur une vision révolutionnaire: un pays doit toujours envisager la sécurité de ses adversaires afin de garantir sa propre sécurité. En situation de crise, l'insécurité chez un adversaire peut en effet conduire à une escalade involontaire. Même si le contrôle des armements inclut le désarmement nucléaire, il s'agit toutefois là de deux notions distinctes. Du point de vue du contrôle des armements, le désarmement nucléaire ne présente pas d'intérêt en tant que tel mais il reste soumis au critère de stabilité.

Dans la pratique, le contrôle des armements a permis d'obtenir quelques résultats politiques très satisfaisants. Plusieurs traités entre les États-Unis et l'Union soviétique, et plus tard la Russie, ont fixé des plafonds pour les armes nucléaires stratégiques des deux camps, entraînant parfois des réductions conséquentes de l'arsenal. Les pays ont même réussi à s'entendre en 1987 sur une interdiction totale des forces nucléaires à portée intermédiaire, ce qui a permis d'éviter une dynamique déstabilisatrice dans ce secteur d'armement. Avec le traité ABM de 1972, les deux parties ont établi ensemble des limitations de la défense stratégique antimissile qui ont empêché une course aux systèmes défensifs. Après la chute de l'Union soviétique, le traité START de 1991 sur la réduction des armes stratégiques a permis à la Biélorussie, à l'Ukraine et au Kazakhstan de se débarrasser des armes nucléaires qui se trouvaient sur leurs territoires et de les remettre à la Russie en 1994. Mais ce sont surtout le

© 2018 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

dialogue permanent et le contrôle conjoint de la mise en œuvre des accords qui ont contribué à créer la confiance et la transparence. Le raisonnement de chacune des parties est devenu plus compréhensible.

Après la fin de la guerre froide, le contrôle des armements a été dans une large mesure relégué au second plan. Avec le retour d'une logique de confrontation entre l'Occident et la Russie et la course aux armements nucléaires dans le triangle asiatique Chine-Inde-Pakistan, il serait pourtant judicieux de revenir à un contrôle des armements. Cela suppose toutefois que l'on prenne conscience des différences entre l'époque de la guerre froide et la situation actuelle. Dans cette analyse, nous allons nous pencher sur trois évolutions majeures du contexte: le manque de leadership politique dans le système international actuel; le remplacement de la bipolarité d'autrefois par une multipolarité nucléaire; et le lien de plus en plus fort entre la question des armes nucléaires et les progrès militaires non nucléaires.

Le manque de leadership

Un concept aussi complexe que le contrôle des armements nucléaires exige un leadership politique. Même si les États-Unis de Donald Trump n'ont pas totalement jeté cette idée par-dessus bord, elle ne joue pratiquement plus aucun rôle. Au contraire, le pays met l'accent sur ses efforts de modernisation de son arsenal nucléaire. Cette attitude est en partie due au fait que la Russie fait elle-même peu de cas du contrôle des armements et ne respecte pas les traités. Mais la négociation de traités complexes et laborieux sur le contrôle des armements n'est pas non plus dans le sens du président Trump. Son objectif n'est pas tant de parvenir à des compromis mutuellement bénéfiques au sein d'une communauté internationale que d'être du côté des vainqueurs dans une arène mondiale fondée sur la concurrence. Cette vision est incompatible avec une politique de contrôle des armements reposant sur l'équilibre. D'autant que les États-Unis sont à la pointe de certains progrès techniques qui promettent d'importants avantages dans la course avec les autres puissances nucléaires, notamment l'amélioration de la précision des missiles ou le développement de moyens plus efficaces de reconnaissance et de poursuite des missiles mobiles terrestres ou des sous-marins. Sans compter que le système politique des États-Unis est couramment si polarisé que la ratification d'un traité de contrôle des armements à la majorité des deux tiers du Congrès n'est guère imaginable. Le fait que la Russie viole ostensiblement le traité INF apporte en outre de l'eau au moulin de ceux qui, à Washington, refusent par principe tout contrôle des armements.

Il ne faut pas non plus s'attendre à ce que la Russie fasse preuve de leadership en ce qui concerne le contrôle des armements nucléaires. Le président Vladimir Poutine met en œuvre une politique de menaces vis-à-vis de l'Occident et non une politique de contrôle des armements nucléaires fondée sur la coopération avec les États-Unis. De plus, l'arsenal nucléaire russe est l'un des piliers de l'édifice qui permet à Moscou de revendiquer son statut de grande puissance. La Russie n'entend donc pas renégocier cet aspect. D'autant que sa relation avec les États-Unis évolue à son désavantage sur de nombreux paramètres, en particulier le développement économique.

Tous les autres États dotés de l'arme nucléaire manquent d'expérience dans le domaine du contrôle des armements atomiques. Pour la Chine émergente, comme pour les États-Unis et la Russie, la priorité est de faire valoir ses intérêts. Une politique de contrôle des armements nucléaires fondée sur l'équilibre lui reste largement étrangère. La Chine craint en outre que la transparence accrue qui accompagne un tel contrôle mette en péril la survie de ses capacités nucléaires de seconde frappe, relativement restreintes. Bien que l'Inde, pour sa part, souhaite être reconnue comme un acteur nucléaire responsable, elle n'entend pas imposer de restrictions nucléaires face à son grand voisin qu'est la Chine. Le Pakistan, enfin, ne s'intéresse pas au contrôle des armements tant que New Delhi ne fait rien sur cette question.

L'adage de la guerre froide «Celui qui tire le premier meurt le deuxième» pourrait bientôt être caduc.

Une multipolarité nucléaire

Pour montrer l'égalité de statut politique des deux pays, les traités de contrôle des armements nucléaires entre les États-Unis et l'Union soviétique (plus tard la Russie) étaient fondés sur le principe de la parité. Les États-Unis et la Russie possèdent toujours environ 90% des armes nucléaires dans le monde. Pourtant, la situation stratégique des deux puissances a fondamentalement changé dans la mesure où d'autres États constituent des arsenaux nucléaires et de missiles qui ont une grande incidence sur la sécurité nationale tant américaine que russe. Les deux pays considèrent ainsi que les accords bilatéraux qui fixent des plafonds communs pour les armes nucléaires ou d'autres systèmes relatifs à la dissuasion nucléaire, tels que la défense antimissile, ne favorisent pas la sécurité nationale dans le contexte actuel.

Deux exemples illustrent ce phénomène: la sortie des États-Unis du traité ABM et les violations du traité INF par la Russie. En 1972, les États-Unis et l'Union soviétique s'étaient entendus pour conclure le traité ABM qui limitait les systèmes stratégiques de défense antimissile à deux chacun, puis à une position de défense chacun en vertu d'un protocole complémentaire signé en 1974. L'objectif de cet accord était que les deux parties reconnaissent leur vulnérabilité afin de renforcer la dissuasion nucléaire et d'écarter au maximum l'éventualité d'une guerre nucléaire totale. Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et la prise de conscience qu'un certain nombre d'États étaient en train d'acquérir des missiles à longue portée et éventuellement des armes NBC, le principe de reconnaissance de sa vulnérabilité est devenu inacceptable pour les États-Unis. C'est ainsi que George W. Bush, président des États-Unis à l'époque, a décidé en décembre 2001 de sortir du traité ABM à partir du 30 juin 2002. Il a expressément souligné que cette mesure n'était pas dirigée contre la Russie.

Avec leurs adversaires nucléaires actuels dans la région, par exemple la Corée du Nord, mais aussi la Chine, les États-Unis refusent d'établir une relation basée sur la vulnérabilité nucléaire mutuelle, comme ce fut le cas avec l'Union soviétique. Pour ne pas compromettre la crédibilité des engagements d'assistance pris vis-à-vis des forces alliées, le pays estime qu'il est nécessaire de disposer de moyens de limiter les dégâts face à ces puissances nucléaires. La défense antimissile est ainsi devenue un pilier de l'architecture de dissuasion des États-Unis dans la région. La Russie craint en revanche que l'architecture américaine de défense antimissile, qui se développe progressivement dans un cadre pratiquement illimité, compromette sa capacité de seconde frappe nucléaire, et donc sa dissuasion.

Dans le cadre des négociations sur la réduction des forces nucléaires à portée in-

© 2018 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Armes nucléaires en 2018

Pays	Ogives déployées	Autres ogives	Total du stock
États-Unis	1 750	4 700	**6 450**
Russie	1 600	5 250	**6 850**
France	280	20	**300**
Chine	–	280	**280**
Royaume-Uni	120	95	**215**
Pakistan	–	140–150	**140–150**
Inde	–	130–140	**130–140**
Israël	–	80	**80**
Corée du Nord	–	(10–20)	**(10–20)**
Total	3 750	10 715	**14 465**

( ) = chiffre incertain non inclus dans le total.
‹Autres ogives› englobe les ogives opérationnelles stockées et celles qui ont été retirées en attente de démantèlement.

Source: SIPRI Yearbook 2018

termédiaire menées au milieu des années 1980, le Secrétaire général soviétique de l'époque, Mikhaïl Gorbatchev, avait initialement proposé de démanteler toutes les forces nucléaires terrestres à portée intermédiaire dans la zone européenne. Or, l'Union soviétique avait aussi déployé des systèmes de ce type dans sa partie asiatique. Ils étaient prévus pour la dissuasion vis-à-vis de la Chine. Comme Gorbatchev voulait absolument parvenir à un accord avec les États-Unis, il s'est par la suite montré disposé à accepter une élimination globale de tous les missiles terrestres à portée intermédiaire dans le cadre du traité INF.

Aujourd'hui, la Russie ne souhaite plus faire de telles concessions. Moscou souligne depuis des années qu'un certain nombre d'États comme la Corée du Nord, l'Inde, l'Iran, le Pakistan et Israël ont mis au point des missiles exactement dans la même gamme de portées que celle à laquelle les États-Unis et la Russie avaient totalement renoncé en vertu du traité INF. D'une manière générale, la Russie considère la dynamique d'armement nucléaire qui a lieu en Asie comme une menace. C'est peut-être l'une des raisons pour laquelle, selon des sources américaines, la Russie viole le traité INF en déployant un nouveau missile de croisière terrestre.

Ces deux exemples montrent que dans un monde nucléaire multipolaire, les États-Unis et la Russie sont influencés par des menaces qui ne sont pas directement liées à l'autre partie, mais qui émanent de tiers. Ce phénomène les pousse à sortir des traités bilatéraux ou à les violer. Dans ce contexte, la conclusion de nouveaux accords bilatéraux est deux fois plus difficile: d'une part, parce que la sortie d'un traité, et *a fortiori* sa violation, entame la confiance; d'autre part, parce qu'il est devenu presque impossible pour les deux parties de répondre de manière satisfaisante aux besoins de sécurité, qui évoluent très différemment dans un environnement nucléaire multipolaire, avec un accord bilatéral reposant sur le principe de la parité.

Au-delà du nucléaire

Pendant la guerre froide, on pouvait considérer les armes nucléaires de façon relativement isolée dans les traités de contrôle des armements. Elles sont aujourd'hui indissociables de la défense antimissile. En outre, la frontière entre les domaines nucléaires et non nucléaires s'estompe de plus en plus. Enfin, de tous nouveaux défis font leur apparition. Le cyberespace, par exemple, n'a pratiquement joué aucun rôle pendant la guerre froide, mais a aujourd'hui une incidence majeure sur la situation stratégique.

À l'occasion de son discours de 2018 sur l'état de la nation, le président russe Vladimir Poutine a présenté de nouveaux systèmes d'armes en cours de développement dont le principal objectif serait de dépasser la défense antimissile américaine. Manifestement, la Russie voit donc les projets de défense antimissile des États-Unis comme une menace pour ses intérêts en matière de sécurité. C'est pourquoi le pays a clairement indiqué à plusieurs reprises qu'il n'était pas disposé à conclure de nouveaux traités de contrôle des armements nucléaires si ceux-ci ne limitent pas également la défense antimissile.

Comme la Russie, la Chine considère la défense antimissile des États-Unis comme délétère pour la stabilité stratégique. Le pays estime qu'elle pourrait neutraliser sa dissuasion nucléaire. De fait, un mince bouclier défensif composé d'un petit nombre d'intercepteurs pourrait suffire à intercepter les quelques missiles nucléaires chinois. Pékin craint également une course aux armements dans l'espace qui pourrait avoir des conséquences dangereuses.

Outre la défense antimissile des États-Unis, Pékin et Moscou sont préoccupés par le programme américain visant à constituer une capacité de frappe conventionnelle rapide à l'échelle planétaire («Conventional Prompt Global Strike»). Dans ce cadre, les États-Unis sont notamment en train de mettre au point des planeurs hypersoniques de pointe qui devraient être capables d'atteindre n'importe quel point de la planète en une heure. L'objectif est, par exemple, de pouvoir déjouer un attentat terroriste imminent ou une attaque de missiles nord-coréens. Bien que la Russie et la Chine travaillent également à des systèmes d'armes similaires, les deux pays redoutent la supériorité technique des États-Unis dans ce domaine. Du point de vue de Moscou comme de Pékin, de tels dispositifs permettraient à Washington, notamment dans le contexte de sa défense antimissile, de saper la capacité de seconde frappe nucléaire de la Russie et de la Chine par des frappes stratégiques de précision réalisées de façon précoce avec des armes conventionnelles. Là encore, les armes de précision conventionnelles à longue portée sont un domaine que Moscou et Pékin ne voudraient pas exclure du contrôle des armements si des négociations devaient avoir lieu. Washington considère pourtant ses projets visant à constituer une capacité de frappe conventionnelle rapide à l'échelle planétaire essentiellement dans le contexte de menaces qui ne sont pas liées en premier lieu à la Russie ou à la Chine.

> Dans un monde nucléaire multipolaire, les États-Unis et la Russie sont influencés par des menaces qui ne sont pas directement liées à l'autre partie.

En outre, la relation entre les armes nucléaires et les armes conventionnelles est en train de changer. Pendant la guerre froide, le schéma de l'escalade prévalait des deux côtés du rideau de fer. Ce concept a été remplacé, en particulier dans la réflexion stratégique russe, par une approche intégrative de l'action simultanée dans différents domaines. Aujourd'hui, la vision russe de la dissuasion repose sur un mélange d'armes de précision conventionnelles et

d'armes nucléaires, les deux familles étant considérées comme stratégiques. Moscou combine donc l'effet stratégique des armes de précision conventionnelles à l'effet dissuasif des armes nucléaires. La Russie peut ainsi créer une insécurité nucléaire chez un adversaire dès les premiers instants d'un conflit. En instaurant cette incertitude chez la partie adverse, la Russie entend renforcer son effet dissuasif et multiplier ses possibilités de maîtriser l'escalade.

La Russie se concentre en réalité sur le développement de systèmes utilisables dans le domaine nucléaire ainsi que conventionnel tels que les missiles de croisière et les missiles balistiques. Des missiles de croisière hypersoniques et des systèmes «boost-glide» dotés d'armements conventionnels et nucléaires seront également dévolus aux cibles particulièrement importantes. Même s'il faudra encore un peu de temps pour développer ces types d'armes en Russie, aux États-Unis et dans d'autres pays, cette évolution conduit de plus en plus à s'interroger sur la pertinence d'un contrôle des armements axée sur les armes nucléaires stratégiques. D'autant que la Chine possède également un nombre croissant de missiles à plus courte portée, dont la plupart sont équipés d'ogives conventionnelles bien qu'ils puissent aussi être dotés d'armes nucléaires.

Les armes nucléaires sont aujourd'hui indissociables de la défense antimissile.

Enfin, les cyberattaques pourraient à l'avenir atteindre un niveau stratégique. Sergueï Choïgou, le ministre de la défense russe, a déjà comparé les effets visés par ce type d'opérations à ceux d'armes de destruction massive. Les États-Unis ont eux aussi pris conscience de l'importance des attaques stratégiques non nucléaires. Selon le «Nuclear Posture Review» publié par l'administration Trump (voire analyses du CSS No 223), le pays se réserve la possibilité d'utiliser en premier l'arme nucléaire face à de telles attaques. Même si ce n'est pas explicitement formulé dans le rapport, le gouvernement pense aussi ici à des cyberattaques qui auraient des répercussions stratégiques. Ces attaques pourraient être dirigées contre les systèmes d'alerte précoce, par exemple, et mettre ainsi en péril la capacité de seconde frappe nucléaire. En outre, l'approvisionnement électrique d'un ou plusieurs pays pourrait être coupé, ce qui causerait des dommages durables, en particulier si le refroidissement des centrales nucléaires ou d'autres infrastructures critiques ne pouvait plus être assuré.

La vulnérabilité croissante des satellites, des radars terrestres ou des avions utilisés pour l'alerte précoce, la communication et la surveillance est un casse-tête aussi bien pour les États-Unis que pour la Russie et la Chine, notamment parce que ces systèmes sont prévus à la fois pour les conflits conventionnels et nucléaires. Il y a donc un risque d'escalade nucléaire involontaire si, par exemple, des systèmes de communication étaient attaqués pour réprimer des opérations conventionnelles dans le cadre d'un conflit limité, compromettant ainsi la capacité de l'adversaire à maintenir une capacité de seconde frappe nucléaire. Le projet des États-Unis de constituer une nouvelle force armée dédiée à l'espace confirme le rôle croissant de ce domaine. L'objectif est de maintenir la suprématie militaire américaine dans l'espace. La protection des capacités de communication et d'alerte précoce permettant de gérer des conflits conventionnels, voire nucléaires, est ici un enjeu central. Cela montre également à quel point les secteurs conventionnel, nucléaire et spatial sont déjà imbriqués.

Le contrôle des armements nucléaires fait donc face à une multitude de défis très complexes et parfois totalement nouveaux. Or, jusqu'à nouvel ordre, il ne faut pas s'attendre à ce que les États-Unis fassent preuve de leadership dans ce domaine politique. Et les autocraties telles que la Russie et la Chine sont peu susceptibles de combler cette lacune. Pour stopper cette évolution menaçante, il faut un discours sur les défis actuels à la stabilité stratégique. Si la capacité de seconde frappe nucléaire joue toujours un rôle, les contextes sont beaucoup plus complexes aujourd'hui qu'ils ne l'étaient pendant la guerre froide. Il n'y a plus deux, mais une multitude d'acteurs. Et les technologies non nucléaires ont beaucoup plus d'influence sur la stabilité stratégique qu'à l'époque de la confrontation classique Est-Ouest.

Dr Oliver Thränert dirige le think-tank du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zürich. Il est notamment l'auteur de «La politique de Trump en matière d'arme nucléaire» (2018). Une version plus longue de cette analyse du CSS paraîtra dans le numéro 4/2018 du magazine SIRIUS.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist, Matthias Bieri, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000292960

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Le Bélarus entre Est et Ouest No 231
Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations No 230
Gestion de la religion dans les conflits: l'approche suisse No 229
Les droits de l'homme en terrain mouvant No 228
La subsidiarité et la politique de sécurité suisse No 227
Le terrorisme et les attitudes à l'égard de l'islam No 226

© 2018 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich