



HAL
open science

Armes nucléaires, puissances nucléaires, course aux armements, maîtrise des armements, désarmement

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Armes nucléaires, puissances nucléaires, course aux armements, maîtrise des armements, désarmement : les lignes bougent!. Paix et sécurité européenne et internationale, 2019, 12, 10.61953/psei.1114 . halshs-03157633

HAL Id: halshs-03157633

<https://shs.hal.science/halshs-03157633>

Submitted on 17 May 2021

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.

Armes nucléaires, puissances nucléaires, course aux armements, maîtrise des armements, désarmement : les lignes bougent !

Jean- François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble-Alpes

Cet article poursuit la réflexion commencée dans PSEI 9 sur les perturbations affectant le dossier nucléaire. Deux tendances lourdes contradictoires se manifestent de plus en plus : la contestation grandissante des armes et des puissances nucléaires, dont le TIAN a été le résultat ainsi que l'élargissement et l'intensification de la course aux armements, dont témoignent la modernisation et le développement des arsenaux nucléaires. Ces deux tendances forment le contexte stratégique de la fin des années 2010. Elles expliquent largement les épisodes Nord-Coréen et iranien, qui représentent de très gros échecs du point de vue de la non-prolifération. Ces deux épisodes témoignent de la discorde, portée par la course aux armements, parmi les Etats dotés et ils l'alimentent. Il est inévitable, dans ces conditions, que le « cadre stratégique » établi entre les Etats-Unis et l'URSS/Russie, se délite de plus en plus et tende à prendre fin, ce qui pose la question de lui trouver un successeur. Une autre question, que l'on ose à peine poser, alors que toutes les perturbations qui se succèdent le font, est celle de l'avenir du TNP.

This article continues the reflection begun in PSEI 9 on the disturbances affecting the nuclear file. Two major contradictory tendencies are increasingly apparent: the growing protest of nuclear weapons and nuclear powers, the result of which was the TIAN, and the widening and intensification of the arms race, the modernization and development of nuclear arsenals. These two trends form the strategic context for the late 2010's. They largely explain the North Korean and Iranian episodes, which represent huge failures from a non-proliferation perspective. These two episodes bear witness to the discord, carried by the arms race, among the States endowed and they fuel it. It is inevitable, under these conditions, that the "strategic framework" established between the United States and the USSR/Russia, is increasingly delirious and tends to end, which raises the question of finding a successor for it. Another question, which we hardly dare ask, when all the disruptions in succession are doing so, is the future of the NPT.

I.Introduction

Nous avons présenté dans PSEI n° 1 (2015) et 4 (2016), les principaux repères intéressant les puissances nucléaires et dans PSEI 2 (2015), 5 (2016), 8 (2017) ceux qui intéressent la maîtrise des armements et le désarmement. La plupart étaient stables depuis des années. Cependant plusieurs évolutions étaient en cours, certaines depuis longtemps. Elles commencent à produire leurs effets, nous l'avons noté dans PSEI 9 (2018) et 11 (2019). A mesure que l'année 2019 avance, on perçoit de plus en plus nettement que les lignes bougent. Après le TIAN en 2017, la *Nuclear Posture Review* de D Trump, l'évolution du dossier coréen, le retrait de l'accord nucléaire iranien, vient la fin du traité FNI (forces nucléaires à portée intermédiaire). L'accumulation des perturbations se poursuit, elle incite à se demander si l'on ne doit pas envisager l'entrée dans une ère nouvelle. Il est indispensable de continuer de faire le point. C'est l'objet du présent propos, qui prolonge et élargit la réflexion menée dans PSEI n° 9 ¹.

On commencera avec les 2 tendances lourdes contradictoires qui se manifestent de plus en plus : la contestation grandissante des armes et des puissances nucléaires, dont le TIAN a été le résultat (I) et l'élargissement et l'intensification de la course aux armements, dont témoignent la modernisation et le développement des arsenaux nucléaires (II). Ces deux tendances forment le contexte stratégique de la fin des années 2010. Elles expliquent largement les épisodes Nord-Coréen (III) et iranien (IV), qui représentent de très gros échecs du point de vue de la non-prolifération. Ces deux épisodes témoignent de la discorde, portée par la course aux armements, parmi les Etats dotés et ils l'alimentent (V). Il est inévitable, dans ces conditions, que le « cadre stratégique » établi entre les Etats-Unis et l'URSS/Russie, se délite de plus en plus et tende à prendre fin, ce qui pose la question de lui trouver un successeur (VI). Une autre question, que l'on ose à peine poser, alors que toutes les perturbations qui se succèdent le font, est celle de l'avenir du TNP (VII).

II.Une contestation beaucoup plus dure des armes nucléaires et des puissances nucléaires. Le TIAN.

Les Etats possédant des armes nucléaires sont bien installés dans le paysage de la puissance. Ils constituent toujours les principales puissances. On peut considérer leur existence comme une donnée de long terme des relations internationales, de la géopolitique et de la géostratégie. Les puissances nucléaires sont là pour durer ; toutes modernisent ou développent leurs capacités (voir dans le prochain numéro de PSEI, la note d'information sur la modernisation des arsenaux nucléaires). Dotées d'une arme toujours sans équivalent et encore sans parade réellement efficace, ces puissances sont les seules à bénéficier de la dissuasion nucléaire, ce qui équivaut, dans un contexte conflictuel, sinon à une assurance tout risque, du moins à un niveau élevé de sécurité. La possession de la bombe donne aussi un statut de puissance et une marge de manœuvre politique accrue. Cela est renforcé par le fait que les

¹ Avec notre article Traité d'interdiction des armes nucléaires, *Nuclear Posture Review*.... Observations sur les développements récents du dossier nucléaire.

puissances nucléaires sont généralement, de grandes puissances classiques, dotées parfois d'une capacité de projection.

Le fait que cette *summa divisio*, puissances nucléaires - puissances classiques, doive perdurer est en contradiction avec l'accord qui fut passé au moment de la conclusion du TNP, à la fin des années 1960, pour éviter que se produise la prolifération des Etats dotés de la bombe. Selon cet accord, la possession des armes nucléaires par les Etats dotés n'était que provisoire et elle devait prendre fin, grâce au désarmement. Le fait que cela ne se soit pas produit, malgré la fin de la guerre froide, les pressions exercées en ce sens et les engagements pris de travailler au désarmement nucléaire, a provoqué une réaction forte, de la part des partisans de l'élimination des armes nucléaires. C'est ce que marque la conclusion du Traité d'interdiction des armes nucléaires, en juillet 2017. Il ne faut pas exagérer la portée du TIAN - nous l'avons souligné déjà² - mais il ne faut pas non plus la sous-estimer. La conclusion de ce traité est un événement considérable, pour trois raisons au moins.

D'abord parce qu'il manifeste que la relance (modernisation et développement) du nucléaire avec l'argumentation qui l'accompagne à Washington et Moscou et sa diffusion parmi les pays émergents (Inde, Pakistan), n'ont pas imposé silence au courant militant pour l'élimination des armes nucléaires. Ce courant s'est au contraire fortement durci. Le TIAN est une protestation et un coup de force. Et sa conclusion constitue une défaite pour les Etats dotés (au sens du TNP), et plus généralement les puissances nucléaires. Les Cinq avaient nettement affiché leur opposition au projet, mais ils ne sont pas parvenus à empêcher la « négociation »³ du TIAN. Une fois enclenché, le processus de cette « négociation » ne pouvait qu'aboutir rapidement, à l'adoption du traité. Ce qui fut bien le cas. Le succès du traité est loin d'être acquis. Il n'est pas certain qu'il entre en vigueur rapidement ni que tous les pays favorables au désarmement nucléaire le rejoignent et, selon toute vraisemblance, il devra attendre encore très longtemps que les Etats possédant les armes nucléaires s'y rallient. Toutefois, on ne doit pas oublier que les Etats qui ont porté ce traité ont, avec l'Assemblée générale des Nations unies, où ils ont la majorité, le moyen de le soutenir et de prendre éventuellement d'autres initiatives perturbatrices pour les Etats nucléaires. La manœuvre en faveur de l'élimination des armes nucléaires n'est pas terminée. Quoique d'usage moins facile, le forum du TNP offre aussi des possibilités à cet égard. Le TIAN fournit un point d'appui, sur une marche plus haute, pour l'avenir du mouvement antinucléaire.

La seconde raison est l'affaiblissement de la position des « Etats dotés ». Le TIAN est susceptible d'affecter fortement le statut des Etats dotés. On le perçoit bien en considérant la chronologie de la non-prolifération. Le TNP établit une distinction entre nucléaire civil et militaire. Le premier est accepté et son développement encouragé. Quoique non considéré comme illicite, admis, reconnu, le second *ab initio* est destiné à disparaître. Les Etats dotés l'abandonneront un jour - ils en ont pris l'engagement - dans le cadre du désarmement général et complet. Ceux qui ne le sont pas, ne s'en doteront pas et bénéficieront de la coopération des premiers pour accéder au nucléaire civil. Le système des garanties, accepté par les pays qui

² Voir l'article cité à la note 1 et notre chronique Désarmement 2018 dans *PSEI* n° 11.

³ Nous mettons négociation entre guillemets pour souligner que le TIAN n'est pas le produit d'une négociation et d'un accord entre Etats ayant des positions différentes et d'un compromis, comme cela est ordinairement le cas. Il s'agit en réalité d'une déclaration, d'une résolution à prétention normative, habillée en traité. V. à cet égard Traité d'interdiction des armes nucléaires, *US Nuclear Posture Review 2018...* in *PSEI*, n° 9, 2018.

deviennent parties au TNP, consolide ces engagements. Au temps de la guerre froide, ce dispositif réciproque n'a pas connu de tensions majeures. Certes, le désarmement nucléaire ne progressait guère mais le contexte fournissait à cet égard une explication crédible et l'obstacle érigé pour éviter la prolifération, dans l'ensemble, tenait bon. La prolifération était contenue, seuls l'Afrique du sud et Israël passèrent la ligne, à l'époque. Sauf exception, les Etats non dotés étaient préoccupés davantage par la constitution des zones exemptes d'armes nucléaires, permettant d'endiguer l'extension géographique des armes nucléaires des Cinq, que par le désarmement nucléaire.

Après la guerre froide, le désarmement nucléaire prévu par le TNP devenait possible et la prolifération en principe sans objet. Les tensions vont pourtant croître rapidement. La découverte du niveau atteint par le programme nucléaire de Saddam Hussein va conduire à douter de l'efficacité des contrôles de l'AIEA et provoquer l'apparition, aux Etats-Unis, de la politique de la contre-prolifération, soit un net durcissement de la part du principal des Etats dotés, à l'égard des candidats à l'arme nucléaire. Cette donnée nouvelle et la conclusion du TICEN (1996) ont poussé l'Inde et le Pakistan à franchir ouvertement la ligne, en 1998. De manière très logique la conférence de prorogation du TNP en 1995 a aussi accru les exigences des Etats non dotés à l'égard des Cinq. Le TNP, initialement source d'un privilège statutaire et moyen de contrôle de la prolifération, est devenu aussi, depuis sa prorogation en 1995, une charge pour les Etats dotés, qui ont dû - sous la pression des anti-nucléaires - faire des concessions. Ils supportent en outre le poids de l'avis rendu en 1996 par la Cour Internationale de Justice (CIJ). La Cour tout en concédant que « ni le droit international coutumier ni le droit international conventionnel ne comportent d'interdiction complète et universelle de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires en tant que telles » - ce qui ménageait la dissuasion nucléaire - disait que « la menace ou l'emploi des armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés et spécialement aux principes et aux règles du droit humanitaire », les cantonnant à « une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un Etat serait en cause ». Et surtout, elle ajoutait : « il existe une obligation de poursuivre de bonne foi et de mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international efficace » (avis § 105).

Sur ces bases, le courant anti-nucléaire a tenté, en vain, d'obtenir que l'on progresse vers l'interdiction des armes nucléaires et leur élimination, c'est à dire un désarmement nucléaire le plus rapide possible. Il a représenté, pour les Etats dotés, qui ont tous fait le choix de conserver leurs arsenaux nucléaires, une contrainte non négligeable. Devant l'immobilisme des Etats dotés et des puissances nucléaires *de facto*, cette contrainte s'est accrue nettement, avec l'adoption en juillet 2017 du traité d'interdiction des armes nucléaires. Cela explique que les Etats dotés aient fortement réagi. Dans une déclaration commune du 24 octobre 2018, ils ont réaffirmé leur engagement en faveur du TNP et leur hostilité au TIAN, en prenant leurs précautions du point de vue juridique : « Nous n'avons pas l'intention de signer, de ratifier ou de devenir partie à ce traité. Par conséquent, il n'y aura pas de changement dans les obligations juridiques de nos pays en ce qui concerne les armes nucléaires. Par exemple, nous n'accepterions aucune prétention que ce traité reflète ou contribue de quelque manière que ce soit au développement du droit international coutumier ». Ce positionnement est très clair.

Pour le moment la dynamique du traité reste faible. L'interdiction des armes nucléaires a peu de chances de devenir prochainement une norme générale de droit

international. Mais, en la matière, l'essentiel est politique ; c'est la légitimité, largement dépendante de la perception du besoin de ces armes, qui sera la variable principale, avec le maintien de la mobilisation antinucléaire et du front commun des Etats dotés (voir notre chronique désarmement dans PSEI n° 11, 2019, n° 4). Même s'il paraît peu probable actuellement, que le maintien des armes nucléaires soit vraiment remis en cause au cours des années à venir, un élément nouveau perturbateur est apparu. On imagine sans peine que l'entrée en vigueur du traité - assez facile à obtenir puisque le texte n'exige que 50 ratifications ou adhésions (article 15 § 1) – interviendra. Certes les puissances nucléaires ne seront pas liées, la norme ne sera pas réellement constituée - comment pourrait-elle l'être sans la participation des Etats, qui lui donneront prise sur le réel ? Elle ne sera toujours qu'une prétention, une exigence, une demande, une norme *in statu nascendi*, mais, avec l'entrée en vigueur, un pas aura été fait, dans le monde du droit. Et il est difficile d'imaginer que cela, à terme, reste sans effet. On peut imaginer, par exemple, que le Royaume-Uni, où existe depuis longtemps un mouvement anti-nucléaire important, soit affecté si l'hostilité à la bombe venait à se combiner avec le Brexit et un processus de sécession de l'Ecosse.

Il fait noter que les Etats dotés, principalement les Etats-Unis, ont participé à cette évolution, à l'affaiblissement de la légitimité des armes nucléaires et à la progression de l'idée de leur illicéité, en créant, bien au-delà de ce qu'établit le TNP, un véritable interdit d'accéder à l'arme nucléaire. Le refus opposé à la décision de la Corée du Nord de sortir du TNP et les sanctions qui lui ont ensuite été appliquées, en sont l'illustration. Le TIAN s'inscrit dans une évolution, qui n'est pas seulement celle du mouvement anti-nucléaire mais aussi celle de la politique de non-prolifération appliquée sous la direction des Cinq. Constatant et établissant à la fois, l'illégalité et l'illégitimité des armes nucléaires, il accroît incontestablement la pression sur eux. Si de plus en plus d'Etats estiment que l'arme nucléaire doit être vue comme interdite, en garder devient de plus en plus anormal et en augmenter les capacités, inadmissible.

La troisième raison de l'importance du TIAN, est que, si on adhère à l'idée de l'interdiction des armes nucléaires, la différence entre Etats dotés et puissances nucléaires *de facto* se réduit, inévitablement. La légitimité et la licéité de la situation de ces Etats étaient beaucoup plus incertaines. Ils n'étaient pas vraiment acceptés mais plutôt tolérés comme un fait, une donnée des relations internationales actuelles. Le durcissement du courant antinucléaire joue nettement en leur faveur. Si les armes nucléaires sont contraires au droit international et inacceptables, tout Etat en détenant doit au plus vite s'en débarrasser et le statut d'Etat doté ne correspond plus à un privilège (le droit de les détenir provisoirement) mais avant tout à une charge, une responsabilité, celle d'y renoncer et de les éliminer, pour tenir l'engagement pris au moment de la conclusion du TNP et confirmé en 1995. Le privilège devient même une charge, un handicap, dès l'instant que l'on admet l'idée, largement répandue, chez les antinucléaires, que les Etats dotés ont failli, que n'ayant pas tenu leur promesse, ils sont en faute. Certes les puissances nucléaires *de facto* sont aussi en rupture avec la norme, mais - elles au moins - n'avaient pas pris d'engagement ; de plus, elles n'ont fait que suivre, s'adapter au mieux de leurs intérêts, au monde créé par les Cinq.

Ces considérations conduisent à la conclusion que, pour réduire la pression et calmer les antinucléaires, les Cinq devraient, au plus vite, donner des gages, faire des gestes.

Le problème, très redoutable, est que leur marge de manœuvre est ici extrêmement faible, puisqu'ils ont pris la direction inverse.

III. La modernisation et le développement des arsenaux nucléaires ; l'élargissement et l'intensification de la course aux armements.

L'Inde, le Pakistan ou la Chine développent leurs arsenaux nucléaires ; ils essaient d'augmenter la quantité et la qualité de leurs armements, de se doter d'une capacité de seconde frappe, d'une triade etc... Cela est très naturel étant donné la distance, qui les sépare des puissances nucléaires plus anciennes, plus avancées. A propos de ces dernières, on pouvait encore, il y a quelques années, discuter du point de savoir si elles étaient engagées véritablement dans une modernisation, au sens d'augmentation du niveau de performance, de leurs arsenaux. Ce n'est plus le cas. On est sans aucun doute dans un mouvement de vraie modernisation. Cela se remarque, sans surprise, du côté américain mais aussi du côté russe.

Les Etats-Unis, sous la direction de Donald Trump ont accentué fortement, une tendance antérieure. « J'annonce que nous sommes dans la course pour la gagner. (...) Avec cette stratégie, j'appelle à un réveil de l'Amérique. » Parlant ainsi lors de la présentation de sa nouvelle stratégie de sécurité nationale en décembre 2017, D Trump donnait le ton de la tendance qui a dominé ensuite la *Nuclear Posture Review* de 2018 et la *Missile Defense Review* en 2019.

Plus modérée que le craignaient nombre d'observateurs la *National Posture Review* (NPR) de février 2018 marquait toutefois une différence nette avec la NPR de B. Obama. Tandis que cette dernière mettait en avant la stabilité stratégique et le désarmement, la NPR de D Trump entend répondre à un « environnement sécuritaire international incertain et en évolution » avec des « capacités nucléaires américaines flexibles, adaptables et résilientes ». Cela conduit à une modernisation complète de la triade stratégique et des capacités nucléaires non stratégiques, du système de commandement, contrôle et communication et de l'infrastructure américains. Cette NPR envoyait un message de fermeté et de détermination aux autres Etats, possesseurs ou pas de l'arme nucléaire, comme aux groupes terroristes et autres acteurs non-étatiques et, en même temps, contenait une ouverture – « les Etats-Unis ne souhaitent pas considérer la Russie ou la Chine comme un adversaire et aimeraient avoir des relations stables avec celles-ci »⁴.

La NPR 2018 a été suivie, en janvier 2019, par une nouvelle *Missile Defense Review* (MDR). Cette MDR marque, elle aussi, une évolution sensible par rapport à la *Ballistic Missile Defense Review* (MBDR) 2010 de B. Obama. Cette dernière abordait la défense antimissile comme « comme un élément complémentaire de la dissuasion et comme un élément de gestion militaire des crises régionales »⁵ et elle s'inscrivait dans une démarche coopérative avec la Russie et la Chine. Même s'ils

⁴ V. notre article *Traité d'interdiction des armes nucléaires, US Nuclear Posture Review...* » in PSEI, n° 9, 2018.

⁵ S. Delory, *Les implications stratégiques de la MDR 2019*, FRS, Observatoire de la dissuasion, *Bulletin*, n° 63, 2019, p 5

n'y figurent pas, on peut comprendre la nouvelle MDR à la lumière des propos, très remarqués, de D Trump, accompagnant sa présentation : son objectif est, disait-il, « *to ensure that we can detect and destroy any missile launched against the US – anywhere, anytime, anyplace* ». La défense antimissile vue par D Trump a une fonction stratégique contre tout type d'acteur, y compris les grands compétiteurs stratégiques. En cela, elle « marque une inflexion forte qui affecte la dissuasion nucléaire » dans la mesure où elle remet en question le caractère imparable, des secondes frappes ⁶. Elle inquiète par conséquent les spécialistes et les partisans de l'Arms control ⁷. Cette évolution, perçue de manière négative, en Russie comme en Chine ⁸, risque notamment d'avoir un net effet à la hausse sur la course aux armements, à la hausse et d'affecter particulièrement l'évaluation du seuil de suffisance, ce qui devrait intéresser Paris et Londres, qui ont retenu cette notion, et également la Chine. Les perspectives ouvertes par la MDR 2019 ne manquent évidemment pas d'être reliées au projet de *Space Force*, que le président américain a également entrepris de développer depuis 2018. *NPR 2018, MDR 2019 et Space Force* constituent l'image stratégique des Etats Unis, celle d'un pays fermement engagé, en tête, dans la course aux armements.

Mais la Russie ne veut pas être en reste. Le discours du 1er mars 2018, dans lequel W Poutine, présentait les systèmes dont la Russie est en train de se doter pour contrer les défenses antimissiles américaines avait incontestablement une dimension bilatérale et internationale. Il répondait à la *National Security Strategy* de 2017 et à la *NPR 2018* – « nous sommes grandement préoccupés par certaines dispositions de la révision de la posture nucléaire, qui élargissent les possibilités de réduire le seuil d'utilisation des armes nucléaires » et réagissait par anticipation, à la future MDR. Moscou, plus que jamais dépendante de la dissuasion nucléaire, se manifestait sur le point qui - depuis l'IDS de Ronald Reagan, constitue la principale fracture entre l'URSS, puis la Russie, et les Etats-Unis – pour, une nouvelle fois, dénoncer les dangers des systèmes défensifs, répéter qu'elle fera face et appeler à la négociation. On soulignera que le Président russe voit dans les systèmes de défense antimissiles américains « le problème de défense le plus important ». Après avoir rappelé les efforts faits pour convaincre les Etats-Unis de ne pas poursuivre dans la voie des systèmes défensifs et présenté de manière détaillée, les moyens dont se dote la Russie pour surmonter l'obstacle, il insiste : « nous ferons les efforts nécessaires pour neutraliser les menaces posées par le déploiement du système de défense antimissile américain » et il appelle à la négociation pour « imaginer ensemble un système nouveau et pertinent de sécurité internationale »⁹.

Quelques mois après, le 18 octobre 2018, le discours du Valdaï, sur le thème « Stabilité et développement au XXIème siècle », est revenu sur les questions stratégiques, de manière plus alarmiste et même apocalyptique, puisqu'il évoque la possibilité d'une frappe nucléaire contre la Russie : « nous, les victimes d'une agression, nous, en tant que martyrs, nous irons au paradis ». Quant à l'agresseur, (il) « doit tout de même savoir que le châtement est inévitable et qu'il sera détruit » ; il «

⁶ S Delory, art.cit., p 8. L'auteur souligne que cette évolution est davantage le résultat d'une évolution technologique, que la conséquence d'un choix politique.

⁷ V. notamment dans *Arms Control Today*, mars 2019, les analyses de Laura Grego Mixed Messagers on Missile Defense et Elaine Bunn, *Musings of a Missile Defense moderate* et les Observations de M Korda et HM Kristensen le 17 janvier, sur le site de la Federation of the American Scientists.

⁸ Emmanuelle Maitre et Pauline Lévy. *Missile Defense Review : des réactions contrastées*, FRS, Observatoire de la dissuasion, *Bulletin*, n° 62, 2019, pp 9-10.

⁹ Traduction utilisée : estper.blogspot.com

périr(a) tout simplement, parce qu'il n'aur(a) même pas le temps de se repentir ». On a beaucoup discuté sur le sens de ces propos, s'est demandé s'il fallait y voir une inflexion de la doctrine russe. Il faut probablement y voir surtout la volonté d'attirer l'attention sur la possibilité de l'emploi des armes nucléaires, sur leurs effets et une nouvelle fois sur l'absolue détermination de la Russie. Consciente de ses moyens réduits par rapport à ceux de l'ex-URSS et du coût de la course aux armements, Moscou dramatise, pour tenter de l'éviter et de la limiter, et affiche son potentiel et sa détermination. On a remarqué justement que ce discours constituait un emploi politique efficace de l'arme nucléaire pour compenser la nette infériorité de la Russie. Il faut ajouter surtout que la Russie montre également qu'elle n'est pas en reste dans la course aux armements. Elle affirme qu'elle y participe très activement, depuis des années - et prétend même être en tête.

La Chine n'a pas réagi de la même façon. Alors qu'on avait évoqué la possibilité d'une remise en cause de sa doctrine nucléaire ¹⁰, celle-ci n'a pas changé après les annonces américaines et les réactions russes. La Chine a conservé, pour le moment, la même doctrine – non-emploi en premier, non-emploi contre des pays non-nucléaires, stratégie de dissuasion minimale. Cependant, les réactions en Chine, sont également négatives ¹¹. Il est probable que Pékin adaptera ses conceptions et ses moyens, à sa manière, progressivement. Même si le retrait américain du traité FNI est justifié par la violation russe, il ne faut pas exagérer la divergence de ces 2 Etats s'agissant de ce traité. Moscou avait déjà évoqué, au cours des années 2000, la possibilité de son propre retrait, tout comme l'idée de la multilatéralisation du traité ; un appel commun avec les Etats-Unis a même été lancé, à la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations unies en octobre 2007. A côté des problèmes que la fin du traité FNI peut poser en Europe et entre Moscou et Washington, il faut également tenir compte du fait que ce traité les entravait, les contraignait, au moment où d'autres puissances, particulièrement la Chine, développaient le type de missiles qui leur était interdit. La fin du traité FNI concerne au premier chef Pékin ¹².

La course aux armements, on le mesure encore mieux avec les derniers discours de D Trump et W Poutine, n'avait pas cessé et elle connaît une nouvelle accélération. Il est très clair par ailleurs, qu'elle va nettement au-delà des armes nucléaires et de leurs vecteurs et qu'elle inclut les systèmes défensifs, l'espace et ce qui concerne le cyber et l'intelligence artificielle. Il est clair aussi qu'il ne s'agit plus seulement d'une course entre les Etats-Unis et la Russie, même si pour le moment ces deux Etats sont largement en tête. Cette course inclut évidemment la Chine, dont on annonce qu'elle sera le prochain leader en matière d'IA, et les autres puissances nucléaires.

A ce propos, il y a peu, pour le moment, à dire au sujet de la France et du Royaume-Uni, mise à part l'éventuelle vulnérabilité de ce dernier. Toutes deux modernisent aussi et se préparent manifestement à suivre le mouvement, si possible, sans qu'un accroissement de leur coopération soit évoqué pour le moment.

¹⁰ Antoine Bondaz, Une remise en cause de la doctrine nucléaire chinoise par un journal officiel, FRS, Observatoire de la dissuasion, *Bulletin*, n° 40, 2017, pp 6-7.

¹¹ V. Raymond Wang, La NPR 2018 et la Chine, FRS, Observatoire de la dissuasion, *Bulletin*, n° 53 2018, pp 6-10 et Emmanuelle Maitre et Pauline Lévy Missile Defense Review : des réactions contrastées, *Ibid*, n° 62, 2019, pp 9-10.

¹² V Valérie Niquet, Le retrait américain du traité FNI : quelles conséquences pour la Chine ? FRS, Observatoire de la dissuasion, *Bulletin*, n° 61, 2019, pp 5-7.

La différence de situation, du point de vue de leur « acceptation » par la Communauté internationale, entre l'Inde et le Pakistan, subsiste et s'est même accentuée. New Delhi n'est toujours pas membre du groupe des fournisseurs nucléaires mais l'Inde est entrée en 2016 au MTCR, en 2017 à l'Arrangement de Waassenaar et en 2018 au Groupe Australie. Le Pakistan n'est membre d'aucun des cinq groupes (les 4 précités et le Comité Zangger), tout comme - mais pour des raisons très différentes - Israël. Si, comme on l'a dit, la conclusion du TIAN délégitime surtout les Etats dotés et favorise plutôt les puissances nucléaires *de facto*, l'image de la bombe islamique reste très négative, en défaveur d'Islamabad. Il faut, s'agissant de ces deux Etats, aller au-delà de l'image du couple, qui peut induire en erreur dans la mesure où elle ne rend compte que très partiellement de la réalité.

L'Inde entend être une puissance nucléaire ayant une capacité intercontinentale, grâce à ses missiles Agni V non encore opérationnels et Agni VI (projet), mais sans disposer de MIRV ¹³. Elle se pense comme une puissance de premier rang, qui ne s'enferme pas dans sa relation de voisinage avec le Pakistan. Elle a réalisé en octobre 2018 sa première patrouille de SNLE (Arihant), ce qui permet de considérer qu'elle va disposer prochainement, comme les Etats-Unis, la Russie et la Chine, d'une triade de capacités nucléaires. D'un autre côté, le voisinage pèse considérablement. L'éventualité de l'abandon de l'option du non-emploi en premier a été à nouveau évoquée. Aucune décision n'a été prise, mais il semble qu'il se produise peu à peu un glissement en ce sens ¹⁴, qu'accompagnent des évolutions vers une stratégie contre forces.

De son côté, le Pakistan, dont l'horizon, principal sinon exclusif, est l'Inde, considérant le déséquilibre conventionnel existant à son détriment, a très tôt affiché, de manière officieuse, la possibilité d'employer sur son sol des armes nucléaires tactiques pour contrer une percée conventionnelle de l'Inde, en application de la doctrine *Cold Start*. Il s'est doté d'ANT et recherche une capacité MIRV. La question du Cachemire, toujours pendante, et les actions terroristes contre l'Inde, sous parapluie nucléaire, rendent cette relation bilatérale très sensible. Pour le moment aucune crise (Kargil en 1999, attaque terroriste de New Delhi en 2001, puis attentats de Mumbai), n'a débordé, mais la relation indo-pakistanaise n'est pas stabilisée ¹⁵. Le fait que l'Inde ait aussi à gérer sa relation avec la Chine et refuse de se cantonner à une relation régionale mais se pense comme puissance mondiale, complique les choses.

Les positions des 2 pays restent stables sur le TICEN, le TNP et les questions nucléaires, notamment l'interdiction de la production de matières fissiles. Sur ce point, ils ont une position opposée, le Pakistan étant hostile, et seul dans ce cas, à une négociation, alors que l'Inde y est favorable, avec une très vaste majorité de pays. Les deux Etats sont également hostiles au TIAN ¹⁶.

Israël, en tant qu'Etat doté, parvient à garder un profil bas et à ne pas faire parler de lui, sauf à propos du projet de zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, où il n'est pas isolé, et du dossier iranien. Israël veut absolument éviter l'accès de l'Iran à l'arme nucléaire et on le soupçonne souvent de chercher l'occasion d'une solution militaire, pour éviter ce qui introduirait une nouvelle donne de première importance dans la région. L'Arabie saoudite est également très

¹³ FRS, Observatoire de la dissuasion, Bulletin n° 54, 2018, pp 13-14.

¹⁴ V E. Maitre, , FRS, Observatoire de la dissuasion, *Bulletin*, n° 59, 2018, pp 8-10 et n° 63, 2019, pp 9-10.

¹⁵ V Aussi JL Racine, La communication dans le domaine de la « dissuasion stratégique » : le cas de l'Inde et du Pakistan, FRS, *Note* n° 1/19.

¹⁶ V dans *PSEI* n° 11, 2019, la note d'A Biad sur le TIAN

mobilisée par ce dossier, même si on peut considérer que son alliance américaine et sa proximité du Pakistan permettent de dire qu'elle est couverte par la dissuasion ¹⁷.

IV. Le groupe des Etats disposant *de facto* de l'arme nucléaire s'est accru d'une unité, la Corée du Nord. L'échec des politiques de non-prolifération, contre-prolifération et sanctions.

Les repères ont bougé. Il était habituel de présenter le club nucléaire comme étant composé de 8 membres, en ajoutant qu'un neuvième frappait à la porte. Il l'a désormais franchie. La Corée du nord est entrée dans le club, ou, au moins, y a mis un pied. Elle reste pour le moment loin derrière les autres, le *SIPRI Yearbook*, pour marquer la différence, évoque non ses forces nucléaires, mais seulement ses capacités nucléaires. Cependant, on peut admettre qu'elle a atteint, avec les moyens dont elle s'est dotée, un niveau de dissuasion tel que sa situation internationale a changé. Elle est devenue un interlocuteur et n'est plus seulement un danger, un coupable, la cible de sanctions.

L'année 2017 marque bien un tournant majeur pour Pyongyang, qui a franchi le Rubicon nucléaire, comme l'affichent ses déclarations et le confirme le comportement des Etats-Unis. Cependant, on doit tout de même ajouter qu'il existe une différence importante entre le cas de la Corée du Nord et celui des 3 autres puissances nucléaires *de facto*. La Corée du Nord ne peut pas être considérée puissance nucléaire *de facto* au même titre que les autres. Elle est beaucoup moins acceptée et n'est pas encore entrée dans le paysage comme telle, ce dont témoigne la persistance des sanctions. En outre, pour le moment au moins, elle s'inscrit pour l'avenir non dans une perspective de conservation de l'arme nucléaire, mais dans un projet de dénucléarisation, de la péninsule de Corée.

Cette situation, très nouvelle, pose, pour l'avenir, la question de savoir ce que sera la suite de l'aventure. Empêcher que Pyongyang s'installe dans sa position actuelle et parvienne avec le temps à créer un fait accompli sera très difficile car si aucune des autres puissances nucléaires n'a intérêt à ce que tel soit le cas, les positions des principaux protagonistes, Moscou, Pékin, Washington et Tokyo, ne concordent que très partiellement. Une autre éventualité, plus déstabilisante encore serait celle d'une Corée réunifiée et nucléaire. C'est l'un des événements auxquels le régime de non-prolifération pourrait ne pas résister. La suite de la partie va être très complexe.

Il est aussi très important de considérer le passé. On voit, de ce côté-là, que la Corée du Nord a réalisé un véritable exploit en accédant à la bombe. Elle a traduit dans la réalité la formule « là où il y a une volonté, il y a un chemin » et a réussi malgré les obstacles cumulés des menaces américaines d'emploi de la force – « toutes les options sont sur la table » - présentes au moins sous GW Bush et D Trump et

¹⁷ L'hypothèse de transferts pakistanais de technologie nucléaire et la possibilité de ventes d'armes nucléaires ont été évoquées à diverses reprises, mais n'ont pas été établies. Quoique qu'ayant bénéficié à plusieurs reprises de l'aide de l'Arabie Saoudite, le Pakistan a manifesté sa réticence à être impliqué dans le conflit du Yémen et ne veut pas rompre avec l'Iran. De son côté, l'Arabie saoudite tient à conserver de bonnes relations avec l'Inde.

l'appareil de sanctions le plus lourd mis en place à ce jour, avec l'appui - il est vrai inégal - de tous les Cinq. La Corée du Nord apporte la preuve que non-prolifération, contre-prolifération et sanctions cumulées - fussent-elles celles de la communauté internationale dans son ensemble - peuvent échouer. A côté de celles que l'on peut apercevoir à l'examen du dossier, il y a là une leçon importante qui devrait inciter à se poser la question de savoir comment aborder autrement le cas de l'Etat qui cherche à se doter de la dissuasion parce que, se jugeant l'objet d'une « menace existentielle », il est prêt à tout - « manger de l'herbe s'il le faut » et plus encore-, pour l'atteindre.

Même si, en principe, il reste en place et s'ils s'efforcent même de le renforcer au Conseil de sécurité, le barrage établi par les Cinq pour contenir la prolifération devient de moins en moins crédible.

V. Le retrait américain de l'accord nucléaire iranien : l'échec de la non-prolifération négociée.

Les choses ont considérablement évolué, en 2017 et 2018, s'agissant de l'Iran, non du fait de ce pays mais en raison de la décision américaine, le 8 mai 2018, de se retirer de l'accord nucléaire de juillet 2015, d'appliquer à Téhéran des sanctions et de sanctionner également les Etats qui ne suivraient pas la même politique que les Etats-Unis. Toutefois, l'accord n'a pas pris fin, puisque les autres parties ne l'ont pas remis en cause mais ont affirmé au contraire, leur volonté de continuer à l'appliquer.

A partir de là, on aboutit à une situation dans laquelle, il existe deux Iran. Pour l'immense majorité des Etats, dont toutes les parties - sauf Washington - à l'accord de 2015, Téhéran respecte cet accord. Il s'agit d'un Etat qui tient ses engagements, vis-à-vis duquel les promesses de l'accord doivent être tenues. Cet Iran n'est pas en train de tenter de franchir le Rubicon nucléaire et il n'a pas être sanctionné.

Dans l'optique de D Trump et de Washington, position que partage Israël, l'Iran est, au contraire, un Etat nuisible et proliférant, à l'encontre duquel doivent être appliquées les sanctions les plus dures, pour le faire plier.

Depuis mai 2018, ces 2 visions de l'Iran coexistent. Classer l'Iran parmi les Etats du seuil, cherchant à franchir la ligne en trichant puisque toujours partie au TNP, paraît difficile tant que le travail de l'AIEA s'y poursuit et confirme qu'il applique correctement l'accord de 2015. Mais on ne peut écarter l'éventualité, qu'il prenne argument de l'insuffisance de l'application de cet accord du fait de la crainte des « sanctions secondaires » américaines par les autres Etats, qui prétendent y rester parties, pour prendre quelque distance, voire - même si cela paraît improbable - afficher, comme le fit la Corée du Nord, sa rupture.

On n'en est pas là. Pour le moment, on doit constater que la fermeté, on peut même dire l'agressivité, des Etats-Unis sur ce dossier, ne laisse qu'une place réduite aux autres Etats, particulièrement occidentaux, pour continuer à entretenir avec Téhéran les relations économiques normales censées accompagner le respect de l'accord. Si l'AIEA n'a signalé aucune entorse de la part de Téhéran, cette perspective ou encore l'annonce de la sortie de l'accord voire du TNP ¹⁸, doivent être considérées comme

¹⁸ A la différence de la Corée du Nord, l'Iran ne s'est pas retiré du TNP et les autorités iraniennes ont toujours nié chercher à se doter de l'arme nucléaire. Elles l'ont fait une nouvelle fois à l'occasion de la préparation de la conférence d'examen du TNP de 2015, de la manière la plus claire : « La République islamique d'Iran considère que l'acquisition, la mise au point et l'emploi ou la menace d'emploi

entrées dans le champ des possibles. La Corée du Nord a démontré que la maxime – « là où il y a une volonté, il y a un chemin » - s'applique aussi en matière de prolifération.

Dans le contexte actuel, l'enjeu de cette éventuelle nouvelle transgression, est énorme. Si tel devait être le cas, il est probable que très vite, le nombre des Etats faisant le même choix augmenterait, rendant beaucoup plus difficiles les politiques de sanctions et le recours à la force, et obligeant la Communauté internationale, à trouver, au-delà d'un TNP dépassé, un nouvel équilibre. On ne peut exclure non plus que l'on assiste à une nouvelle guerre du désarmement. Piètre perspective si l'on se rappelle ce que furent les conséquences de la guerre en Irak. Quoiqu'il en soit, le retrait unilatéral des Etats-Unis constitue l'échec de la non-prolifération négociée. Cela a comme conséquence de priver de réelle crédibilité toute tentative de répéter ce qui fut fait avec Téhéran – la recherche d'un accord de non-prolifération.

VI. De plus en plus de discorde parmi les Cinq.

La discorde est une composante de base du couple Etats-Unis - URSS/ Russie. Ils sont adversaires- partenaires, mais le dosage de ces 2 composantes de la relation, donc la part de discorde, varie. Les choix faits par les Etats-Unis (déploiement en Europe des systèmes anti-missiles, refus de l'adaptation du traité FCE, élargissement très excessif de l'OTAN allant jusqu'à envisager son extension à la Géorgie ou à l'Ukraine, approuvés et suivis par leurs alliés européens) face à une Russie très affaiblie, par rapport à ce que fut l'URSS, se sont confirmés et accentués sous D Trump - de la NSS 2017 affichant la course des puissances et désignant la Russie et la Chine, comme des rivaux dangereux¹⁹ pour les Etats Unis, à la MDR 2019 et au retrait du traité INF, en passant par la NPR 2018. Même si les situations ne sont pas comparables, l'expression « nouvelle guerre froide », convient pour désigner des relations redevenues exécrationnelles entre Washington et Moscou. Les relations avec la Chine, longtemps moins difficiles, se sont aussi beaucoup dégradées sous D Trump. Par ailleurs, et peut-être surtout, on doit remarquer que les relations entre les Etats Unis et leurs alliés européens, dont la France et le Royaume-Uni, se sont également beaucoup détériorées. Au-delà des frictions sur l'UE, le partage des charges dans l'OTAN et la défense européenne, il ne faut pas oublier que la politique de « sanctions secondaires » des Etats Unis au sujet de l'Iran soulève la question de savoir si l'autre cible de la remise en cause de l'accord nucléaire, n'est pas en définitive constituée par les Européens qui devaient profiter beaucoup plus que les Etats Unis de la normalisation de la situation de Téhéran, avec la fin des sanctions.

Ce niveau de discorde entre les Cinq, est inédit. Il a et aura inévitablement plusieurs conséquences. On voit mal, d'abord, comment dans ces conditions, Washington et

d'armes nucléaires sont inhumaines, immorales et illégales, et vont à l'encontre de ses principes les plus fondamentaux. Elle considère également que les armes nucléaires n'ajouteraient rien à sa sécurité et qu'elles n'ont aucune place dans sa doctrine de défense... » (Rapport de l'Iran sur l'application de l'article VI du TNP (NPT/CONF. 2015/PC.III/11 (avril 2014) §6).

¹⁹La formule utilisée, dans la NSS ("An America First" NSS) 2017, est: "China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence". La préface de D Trump évoque sans les nommer les « rival powers ».

Moscou, pourront aller bien au-delà de la simple prorogation de *New START*. On sait que cette relation détermine le comportement des autres Etats dotés selon le principe – « ils sont les plus avancés, qu'ils commencent et éventuellement nous suivrons » – et, plus généralement, des Etats possédant l'arme nucléaire. A court et, probablement, à moyen terme, il ne faut pas attendre d'autres avancées importantes du désarmement nucléaire, dans le schéma de désarmement très progressif que retiennent, pour l'avenir du TNP, les Etats dotés. Or il faudrait pour relancer le TNP, pour restaurer de manière crédible la position des Etats dotés aux yeux des partisans du TIAN, un projet de désarmement les impliquant tous, et tenant compte des autres puissances nucléaires, avec un programme et un calendrier, ce qui pour le moment, est impossible à atteindre, tant du point de vue technique que politique.

Une autre conséquence est que la capacité de faire obstacle à la prolifération va se réduire de manière très significative. Passer d'une capacité nucléaire civile même avancée, à la possession de l'arme nucléaire suppose que l'on franchisse un certain nombre d'obstacles techniques (miniaturisation, adaptation à des vecteurs modernes notamment), plus ou moins importants selon les cas. Mais l'essentiel, au moins dans la configuration qui a longtemps prévalu, consiste dans la force de l'interdit opposé à la prolifération. Il faut franchir ce pas.

La norme de la non-prolifération nucléaire est d'origine conventionnelle. Elle repose sur le TNP. En principe, les Etats souverains, sont libres d'y adhérer ou pas et d'en sortir s'ils le jugent nécessaire. En réalité, la situation est très différente. Même si un Etat n'est toujours pas partie au TNP, il est néanmoins contraint par la norme qui a acquis une portée générale, objective, à cause du nombre très élevé des parties au traité dont on dit qu'il est le « socle », la « pierre angulaire » du désarmement, et de la manière dont la communauté internationale traite la prolifération nucléaire. Si l'Etat est partie au traité, le retrait n'est plus admis. Le retrait du TNP et plus largement l'accès à l'arme nucléaire ont été élevés au rang de véritables interdits, dont les Cinq et le Conseil de sécurité se sont faits les garants. Dans nombre de cas, chercher à accéder à l'arme nucléaire serait aussi en contradiction avec la participation à un traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires, dont il faudrait se dégager. L'entreprise consistant à transformer le virtuel en réalité est dans ces conditions très redoutable ; la tenter expose à des sanctions, voire à subir l'usage de la force. Cela signifie qu'il faut avoir, pour essayer de le faire, un besoin majeur et durable, une raison extrêmement forte. Or ce besoin est longtemps resté très faible parce que les puissances nucléaires virtuelles, les Etats les plus à même de franchir rapidement le pas, étaient membres d'alliances offrant une garantie nucléaire (Corée du Sud, Japon, Européens de l'OTAN) ou en bénéficiaient par extension (Suède, Finlande par exemple).

La clef du long succès de la non-prolifération repose sur ce complexe : un interdit bénéficiant d'une forte adhésion, un appareil de sanctions crédible, un besoin faible ou nul. Dans cette situation, étant donné son coût, financier et plus encore politique, l'accès au nucléaire ne présente aucun intérêt, surtout si, par ailleurs, on adhère au principe de la non-prolifération et du désarmement nucléaire. Pour les quelques Etats dont, pour des raisons diverses, la situation et les analyses peuvent différer (Egypte, Arabie Saoudite, Brésil par exemple) le besoin n'est pas assez fort et le risque des sanctions trop grand.

On doit constater que ce complexe porteur de la pérennité de la non-prolifération, est fortement affecté par de développements récents.

Si, *a priori*, la conclusion du TIAN peut être vue comme rappelant et renforçant l'interdit, quand on la replace dans son contexte elle souligne surtout la divergence entre les Etats dotés et ceux qui portent le TIAN. Ces deux groupes ont du TNP des interprétations opposées et, pour les partisans de l'interdiction des armes nucléaires, l'équilibre des engagements à la base du TNP – désarmement et accès au nucléaire civil contre renonciation à l'arme nucléaire – est rompu. Or, si tel est le cas, inévitablement, les Etats sans armes nucléaires pourront, de plus en plus, s'estimer en droit de reprendre leur liberté. Comme une relance du TNP paraît hors de portée, l'interdit a donc bien des chances de s'affaiblir. Les Etats dotés se sont efforcés de mettre en place, au Conseil de sécurité un mécanisme de sanctions très dissuasif et d'en faire le garant de l'interdit frappant la prolifération (résolutions 1540 (2004) puis 2325 (2016)). Mais l'épisode nord-coréen, a affecté la crédibilité de ce dispositif, qu'il s'agisse du mécanisme collectif ou de la menace américaine. L'évolution du dossier iranien a aggravé ce phénomène. Les institutions (Conseil de sécurité et AIEA), sans lesquelles il ne peut y avoir de position réellement commune crédible, sont discréditées. Et la montée de la discorde parmi les Cinq a toutes les chances de rendre plus difficile leur accord, qu'il s'agisse d'adopter une résolution ou de l'interpréter. Les Etats dotés étant partagés, on ne peut plus savoir, quel est pour l'Etat concerné, le comportement conforme.

VII. La fin du « cadre stratégique » entre les Etats Unis et la Russie. Comment lui trouver un successeur et lequel ?

Les spécialistes voient dans la terminaison du traité de 1987 sur les forces nucléaires intermédiaires, annoncée pour l'été 2019, la fin du « cadre stratégique » ou du « régime de stabilité stratégique » établi, entre eux, par les Etats-Unis et l'URSS/Russie, et ils estiment qu'elle risque d'ouvrir la voie à une compétition sans limite ²⁰.

Cette évaluation paraît évidente. Elle est pourtant discutable, à plusieurs égards et il faut y ajouter quelques compléments et précisions. La fin du traité FNI va certainement contribuer au renforcement de la compétition stratégique, de la course aux armements, mais celle-ci ne va pas commencer, à partir de là. Elle existait bien avant – le discours du 1er mars 2018 de W. Poutine en a donné une parfaite démonstration - et n'a en réalité jamais cessé. Par ailleurs, le « cadre stratégique », le « régime de stabilité stratégique », entre Moscou et Washington, n'a pas totalement disparu et surtout, il a toujours été, à la fois, incertain et régulièrement remis en question, par une partie ou l'autre, et n'a donc jamais été réellement stable.

La période pendant laquelle ce « cadre » était le plus accepté par les deux rivaux et le plus perceptible et stable, est certainement celle des années 1970, celle des accords de limitation, *SALT (Strategic Arms Limitation Treaty) I* (dont le traité *ABM*) et plus encore *SALT II*. Les deux Grands, partageaient alors une vision des conditions de la

²⁰ Ce sont les Etats Unis qui, après avoir dénoncé la violation, le 23 octobre 2018 (prise de position préparée depuis longtemps) du traité par la Russie et avoir fait approuver leur position par les alliés de l'OTAN le 4 décembre, ont annoncé les premiers, le 1^{er} février 2019, qu'ils suspendaient l'exécution de leurs obligations et qu'ils se retireraient du traité en application de l'article 15, 6 mois après. Le Président Poutine a pris la même position le jour suivant.

stabilité stratégique : le maintien de la sécurité de l'un comme de l'autre réside dans la certitude de pouvoir mutuellement se détruire, qui passe par une capacité assurée de seconde frappe et le renoncement aux systèmes défensifs. C'est la philosophie qui se trouve à la base de *SALT I*. Elle domine aussi *SALT II*²¹. Le fait que cet accord ait été appliqué, alors qu'il ne fut jamais ratifié du côté américain, en témoigne. Mais dès les années 1970, les soviétiques ont porté atteinte à ce « cadre », avec leurs SS 20. La tension a été forte, à la fin des années 1970 et au début des années 1980. *SALT II* y a résisté, mais il a fallu la double décision du 12 décembre 1979²² et le début du déploiement des Pershing et des missiles de croisière américains, en Europe, pour que l'on parvienne à l'accord *INF* de 1987²³. Entre temps, l'Initiative de défense stratégique de R. Reagan, en 1983, a aussi fortement affecté la poursuite de la négociation sur les armes stratégiques. Mais *SALT II* est allé jusqu'à son terme et, par la suite, même si R Reagan, prenant soin de s'appuyer sur des violations de la part de l'URSS avait prétendu, en 1986, s'en affranchir, il était tout de même resté « techniquement » dans les limites de *SALT II*. Après cette date, les négociations se sont poursuivies sur les autres aspects, pour aboutir, la fin de la guerre froide et de l'URSS jouant en ce sens, aux accords de réduction, *START (Strategic Arms Reduction Treaty) I* (juillet 1991) et II (janvier 1993). Mais si *START I* a été appliqué, *START II* n'a pas survécu au retrait américain du traité *ABM*, en juin 2002. La conclusion de *SORT (Strategic Offensive Reduction Treaty)*, peu avant (mai 2002) a permis de franchir cette passe difficile sans rupture, mais il s'agissait d'un accord sans commune mesure avec les *SALT* et les *START*. *New START*, qui lui a succédé en 2010, correspond à une phase positive dans les relations entre les Etats Unis et la Russie, sous la première présidence de B Obama. A la différence du traité *FNI*, cet accord, pour le moment, est appliqué sans difficulté majeure. Considérant cette évolution, on se rend compte qu'il n'y a pratiquement jamais eu de « cadre » vraiment stable et surtout, que depuis le lancement de l'*IDS (Initiative de défense stratégique)*, la question des systèmes défensifs pèse lourdement sur les négociations relatives aux armes stratégiques. Après avoir été, un temps, estompée dans la politique américaine, ce qui a permis, *START I et II*, elle reviendra au premier plan avec GW Bush, ce qui affectera fortement la relation bilatérale et les accords. Après un nouveau bref répit, le problème se reposera sous D Trump. La victime, cette fois, n'est pas *New START* – les deux puissances semblent encore accorder un certain intérêt, à son maintien, il leur permet de garder le contact, un lien - mais l'accord *INF*. On voit que l'établissement d'un « cadre stratégique » n'a jamais arrêté la course aux armements. Même la fin de la guerre froide ne l'a que très brièvement ralentie, puisque les Etats-Unis de GW Bush, l'ont fortement relancée au début des

²¹ V. notre analyse de *SALT II* dans *Arès* 1980, pp 451- 479.

²² Décision de l'Alliance atlantique en réponse au déploiement des missiles SS 20 soviétiques, consistant à décider d'ouvrir des négociations sur le retrait de ces missiles et, si elles ne donnaient pas de résultat satisfaisant dans un délai de 4 ans, d'implanter en Europe des Missiles américains Pershing II et des missiles de croisière. Les progrès obtenus dans le cadre des négociations *INF* de Genève ayant été jugés insuffisants, le déploiement des missiles, a commencé, en RFA, au Royaume Uni et en Italie dès la fin 1983. Par la suite, ont commencé à la suite de la rencontre entre MM Shultz et Gromyko du 8 janvier 1985 des négociations « sur un ensemble complexe de questions concernant les armes spatiales et nucléaires – à la fois stratégiques et de portée intermédiaire -toutes ces questions étant examinées et résolues compte tenu de leur interdépendance ». Ce sont ces négociations, appelées *Nuclear and Space Talks*, qui ont abouti au traité *FNI*, en 1987 et se sont ensuite poursuivies. Pour le suivi de ces négociations, voir nos articles dans *Arès* 1986, 1987 1, notre commentaire de l'accord dans *Arès* 1988, 1

²³ V. notre analyse de l'accord *FNI* dans *Arès* 1987 n° 1, Observations sur les « réductions asymétriques significatives » du traité de Washington, pp 205- 221.

années 2000. Cette course presque ininterrompue depuis la seconde guerre mondiale, déforme régulièrement le « cadre » et elle détermine les limites de la négociation du désarmement. A cet égard, il est important de noter la *MDR* de 2019 « est le résultat du travail de fond réalisé par les Etats-Unis, depuis la fin des années 1990 pour développer un ensemble d'architectures et de systèmes d'arme visant à favoriser l'élimination des missiles de quelque nature qu'ils soient, dans une dimension défensive comme offensive », travail que la *BMDR* de B Obama, « document essentiellement politique... (avait) contribué à occulter »²⁴. A un certain moment, le politique ne peut/veut plus contenir ce que la technique permet. Cela affecte le « cadre » et pose la question de sa restauration, de sa redéfinition. On en est là, à nouveau.

S'agissant de savoir comment trouver un successeur et quel successeur au « cadre » actuel, il est clair qu'il ne s'agit pas simplement de restaurer le cadre actuel (*New START* et *INF*).

On peut imaginer que *New START*, qui doit prendre fin en 2021, soit prolongé et/ou que débute une négociation en vue de le faire évoluer. Il est possible aussi d'envisager de tenter de conclure un nouvel accord pour succéder au traité *FNI*²⁵. Mais cela ne suffira pas à rétablir un « cadre stratégique » entre Moscou et Washington ; il est même probable que l'on ne parviendra pas à aller au-delà de la simple prolongation de *New START*, en restant à ce niveau. Dès les années 1980, on l'a vu, les négociations bilatérales concernaient, outre-les *INF/FNI*, les armes nucléaires stratégiques, les systèmes défensifs et l'espace. Les Russes posent depuis très longtemps la question des systèmes défensifs et de l'espace. Cela signifie qu'il n'y aura pas de cadre stable pour un temps, entre les deux puissances les plus avancées dans la course aux armements, tant qu'un accord n'aura pas traité aussi ces deux questions et, même, d'autres encore, en particulier les armes hypersoniques et sous-marines, les capacités de frappe conventionnelle et ce qui touche au cyber et à l'intelligence artificielle, ce qui implique de s'avancer dans des domaines qui n'ont jamais fait l'objet de discussions. La tâche sera donc extrêmement difficile. Il suffit, pour le percevoir, de se rappeler que d'un côté on reste toujours sur la position – « the US will not accept any limitation on the development or the deployment of missile defense capabilities » - et que, de l'autre, on refuse de négocier de nouvelles limites sur les armes stratégiques offensives, sans inclure les systèmes défensifs.

Beaucoup penseront que, de nos jours, une négociation sur le futur « cadre stratégique » n'a pas de sens si on n'y associe pas la Chine. Une négociation à trois s'imposera probablement, à moyen et long terme, mais dans l'immédiat elle se heurte au fait que Pékin reste encore, sur beaucoup de points, loin des deux autres puissances. Et il n'y a pas que la Chine. En considérant les acteurs qui peuvent affecter, sur tel ou tel point, le « cadre stratégique » du futur – on a vu que les 2 Grands de la guerre froide, toujours premières puissances actuelles, qui s'étaient interdits les *INF/FNI* ne pouvaient ignorer que d'autres, depuis, s'en étaient dotés et que cela a poussé à la fin du traité –, on tend à penser que des négociations juxtaposées ou une négociation composée de corbeilles ou de groupes spécialisés

²⁴ S Delory, Les implications stratégiques de la MDR 2019, FRS, Observatoire de la dissuasion, *Bulletin*, n° 63, 2019, p 5.

²⁵ Certains pensent à un accord interdisant les missiles balistiques et de croisière de portée intermédiaire porteurs de têtes nucléaires, estimant que les procédures et technologies de *New START* permettraient de régler la question de la vérification (DG Kimball, Preventing a New Euro-Missile Race, *Arms Control Today*, Jan/feb. 2019

seront nécessaires. On voit que le niveau de complexité de l'exercice sera sans commune mesure, avec ce qui a pu être réalisé, entre Les Etats-Unis et l'URSS/Russie.

Il n'est d'ailleurs pas exclu que la négociation devienne générale, incluant l'avenir du TNP et du désarmement nucléaire, et bon nombre d'autres Etats, sinon tous les Etats.

VIII. Vers la fin du TNP ? Une nouvelle négociation incluant sur l'avenir du TNP et du désarmement nucléaire.

La manière dont, au SIPRI, on vient de rendre compte des travaux en 2019, du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP de 2020 – « Fifty years of the NPT— cause for celebration or commemoration ? Cinquante ans du TNP : un motif de célébration ou de commémoration ? »²⁶ – vaut que l'on s'y arrête. Même si le texte n'évoque à aucun moment l'idée que le TNP est mort, le titre l'introduit clairement. On commémore - rappelle le souvenir – d'une personne, d'un événement. Parler de la commémoration du TNP, c'est évoquer le souvenir des espoirs qu'il avait fait naître et qu'il n'a pas tenu ; une manière de dire que dans sa configuration à 3 piliers - non-prolifération, utilisation pacifique, désarmement - il a échoué, et qu'il est comme mort. On a vu que le passage de la ligne rouge par la Corée du Nord marquait l'échec des politiques de non-prolifération, contre-prolifération et sanctions, que le retrait américain de l'accord nucléaire iranien signifiait l'échec de la non-prolifération négociée. En somme toutes les voies destinées à éviter la prolifération nucléaire sont devenues impraticables et, en plus, la manière dont se passe la préparation de la Conférence de 2020, laisse peu d'espoir de succès. Faut-il dans ces conditions, maintenir en vie artificiellement le TNP, en faisant comme s'il y avait encore une chance que le volet désarmement connaisse une évolution positive, équilibrant enfin les prestations fournies par les Etats dotés et non dotés ?

Poser la question, il y a peu de temps encore, aurait paru hors de propos, simplement parce que les Etats non dotés n'avaient pas de levier pour imposer le désarmement nucléaire, puisque trop attachés au système pour oser le remettre en question²⁷. Mais depuis 2018 et les premiers mois de 2019, les choses ont changé avec : le net refus opposé au TIAN par les Cinq, et plus généralement les Etats possédant des armes nucléaires, le passage de la ligne par la Corée du Nord, démonstration de l'échec du régime de non-prolifération, des politiques de contre-prolifération et des sanctions, le retrait américain de l'accord nucléaire iranien, qui décrédibilise tout accord de non-prolifération de ce type et, maintenant, la fin du traité FNI ainsi que la pauvreté de l'apport que les Etats dotés sont susceptibles de constituer pour la Conférence d'examen de 2020. Il y a bien un problème du TNP. Comme le soulignait l'Egypte « la fiabilité et la viabilité du traité ont ... été gravement mis à mal lors de la conférence d'examen du TNP en 2015 »²⁸. Pour qui tient au désarmement nucléaire, il n'est plus irrationnel de penser que, s'il reste une chance de peser sur le cours des choses, c'est en affichant collectivement de manière solennelle l'intention de sortir du TNP, à moins que les Etats dotés et les autres puissances nucléaires ne satisfassent

²⁶ Tytti Erästö, Commentary/Write Peace blog, SIPRI, 23 May 2019.

²⁷ Voir notre chronique désarmement 2014 n° 81, in *PSEI* n° 2, 2015.

²⁸ A/C1/72/PV.12, 12 octobre 2017, p 23.

à un certain nombre de conditions, par exemple la signature du TIAN, l'engagement pour les Etats-Unis et la Russie de réduire, dans un délai et selon un % fixés, davantage le nombre de leurs armes nucléaires, l'obligation de négocier et de conclure, à la fois, sur les armes stratégiques, les systèmes défensifs et l'espace ; pour les puissances nucléaires *de facto*, l'entrée dans le TNP comme Etats non dotés et la participation au TICEN ; une négociation sur les matières fissiles affectant aussi les Etats qui en détiennent et n'ont plus besoin d'en produire etc... Seul un véritable ultimatum de ce type paraît susceptible d'amener, peut-être, un changement du comportement des puissances nucléaires.

A supposer qu'elle n'ait pas l'effet attendu, ou ait seulement des effets insuffisants et qu'elle doive être exécutée, cette menace pourrait rester gérable dans sa mise en œuvre, et favoriser une vaste renégociation du désarmement, incluant l'accord successeur du TNP, non monopolisée par les Etats possesseurs des armes nucléaires. On ne doit pas se cacher que, si elle paraît désormais ouverte, cette perspective rencontrerait des obstacles importants, notamment celui des alliances et, également, le fait que ce qui pousse à la prolifération, est la peur d'être victime de l'usage de la force et la recherche d'un moyen de s'en préserver, problème complexe et très difficile à traiter.

Outre les Etats-Unis, la Russie, la Chine et les autres puissances nucléaires, un certain nombre de pays, dont on peut dire qu'ils sont des puissances nucléaires virtuelles ou latentes, détiennent la clef du sort du TNP et, par conséquent, du format de la négociation qui s'ouvrira, dans un laps de temps qui reste indéterminé. Il s'agit de pays comme le Japon, le Brésil, l'Allemagne et nombre d'autres encore – la liste de ces pays correspond pour l'essentiel aux membres du groupe des fournisseurs nucléaires -, qui ont une maîtrise du nucléaire civil telle que l'on considère qu'il leur serait possible, s'ils le voulaient, de devenir assez vite des puissances nucléaires. Ils ne sont pas suspectés de tricher avec le TNP et les contrôles de l'AIEA. Certains d'entre eux sont des militants antinucléaire (Indonésie, Mexique), beaucoup font partie de zones exemptes d'armes nucléaires (Brésil, Argentine, Mexique, Australie, Nouvelle Zélande par exemple) ou sont couverts par la dissuasion des grandes puissances (membres de l'OTAN). La force de la norme de non-prolifération leur doit beaucoup. Sans eux, les Etats dotés ne pourraient pas empêcher que l'arme nucléaire se répande. Ces pays ont la clef de l'avenir du TNP. Et il faut être conscient que les données du problème, pour ces Etats, sont en train d'évoluer.

IX. Conclusion, perspectives.

L'idée que l'on entre dans une ère nouvelle semble pertinente qu'il s'agisse des acteurs - leur nombre augmente -, des champs de confrontation, donc des thèmes de discussion/ négociation - leur liste s'allonge – ou du « cadre stratégique » - le cadre ancien disparaît peu à peu.

Mais avant que l'on puisse détecter l'existence d'un nouveau « cadre de stabilité stratégique » - ce qui implique des acteurs, des normes et éventuellement des

institutions et une vision partagée de la sécurité – il faudra probablement une assez longue transition. A ce sujet bien des inconnues demeurent. On ne peut exclure, par exemple, que cette transition soit marquée par une nouvelle perturbation - une guerre d'Iran ou une autre évolution nette de ce dossier -, dont les effets pourraient infléchir la suite des événements. C'est cette transition que l'observateur va devoir suivre en essayant de repérer les éléments significatifs de disparition du cadre ancien, d'absence de cadre et d'émergence du cadre nouveau.

Il faut aussi noter que, autant et peut-être plus, qu'à la fin du « cadre de stabilité stratégique » établi entre les Etats-Unis et l'URSS et prolongé vaille que vaille avec la Russie, on assiste à la fin de la période d'hégémonie américaine et occidentale qu'ont permise la mort de l'URSS et l'effondrement russe des années 1990. Cette période marquée par un niveau élevé d'interventionnisme militaire et d'usage de la menace de la force - il n'y avait plus de puissance d'équilibre – est en passe de prendre fin. Cela tient à la fois au fait que les Occidentaux, y compris les Américains, ont pu mesurer les limites et les effets négatifs de leurs actions et à la montée de puissances d'équilibre. La Russie s'est reprise ; la Chine gagne en puissance à son rythme ; d'autres encore, s'inscrivent dans cette dynamique (Inde), ou voudraient le faire (Brésil). A côté de ces concurrents, du courant anti-nucléaire et de l'apparition éventuelle d'une ou plusieurs puissances nucléaires nouvelles, va aussi compter la manière dont vont se redéfinir ou non les alliances américaines.

Le comportement des Etats-Unis, après la guerre froide et surtout depuis que D Trump est devenu leur président, pose de manière de plus en plus pressante, la question de savoir si le coût l'alliance américaine, dans sa configuration actuelle, ne dépasse pas désormais nettement son intérêt. C'est le cas en Europe, pour les membres de l'OTAN, mais aussi au Japon ou en Corée. Ce réseau d'alliances très peu retouché, alors que le contexte évoluait fortement va lui aussi inévitablement changer. Le moment et la dimension des changements qu'il subira, pèseront sur l'émergence et le type du nouveau « cadre stratégique ». Il suffit d'imaginer que le Japon décide de devenir une puissance nucléaire militaire ou la fin de l'OTAN et un retrait des Etats-Unis d'Europe pour s'en convaincre.
