

La fin de l'arms control ?

*Compte rendu de la demi-journée d'étude du 14 mai 2019
à la Bibliothèque nationale de France*

Dans le cadre de son partenariat avec la Bibliothèque nationale de France (BnF), la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) a organisé le 14 mai 2019 au Petit Auditorium du site François Mitterrand de la BnF une demi-journée d'étude sur l'avenir de l'arms control¹ après la fin programmée du Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI)² entre les Etats-Unis et la Russie.

Introduction, par Dominique David, Conseiller du Président, IFRI

Le traité FNI marqua en 1987 une étape symbolique : la confiance permettait d'ouvrir une phase de désarmement au sens propre de décroissance des arsenaux. Sa mise en danger actuelle est tout aussi symbolique. Elle intervient alors qu'une grande partie du dispositif d'*arms control*/désarmement est contestée ou en panne, et alors que se déconstruit le système multilatéral progressivement mis en place après la Guerre froide. Ce qui prévaut désormais, c'est l'affirmation nue des intérêts de puissance (Etats-Unis, Russie, Chine, puissances

1. Habituellement traduite en français par « maîtrise des armements », la notion d'*arms control* est ici utilisée en anglais pour faciliter l'analyse de sa polysémie.

2. Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire et à plus courte portée, signé entre les Etats-Unis et l'URSS le 8 décembre 1987, entré en vigueur sans limitation de durée le 1^{er} juin 1988.

régionales...). Cette affirmation est aggravée par la position tactique des Etats-Unis, qui couple la revendication sans fard de l'unilatéralisme à la volonté de négocier sous la menace de la contrainte.

Les conséquences d'une possible fin du traité FNI s'imaginent à trois niveaux au moins. En Europe, elles pourraient être marquées par de graves divisions politiques, autour du nucléaire, des stratégies de désarmement à distance, ou des défenses anti-missiles. Une reprise de la course aux déploiements de missiles y est pour l'heure peu probable, mais les divisions peuvent s'avérer profondes à l'intérieur même de l'Alliance atlantique. En Asie, une Chine qui se sentirait directement mise en cause par les pressions, ou par de nouveaux déploiements, américains, ou par des déploiements russes à l'est de l'Oural, pourrait être incitée à des changements stratégiques importants, y compris en matière nucléaire. Enfin, l'arrogance américaine en matière nucléaire (ambiguïtés du dernier examen de posture nucléaire³, retrait du traité FNI, sanctions contre l'Iran...) constitue sans doute une formidable incitation à la nucléarisation.

Le dispositif *arms control*/désarmement n'est pas mort. Nulle grande puissance n'a aujourd'hui intérêt à sa disparition. Mais il devra sans doute, pour survivre, emprunter de nouvelles formes, correspondant au monde qui s'ébauche. Et dans ces grandes manœuvres, un acteur est absent avec constance : l'Europe, incapable de position commune, alors qu'elle est au concernée au premier chef par le nouveau découpage de la puissance et la géographie des armements qui l'accompagne.

Session 1 : Vers la fin du Traité FNI

La posture russe, par Isabelle Facon, Maître de recherche, Directrice adjointe, FRS

Au moins cinq facteurs ont pu conduire à la violation du Traité FNI par la Russie³:

1. le fait que des Etats voisins disposent de systèmes prohibés par le FNI ;

2. un sentiment de permissivité quant au développement de nouveaux systèmes depuis le retrait américain du traité ABM en 2002 ;
3. l'influence des industriels russes de l'armement auprès des autorités politiques ;
4. le réflexe de l'institution militaire russe à vouloir disposer de la panoplie d'outils la plus complète possible ;
5. la perception du traité FNI par certains faucons à Moscou comme une concession unilatérale inappropriée.

La décision américaine de sortie a généré la décision réciproque de suspendre la participation de la Russie au traité, Vladimir Poutine donnant instruction au ministère de la Défense d'engager des programmes sur une modification du lanceur du missile naval *Kalibr* pour une variante sol-sol, sur un nouveau missile sol-sol hypersonique de portée courte et intermédiaire.

Politiquement, l'affaire a été mobilisée de manière conforme à des positions désormais bien connues de la Russie concernant l'ordre international : pointer le comportement irresponsable des Etats-Unis, se poser en acteur responsable, tâcher de faire sortir les Européens de ce que la Russie voit comme leur inertie stratégique, dramatiser les enjeux pour solliciter les opinions publiques européennes.

La volonté passée de Moscou de multilatéraliser le traité ou d'aménager un retrait conjoint avec les Etats-Unis tenait en partie au souci des militaires russes de corriger une asymétrie avec le voisin chinois. Désormais, une telle position reviendrait à afficher la perception d'une menace chinoise de la part de Moscou, ce qui n'est pas envisageable politiquement dans la configuration actuelle des relations entre les deux pays. Dans ce contexte, la perspective d'une solution par laquelle les déploiements ne concerneraient que l'est de l'Oural semble une hypothèse peu crédible.

S'agissant de la position de Moscou sur l'avenir de l'*arms control*, la Russie fut longtemps attachée à la discipline comme composante essentielle du maintien de la stabilité stratégique, comme une source de participation à la gouvernance internationale sur un pied d'égalité avec les autres grandes puissances, et d'un dialogue de grand à grand avec les Etats-Unis.

Les experts russes de la question expriment de la déception quant à l'effondrement de la structure héritée de la Guerre froide, mais dans quelle mesure cette approche nostalgique

3. Violation que les pouvoirs publics russes nient au demeurant.

est-elle partagée à Moscou ? La Russie a pris acte de l'intérêt faiblissant des Etats-Unis (par rapport au sien) sur le sujet depuis la fin de la Guerre froide, et a aussi saisi que ses positions sur les conditions de la poursuite du désarmement n'avaient plus guère de chances d'aboutir dans un contexte politico-stratégique susceptible de se dégrader plus avant. Elle a ainsi entrepris de répondre aux initiatives américaines qui lui paraissaient menaçantes du point de vue du maintien de la stabilité stratégique⁴. L'institution militaire russe peut être intéressée par le fait d'avoir les mains plus libres et de pouvoir continuer à cultiver l'ambiguïté sur ses capacités. Le gouvernement russe en général donne le sentiment de vouloir agir sans contrainte ces derniers temps. Certaines voix pas très éloignées du pouvoir parlent de *soft arms control* : il s'agirait de passer de l'*arms control* fondé sur la dissuasion à l'*arms control* fondé sur la maîtrise des nouveaux armements et technologies.

En définitive, la Russie estime n'avoir aucune bonne raison de se montrer la seule attachée à des efforts sur le sauvetage de l'*arms control*, même si elle a sans doute d'autres priorités que d'investir excessivement dans une course aux armements et a certainement un intérêt pour des mesures susceptibles de garantir la prévisibilité des programmes et des activités militaires.

Motivations et implications

américaines, par Philippe Gros, Maître de recherche, FRS

La majorité des experts et observateurs ne remet plus guère en doute les conclusions de l'administration quant à la violation du traité par les Russes. La question restait : que faire ? La décision d'un retrait du FNI émane de John Bolton, conseiller à la sécurité nationale, hostile de longue date tant à la Russie qu'à l'*arms control*. Cette décision est cependant soutenue d'une part par le Pentagone, d'autre part par une majorité des parlementaires républicains. De fait, sur le plan politique, le retrait du traité FNI s'inscrit dans la ligne d'un durcissement majeur de la stratégie de sécurité américaine, visant la préservation du *leadership* face aux puissances « révisionnistes » russe et chinoise. Il convient de ne plus se lier les mains face à des

adversaires, en l'occurrence la Russie, qui biaisent, trichent et en profitent pour avancer leurs intérêts. Ce durcissement redonne vigueur à l'internationalisme néoconservateur unilatéral qui considère la logique de coopération qui sous-tend l'*arms control* comme une faiblesse. Pour le Pentagone, le traité FNI est un obstacle à la recreation d'options de feux terrestres de théâtre, complémentaires des feux navals et aériens, conventionnels et nucléaires non stratégiques, pour permettre une échelle graduée, crédible, de dissuasion. Quant à Donald Trump lui-même, sa probable absence de vision, voire d'intérêt, sur le plan géostratégique aboutit à des positions contradictoires : retrait du traité FNI pour des exigences de crédibilité, critique de la course aux armements pour des raisons de coût. Ce retrait est majoritairement désapprouvé par la communauté des experts, tout particulièrement chez les libéraux. Les conservateurs sont plus partagés. Ces opposants expliquent que le retrait ne sert en fin de compte que la Russie, que les Américains n'ont pas besoin réellement de ces armes et que, plus largement, l'abandon de ce traité signifie un virage historique des Etats-Unis ouvrant la voie dangereuse à une prolifération « *open-ended* », et accroît l'insécurité des alliés européens de l'OTAN. Les positions contrastées de ces derniers se répartissent sur des lignes de faille diplomatiques assez classiques.

La principale implication capacitaire de ce retrait concerne l'*US Army* et les missiles conventionnels. L'*Army* entend pouvoir mettre en œuvre à l'horizon 2028 son nouveau concept de « *multi-domain operations* » de contre-déni d'accès, consistant avant tout à contribuer à la dislocation, par la force interarmées, des systèmes intégrés de défense antiaérienne et de feux. Dans ce contexte, les *Long Range Precision Fires* constituent sa priorité capacitaire. Ainsi, le retrait du traité pourrait permettre à l'*Army* d'étendre la portée de son futur système de feu opératif, le *Precision Strike Missile* (PrSM), arbitrairement calée à 499 km. A ces portées, l'*Army* entend aussi développer de nouvelles capacités antinavires s'apparentant ainsi à une renaissance de la défense côtière avec le *Land-Based Antiship Missile*, une capacité qui pourrait aussi intéresser le Corps des Marines. Dans les deux cas, il s'agit principalement de renforcer la capacité de dissuasion par l'interdiction (« *deterrence by denial* ») des forces navales chinoises. L'*Army* a enfin dévoilé cette année son ambition de développer des feux de portée stratégique, avec deux systèmes d'armes : le *Land-Based Hypersonic Missile* (LBHM) à planeur, d'une

4. C'est le sens du discours de Vladimir Poutine du 1er mars 2018 dans sa partie sur les moyens développés pour contourner les défenses antimissiles : missiles hypersoniques, armes à laser, missiles de croisière à ogive nucléaire, torpilles nucléaires.

portée de 2200 km, et le *Strategic long range cannon*, d'une portée de 1800 km. Le Pentagone a étudié d'autres options en cas d'abandon du traité : missile de croisière basés à terre (GLCM), missile balistique de portée intermédiaire (IRBM) simple ou avec « *trajectory shaping vehicle* » manoeuvrant.

Dernier point : l'abandon du traité renforce une partie des démocrates, majoritaires à la Chambre, dans leur intention de réduire les crédits de modernisation de la triade. En outre, ils ont introduit un projet de loi visant à graver dans le marbre la proscription de toute « *first use policy* ».

La fin du Traité FNI vue depuis Pékin, par Emmanuel Puig, Conseiller Asie, DGRIS, Ministère des Armées

La sortie américaine du traité FNI offre de nouvelles options stratégiques à Washington dans la perspective de la compétition qui se joue avec Pékin.

Les forces américaines pourraient déployer, rapidement, des systèmes balistiques et de croisière conventionnels de portée intermédiaire dans les approches chinoises.

Cette nouvelle possibilité amenuise les dispositifs de défense que Pékin avait mis en place au cours des deux dernières décennies.

Pour le régime chinois, cette nouvelle donne complexifie l'équation stratégique : alors que sa posture vis-à-vis des Etats-Unis consistait à démontrer une capacité à infliger un coût rédhibitoire au déploiement potentiel des forces américaines dans sa périphérie, le déploiement permanent de systèmes américains au sein même des zones d'anti-accès réduit considérablement la dureté de l'architecture.

Pour autant, le régime chinois possède encore les moyens de contrecarrer les objectifs américains militairement (que ce soit par le développement de nouveaux programmes, ou un investissement croissant dans ceux existants, comme l'hypervélocité) et diplomatiquement (pressions sur le Japon, la Corée du Sud et les autres Etats – Philippines – qui pourraient accueillir ces systèmes).

Au-delà, la possibilité de voir la Chine participer à un traité trilatéral sur ce type d'armement est quasiment nulle : près de 80 % de l'arsenal conventionnel et nucléaire chinois reposent sur des vecteurs « type

FNI » ; un traité limitant ces capacités serait perçu comme faisant le jeu des Etats-Unis et de la Russie tout en contraignant excessivement la Chine. Enfin, Pékin considère qu'il n'est pas concerné par l'*arms control* au regard de la différence considérable existante entre son arsenal et ceux des Etats-Unis et de la Russie.

Session 2 : L'arms control en question

Au-delà de New Start, par Emmanuelle Maitre, Chargée de recherche, FRS

Avec la disparition du Traité ABM en 2002 et du Traité FNI cette année, et les difficultés rencontrées par le Traité sur les forces conventionnelles, du Traité Open Skies et du Document de Vienne, le Traité New Start fait figure de relique en matière de maîtrise des armements bilatérale. Néanmoins, son futur est incertain. Sa disparition signifierait une remise en cause profonde du système actuel d'*arms control* et soulèverait des interrogations sur son adaptation au nouveau contexte stratégique.

Le Traité New Start a été signé en 2010 et est entré en vigueur en 2011. Les réductions prévues devaient être réalisées 7 ans après cette date, ce qui a été le cas, et le traité a été conclu pour une durée de 10 ans, ce qui le porte à février 2021. Selon le texte du Traité, le New Start peut être étendu pour 5 ans, sur décision présidentielle des deux parties. La Russie a *a priori* déjà signalé favoriser cette option, qui est officiellement à l'étude du côté américain. Il semble aujourd'hui que les considérations de politique interne joueront un rôle important aux Etats-Unis dans la décision de prolonger, ou non, le New Start. Les considérations capacitaires et opérationnelles doivent néanmoins être étudiées avec attention. En termes d'arsenaux stratégiques, la disparition du Traité ne signifierait pas nécessairement une augmentation drastique des capacités de part et d'autre, car les programmes d'armement sont le fruit d'investissements de long terme et dépendent d'arbitrages budgétaires et de capacité de productions limitées. Néanmoins, on pourrait anticiper des augmentations dans certaines catégories d'armes. Cela signifierait l'abandon de la parité numérique sur certains segments et se traduirait par des pressions politiques pour « rattraper » l'adversaire. Par ailleurs, le Traité New Start se caractérise par un régime de vérification et d'inspection

poussé. Sa disparition produirait au bout de quelques années un manque d'information notable, notamment côté américain, sur les arsenaux et déploiements adverses. Elle requerrait l'augmentation des efforts de renseignement dans ce domaine et priverait les deux gouvernements de sources fiables et non contestées, permettant aux stratégies d'incertitude et aux postures d'ambiguïté de prospérer.

Au-delà des considérations politiques spécifiques à l'administration Trump, qui empêchent de prédire la suite qui sera donnée au dossier, la question de l'après-New Start soulève plusieurs points :

- La pertinence de l'*arms control* stratégique dans un contexte de développements capacitaires asymétriques : la question n'est pas nouvelle mais semble prendre une importance considérable alors que les trois grandes puissances nucléaires développent leurs arsenaux stratégiques sur des segments diversifiés et que les lignes infra-conventionnelles/conventionnelles et stratégiques semblent brouillées.
- La pertinence de poursuivre ces discussions dans un contexte bilatéral : la Russie et les Etats-Unis évoquent régulièrement leur volonté de faire entrer la Chine dans ces discussions. Une telle perspective nécessiterait de repenser entièrement le concept d'accords de maîtrise des armements et sans doute d'abandonner la logique quantitative.
- La question de la vérification. Le cas du FNI a affecté durablement la maîtrise des armements en démontrant le risque de violation. Pour beaucoup, la discipline ne peut fonctionner s'il n'y a pas un minimum de confiance dans le respect des engagements pris. Cette confiance peut être créée par des mesures de vérification robustes, ce qui est requis par la NPR 2018. Néanmoins, l'administration américaine reste partagée sur cette question, avec par exemple le conseiller à la sécurité nationale John Bolton qui avoue sa préférence pour des systèmes plus souples – tel le Traité SORT négocié en 2002.

Défis et nouveaux enjeux, par Zacharie Gross, Sous-directeur désarmement nucléaire, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Les fondements de la sécurité euro-atlantique sont aujourd'hui en mutation profonde et les relations entre dissuasion, défense conventionnelle/antimissile et maîtrise des

armements pour les Européens sont à repenser.

La dégradation des relations stratégiques américano-russes a affaibli la portée des instruments de maîtrise des armements, qui, bien qu'essentiellement bilatéraux, conditionnent la sécurité du continent européen. La violation du traité FNI par la Russie et la perspective de sortie américaine de ce traité accentuent le risque de disparition de toute cette architecture, soumise à de graves tensions. En parallèle, l'avenir du Nouveau Traité de réduction des armes stratégiques (New Start) conclu en 2010 entre les Etats-Unis et la Russie et entré en vigueur en 2011, est incertain. New Start doit expirer en 2021 et à ce stade, aucune option de renouvellement des engagements n'a été agréée entre les deux parties. En même temps, la mise en œuvre des engagements dans le domaine des armes non stratégiques demeure opaque et les doctrines nucléaires russe et américaine font l'objet de critiques.

Aux défis de la maîtrise des armements s'ajoutent les enjeux de la prolifération nucléaire et balistique (République populaire démocratique de Corée - RPDC, Iran) et le développement de nouveaux systèmes d'armes (discours du Manège du président Poutine) qui posent de nouvelles questions en termes de stabilité stratégique. La remise en cause des instruments d'*arms control* américano-russes oblige donc les Européens et les Alliés à repenser leur architecture de sécurité (quelle place pour la dissuasion ? quels objectifs d'*arms control* ? quels nouveaux systèmes pourraient être déstabilisants ? quelle suite donner à New Start ?).

Ces questions se posent dans un contexte d'attentes accrues des opinions publiques en termes de désarmement nucléaire (mouvement prohibitionniste) et d'éthique (approches humanitaires) et de perte de familiarité avec la culture de la dissuasion voire avec les enjeux stratégiques. Cela plaide, en particulier dans la perspective de la conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 2020, en faveur d'une défense sans ambiguïté des intérêts de sécurité européens, de la norme de non-prolifération, d'une approche pragmatique du désarmement et d'une réflexion sur les conditions d'une relance de l'*arms control*.

L'arms control est-elle encore une discipline pertinente pour gérer la conflictualité entre Etats ? par Benjamin Hautecouverture, Maître de recherche, FRS

L'arms control est ici entendu selon la définition large qu'en proposa Raymond Aron pour le public francophone en 1962⁵. Il s'agissait selon lui de l'ensemble des mécanismes, initiatives, actions, comportements concertés ou non concertés, unilatéraux, bilatéraux ou multilatéraux, de nature politique ou juridique, légalement contraignants ou non contraignants destinés à limiter le volume de la violence dans les affaires internationales plutôt que le recours même à la violence.

L'arms control en droit international se situe entre l'entreprise de désarmement destinée à s'inscrire dans des processus juridiquement contraignants et à vocation universelle et les diverses initiatives réactives de lutte contre la prolifération. Ces trois approches correspondent à trois époques successives. La première est schématiquement celle de la Société des Nations (SDN) et de la réunion de la Conférence du désarmement à Genève en 1932. La deuxième accompagne la doctrinalisation de la dissuasion nucléaire au cours de la Guerre froide. La troisième est celle de l'après-Guerre froide et de l'apparition de ce que l'on appelait il y a près de vingt ans les « nouvelles menaces » à la sécurité. Dans cette chronologie, l'arms control vit son âge d'or entre 1961⁶ et juillet 1991⁷.

Dire que l'arms control est une discipline de Guerre froide n'est pas seulement l'inscrire dans une chronologie. C'est d'abord la faire reposer sur un trépied : ordre mondial bipolaire, conflictualité structurante entre les deux pôles, acceptation bilatérale de la notion de parité stratégique. C'est ensuite rappeler que génériquement la discipline chercha à encadrer et à stabiliser la dissuasion nucléaire de façon pragmatique. L'arms control devint donc une partie intégrante de la dissuasion nucléaire, et un outil dans la panoplie du diplomate-stratège. A son origine, l'arms

control n'était pas une discipline de sécurité collective mais une politique de sécurité intergouvernementale. Le corollaire de cette réalité nouvelle permet de circonscrire un peu plus sa définition qui devient « toute forme de coopération entre adversaires potentiels visant à réduire les risques de guerre et d'escalade nucléaire et/ou à limiter la compétition en matière d'armements ». L'arms control mena les Etats-Unis et l'Union soviétique à « cogérer » la dissuasion en s'affermissant comme « technique bilatérale »⁸. Autre caractéristique originelle : l'arms control doit être consensuel parce qu'il se traduit par des engagements réciproques qui entretiennent une confiance mutuelle. Il s'agit donc d'une forme de partenariat.

Si l'on va encore plus avant dans les implications du cœur théorique, l'arms control n'a pas tant vocation à éliminer un système d'arme qu'à façonner une relation nucléaire prévisible par des mécanismes de transparence dont la vertu est double : éviter à la planification stratégique de se fonder sur le scénario du pire, éviter les erreurs de calculs et les erreurs perceptives plus généralement. Pour l'URSS et les États-Unis, les contraintes juridiquement contraignantes sur leurs arsenaux se mirent progressivement à servir deux objectifs principaux : une parité approximative et la survivabilité des forces. Naturellement, avec la fin de la Guerre froide, l'objectif de parité numérique très détaillée perdit de sa saillance dans le débat américain, ce qu'illustrèrent le retrait américain du Traité ABM⁹ et la conclusion du Traité SORT¹⁰ au printemps 2002.

L'époque d'après-Guerre froide a tâché d'adapter l'arms control à un environnement stratégique plus souple en se fondant sur la coopération non contraignante et sur l'ambition de flexibilité. Cette inflexion n'a pas fonctionné, comme l'illustre la déconstruction presque totale de l'architecture de sécurité en Europe, Traité Ciel Ouvert (TCO)¹¹ mis à part parce que le mécanisme reste utile comme source de renseignement.

8. Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, 8e édition, 2008, p. 685

9. *Anti-Ballistic Missile Treaty*, signé le 26 mai 1972. Les États-Unis annoncèrent leur sortie du Traité ABM en décembre 2001, qui devint effective le 13 juin 2002.

10. *Strategic offensive reduction treaty*, signé le 24 mai 2002, entré en vigueur le 1^{er} juin 2003.

11. Le Traité Ciel Ouvert (*Treaty on Open Skies*) fut signé le 24 mars 1992, entra en vigueur au 1^{er} janvier 2002. Il regroupe 35 États

5 Parution chez Calmann-Lévy de *Paix et Guerre entre les nations*.

6. Déclaration Zorine – McCloy de septembre 1961, qui se situe dans la tradition du désarmement des années 1920, mais assortie de la nécessité de procédures de vérification intrusives.

7. Traité de réduction des armes stratégiques START-1 signé le 31 juillet 1991 entre les États-Unis et l'URSS et entré en vigueur le 5 décembre 1994.

Avec le retour du facteur nucléaire au centre des relations internationales de sécurité depuis le milieu de la décennie en cours, le pragmatisme comptable qui anime l'*arms control* donne à nouveau à cette approche une pertinence après plus de deux décennies de flottement. Mais la discipline ne peut sans doute plus structurer l'ordre stratégique mondial.

Conclusion, par Bruno Racine, Président, FRS

Le titre de cette demi-journée de débats : « La fin de l'*arms control* ? » est susceptible de deux interprétations selon le sens que l'on attribue au mot fin. L'on pourrait même multiplier ce nombre par deux si l'on considère que le point d'interrogation peut refléter aussi une simple question rhétorique.

Les débats se sont concentrés sur le premier sens du terme, le plus immédiat, du mot fin : l'*arms control* appartiendrait-il à une ère révolue ? En effet, les prémisses conceptuelles et géographiques qui avaient fondé l'*arms control* pendant la Guerre froide apparaissent dépassées : l'acceptation de la vulnérabilité mutuelle grâce à la limitation drastique des systèmes défensifs qu'incarnait le traité ABM et le désir partagé de réguler l'accroissement sans cela indéfini des armements offensifs d'un côté, la centralité du théâtre européen comme enjeu de la rivalité des deux protagonistes principaux de l'autre. Le retrait américain du traité ABM dès 2002, l'incertitude pesant sur l'avenir de New Start, la mort clinique du traité FNI comme du traité FCE signalent sans aucun doute possible le changement d'époque. En outre, l'équation à deux composantes ne rend plus compte de l'évolution du monde, alors que la Chine entend s'affirmer comme un compétiteur stratégique majeur des États-Unis et que se sont multipliées les équations régionales hautement instables (Inde-Pakistan, Corée du Nord, Iran et Moyen-Orient). À cela s'ajoute le climat de défiance qui s'est installé depuis plusieurs années entre Washington et Moscou, très différent de celui qui prévalait durant la Guerre froide où l'on peut dire que les deux adversaires se respectaient – au sens également de se tenaient en respect. C'est cette méfiance réciproque qui explique que les traités se soient progressivement délités de l'intérieur et vidés peu à peu de leur substance. Il est frappant que cet effondrement progressif de l'édifice de l'*arms control* se soit pour cette raison déroulé sinon dans l'indifférence, du moins dans la résignation de l'opinion occidentale,,

contrastant avec les débats passionnés des années 70 et 80 du siècle dernier. L'heure n'est donc pas à l'optimisme, comme l'indique le fait qu'une simple extension limitée de New Start, permettant seulement de gagner du temps, apparaîtrait comme le plus grand succès envisageable dans les circonstances actuelles.

Le mot fin peut s'entendre aussi au sens de finalité. Quel serait aujourd'hui l'objectif d'une nouvelle politique en ce domaine, si l'on tient pour acquis que l'architecture ancienne est largement obsolète ? Il faut en revenir au point de départ de l'*arms control*. À l'époque de la Guerre froide, la hantise des deux protagonistes était d'éviter que l'un des deux puisse disposer d'une capacité de première frappe désarmante, qui aurait déstabilisé la relation stratégique, et l'on n'imaginait pas, après la crise de Cuba, qu'une escalade nucléaire puisse prendre son origine en dehors du théâtre européen. Dans un environnement géostratégique et technologique très différent, quels seraient aujourd'hui les intérêts communs des États-Unis et de la Russie ? On peut mentionner plusieurs sujets de préoccupation qui justifieraient un dialogue bilatéral : comment éviter par exemple qu'une crise régionale ne dégénère en crise nucléaire, impliquant l'usage effectif de l'arme (la crise syrienne a montré que les deux puissances savaient se parler pour éviter des affrontements par inadvertance) ? Quelles seraient aujourd'hui les équivalents de la capacité de première frappe désarmante, à l'heure des capacités conventionnelles de plus en plus sophistiquées, des vulnérabilités spatiales ou cyber ? À partir de là, il y aurait deux manières de relancer un dialogue bilatéral sur l'*arms control* : par le haut, comme à la suite du sommet Reagan-Gorbatchev de 1986, ou par le bas, à l'image de ce qui a été fait en Syrie. La seconde option, plus technique et moins engageante sur le plan politique et symbolique, serait sans doute la plus réaliste dans le climat actuel entre les deux capitales. L'extension du dialogue à la Chine ne paraît pas quant à elle très probable à court terme, mais Pékin comme Washington ont intérêt à éviter le déclenchement accidentel d'un affrontement direct.

Quant à l'Europe, qui voit s'effacer le traité FNI après le traité FCE, elle est pour ainsi dire orpheline du fait de l'attitude de son principal allié. La politique de Donald Trump a déjà pour effet de creuser le fossé entre ceux qui, telle la Pologne, voudront donner le maximum de gages de fidélité à Washington, et ceux qui

à Washington, et ceux qui sont convaincus de la nécessité de développer l'autonomie stratégique de l'Europe. Le prochain sommet de l'Alliance atlantique sera un test important de la capacité des Européens à s'unir dans la vision comme dans l'action.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

La Fondation pour la Recherche Stratégique est une fondation reconnue d'utilité publique. Centre de recherche indépendant, elle réalise des études pour les ministères et agences français, les institutions européennes, les organisations internationales et les entreprises. Elle contribue au débat stratégique en France et à l'étranger.

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS-TOUS DROITS RÉSERVÉS