

N° 202 - Janvier - Février - Mars 2020 - 12€

Magazine trimestriel



Défense

Les enjeux du désarmement international

**Françoise Dumas,
présidente de la commission
de la défense et des forces armées**

**Les chercheurs Jean-Jacques Roche
et Benjamin Hautecouverture**

**L'Unité française de vérification
du ministère des Armées**

Les armes des proto-États



© Claudine Laforgue

Nuclear II par László Moholy-Nagy

© Wikimedia Commons

FOCUS
Imaginaires nucléaires

OPINIONS & DÉBATS
Le pape François à Hiroshima
L'ICAN, Prix Nobel de la Paix 2017

COMMUNAUTE IHEDN
Auditeur en Polynésie après les
essais nucléaires

Les traités sur les armements, accessoires de puissance

Entretien avec le chercheur Benjamin Hautecouverture de la FRS



Benjamin Hautecouverture

Fin du traité sur les forces nucléaires intermédiaires, remise en cause de l'accord sur le nucléaire iranien, doutes sur le processus New START¹, augmentation du nombre d'États dotés d'armes nucléaires, utilisation d'armes chimiques en Syrie, le système bilatéral et multilatéral de contrôle des armements est-il menacé d'érosion ?

En réalité, l'approche visant à réduire le volume de la violence dans les affaires internationales par la négociation et la conclusion d'instruments juridiquement contraignants n'a plus la faveur des grands États depuis de nombreuses années. L'on peut dater le début de l'érosion de cet édifice patiemment élevé au cours de la Guerre froide au 1^{er} mandat de George W. Bush, lorsque les États-Unis annoncèrent pour la première fois officiellement leur défiance dans le système lui-même. La déconstruction de l'architecture de maîtrise des armements conventionnels en Europe au cours de la décennie 2000² aurait dû alerter les États soucieux de la préservation du système. Ce ne fut pas le cas. Ce que nous vivons aujourd'hui traduit un défaut généralisé d'anticipation politique, notamment de la part des démocraties libérales. A ce titre, l'on a beau jeu d'établir aujourd'hui que notre environnement stratégique est « dégradé », comme l'on brandirait un joker pour justifier l'absence totale de prise d'initiative diplomatique vraiment audacieuse en matière de sécurité collective. Dans le détail, chaque cas que vous mentionnez relève d'une causalité particulière mais l'on peut au moins établir les faits suivants : les instruments internationaux de sécurité élaborés au cours du XX^e siècle périssent faute d'être adaptés à l'évolution de l'environnement stratégique (c'est le cas du Traité sur les Forces nucléaires intermédiaires par exemple) ; l'ordre nucléaire mondial issu de la Guerre froide est re-

mis en cause et continuera d'être défié à l'avenir (c'est le cas de la sortie unilatérale du TNP³ par la Corée du Nord par exemple) ; l'interdiction d'emploi ou de la menace d'emploi d'armes dites non conventionnelles ne s'accompagne d'aucun tabou, vœu pieux ou idée largement fantasmagique en l'espèce (c'est le cas de l'utilisation d'armes chimiques par le régime de Bachar el-Assad par exemple).

Dans cet environnement, le traité sur le commerce des armes (TCA) est pourtant entré en vigueur en 2014 sous l'égide de l'ONU, la ratification du traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) a commencé en 2017 mais sans les États dotés. Quels sont les ressorts profonds de la volonté politique de contrôler les armements ?

Les deux exemples que vous mentionnez, bien que fort différents, ont cela en commun qu'ils relèvent génériquement d'initiatives issues de la société civile. Le TCA, conclu dans l'enceinte des Nations Unies en 2013 est le dernier exemple de réussite d'un processus multilatéral de long terme assez classique. Le TIAN, non entré en vigueur, traduit une exaspération portée par la société civile à l'égard de l'irresponsabilité de nombre d'États dotés de l'arme nucléaire. Dans les deux cas, la volonté politique émane d'organisations non gouvernementales qui emportent l'adhésion de décideurs au sein d'États encore ouverts à la négociation multilatérale de nouveaux instruments de sécurité. L'on peut du reste questionner la valeur de chaque initiative mais dans tous les cas, la volonté politique de contrôler la prolifération des armements ou leur accumulation ne bénéficie plus du ressort des États pour générer un entrain multilatéral.

1 : Strategic Arms Reduction Treaty entre États-Unis et Russie.

2 : Traité Forces conventionnelles en Europe, Document de Vienne, Traité Ciel ouvert, par ex.

3 : Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, signé en 1968, en vigueur en 1970.



© Wikimedia Commons, MScT Jose Lopez Jr.

Un inspecteur soviétique devant les restes de 2 missiles américains Pershing II, détruits en 1989 conformément au traité sur les Forces nucléaires intermédiaires. Certains instruments internationaux de sécurité ont péri faute d'adaptation à l'évolution de l'environnement stratégique.

Quant aux motivations profondes de cette volonté au plan étatique, elles ont toujours été multiples, voire concurrentes mais l'on retrouve systématiquement l'ambition de préserver un avantage stratégique ou commercial comparatif, celle de brider les capacités d'un concurrent ou d'un adversaire, celle d'encadrer une suprématie partagée. Dans le meilleur des cas, quand l'une de ces ambitions rencontre un vœu collectif de désarmement, un instrument de régulation ou d'interdiction peut voir le jour et générer un assentiment majoritaire⁴.

Qu'est-ce que les tendances observées aujourd'hui sur l'évolution des traités sur les armements nous disent de la manière dont les nouveaux rapports de forces entre les grandes puissances militaires sont en train de s'établir à l'avenir ?

La tendance, précisément, est à la réaffirmation de rapports de force entre puissances installées et émergentes. Cette réaffirmation traduit une nostalgie d'une partie significative des élites politiques, administratives et militaires pour un temps où la compréhension du monde se faisait

entre initiés jonglant avec une grammaire stratégique des plus douteuses. Dans cette soi-disant grammaire, les traités sur les armements étaient largement conçus comme accessoires de puissance, sauf pour quelques visionnaires qui avaient une idée plus ambitieuse du système international. La tendance que l'on observe dans cette décennie finissante est une absence navrante de vision collective et une certaine jouissance des grandes puissances militaires pour le rapport de force enfin remis à nu. Cela étant posé, la régression de l'ambition internationale pourrait conduire à un resserrement de la discipline de l'*Arms Control* – que la langue française traduit par *Maîtrise des armements* – sur ses fondamentaux. Ce ne serait paradoxal qu'en apparence : la maîtrise des armements est née à la fin des années 1950 de l'exacerbation des tensions entre puissances conscientes de l'imprévisibilité d'un conflit stratégique majeur et soucieuses d'encadrer l'accroissement et la diversification de leurs arsenaux. Au moins au plan théorique, l'on peut arguer que « *l'Arms control est mort, vive l'Arms control* » ! Reste à définir les nouvelles modalités de son exercice pour le temps présent.

4 : Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, Traité d'interdiction sur l'interdiction des essais nucléaires, non entré en vigueur, par ex.

5 : Acronyme anglo-saxon HCOC.

Attachée au « multilatéralisme effectif », comment l'Union européenne résiste-t-elle à la désaffection pour la maîtrise des armements, alors qu'elle est potentiellement à portée de missiles ?

Sous la pression de la seconde guerre d'Irak et de la désaffection des États-Unis pour le multilatéralisme, les États de l'UE adoptèrent en effet fin 2003 une Stratégie commune de lutte contre la prolifération des armements non conventionnels fondée sur la notion de « *multilatéralisme effectif* », ou « *efficace* ». Cette stratégie et cette approche constituent encore le socle des politiques communes mais ne nous y trompons pas, elles subissent de plein fouet la désaffection dont vous parlez : dissensions entre États membres s'agissant du processus de désarmement nucléaire, incapacité croissante à résister aux assauts américains contre l'accord nucléaire conclu avec l'Iran en juillet 2015, impuissance face à la désagrégation de la maîtrise des armements conventionnels sur le territoire européen lui-même. En réalité, l'Europe n'a jamais cessé d'être à portée de vecteurs mais était parvenue, bon an mal an et au prix d'un héritage de deux guerres mondiales, à faire

de son territoire un espace de sécurité collective à peu près préservé dans ses parties Ouest et Nord. L'enjeu désormais est de lutter à la fois contre la désaffection pour les solutions plurilatérales négociées à l'extérieur des frontières européennes et contre la fragilisation de l'ambition politique européenne en matière de sécurité. A l'extérieur de ses frontières, l'UE sait encore promouvoir les instruments internationaux juridiquement contraignants ou non tels que le TNP, le TCA, ou le Code de conduite contre la prolifération des missiles balistiques⁵ mais son savoir-faire n'est jamais aussi bon que quand la coopération et l'assistance peuvent fleurir en terrain propice. Dans les situations critiques, les États de l'UE ont toujours le plus de mal à agir en commun et/ou de manière efficace (crise nord-coréenne, crise iranienne, crise ukrainienne, crise de la sécurité en Europe). De ce point de vue, l'UE n'est pas encore un acteur stratégique global au sens où un État défend des ambitions stratégiques nationales avec l'appui de moyens militaires proportionnés sur diverses scènes régionales où il identifie des intérêts. Force est de constater que le *Soft power* européen n'a accouché d'aucun gain de puissance.



Ouverture de la conférence de négociation du traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN), présidée par Elayne Whyte Gómez (Costa Rica), à l'ONU le 27 mars 2017. Des ONG parviennent à obtenir l'adhésion d'États pour créer de nouveaux instruments de limitation d'armes, même sans l'accord des États qui les détiennent.

6 : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.



Démonstration du nucléaire nord-coréen au cours d'une parade à Cologne, le 12 février 2018. « S'il y a un espace géopolitique au monde dans lequel les opinions publiques sont réputées peser en matière de choix stratégiques, c'est bien l'espace européen ».

Certains acteurs réclament une nouvelle « architecture de sécurité ». Dans quelle mesure est-ce un objectif envisageable sur le continent européen où l'on a assisté à une annexion de région et une intervention par des forces sans identification manifeste ?

L'idée de « nouvelle architecture de sécurité » est équivoque. Ce peut être une revendication par les États qui s'estiment frustrés par l'organisation de la sécurité collective depuis la fin de la Guerre froide. Ce peut être une expression de la volonté face à la désagrégation des systèmes issus de la Guerre froide. Ce peut être, plus rarement, un fruit de l'analyse. Or, ce que l'on a coutume de nommer « architecture de sécurité » n'en a que l'apparence, en cela qu'il s'agit le plus souvent d'une concrétion de mécanismes, parfois redondants, rarement pensés comme un ensemble. Une architecture de sécurité est en général le fruit d'une accumulation des possibles, opérée par plusieurs générations dans le but de consolider l'existant de la génération précédente. Ensuite, le remplacement brutal d'une architecture par une autre s'est toujours fait à la faveur d'une crise historique majeure : défaite de Waterloo et fin de l'empire napoléonien, fin de la Première Guerre mondiale, fin de la Seconde Guerre mondiale, pour s'en tenir à l'Histoire la plus récente. Les conditions ne sont pas réunies pour l'écllosion d'une nouvelle architecture de sécurité, en

particulier en Europe où le manque d'instances multilatérales de sécurité – l'OSCE⁶ souffrant de *surpolitisation* chronique – est aujourd'hui criant. En attendant, il s'agit d'abord d'identifier ce que sont les nouveaux facteurs de déstabilisation des équilibres en place, en particulier s'agissant des développements technologiques et militaires, sur le continent européen. Si une nouvelle architecture de sécurité doit éclore en Europe, encore faut-il pouvoir fournir un diagnostic précis de l'état des risques, des menaces, ainsi que des intérêts des uns et des autres.

Quel impact pourraient avoir les opinions publiques en Europe dans ce domaine ? Seraient-elles, par exemple, prêtes à accepter l'installation de nouveaux missiles américains, ou à se prononcer pour un système de mesures de confiance plutôt que des traités traditionnels ?

S'il y a un espace géopolitique au monde dans lequel les opinions publiques sont réputées peser en matière de choix stratégiques, c'est bien l'espace européen. C'était vrai dans les années 1980 avec la crise dite des *Euromissiles*, ça devrait l'être autant aujourd'hui, en particulier via les parlements dans les États où le contrôle parlementaire de l'activité des administrations régaliennes n'est pas lettre morte. Ne serait-ce que pour cette raison, l'on voit en particulier mal l'installation de potentiels missiles américains sol-sol de portée intermédiaire à capacité duale sur le territoire d'un État de l'OTAN, sauf concrétisation d'une menace majeure en provenance de l'Est du continent, ce qui n'est pas le cas à ce jour. Il reste que cette question de l'implication des opinions publiques dans les débats stratégiques des démocraties modernes dites d'opinion mérite d'être posée, en particulier dans un pays comme le nôtre où les affaires stratégiques sont traditionnellement *le fait du prince*. La particularité des opinions occidentales contemporaines est d'avoir baigné dans près de trente années de relative insouciance s'agissant du destin de la démocratie en Europe. Ce faisant, nos opinions sont dépourvues de culture stratégique alors que la décennie qui s'achève nécessite d'être un tant soit peu initié à des enjeux de sécurité complexes pour participer au débat public.

7 : Anti-Ballistic Missile Treaty.



Les présidents Medvedev, Obama et Sarkozy au Sommet de l'OTAN, à Lisbonne le 20 novembre 2010. L'OTAN n'a pas vocation à négocier des accords de maîtrise des armements mais elle offre un cadre pour le dialogue stratégique entre ses Nations membres et avec certains États tiers.

A ce titre, le rôle de diffusion et de rayonnement de la culture stratégique, qui est celui d'une institution comme l'IHEDN sur l'ensemble de notre territoire, est précieux. Quant à se prononcer pour un nouveau système de mesures de confiance plutôt que pour un maillage d'engagements juridiquement contraignants, c'est affaire de praticiens. L'expérience de ce début de siècle prouve que les traités n'offrent pas la garantie de sécurité qui leur est prêtée par le sens commun : le retrait des États-Unis du Traité ABM⁷ en 2002 ou celui de la Corée du Nord du TNP l'année suivante, que je ne mets pas sur le même plan, indiquent assez la fragilité des dispositifs conventionnels. C'est dire que la forme et le degré des engagements contractés par les sujets de droit que sont les États importent moins que la nature de ce qui les y conduit.

Quel rôle joue l'OTAN dans le contrôle des armements ? Est-ce qu'elle pousse vraiment à une position commune en dissuadant les nations de conclure des accords bilatéraux séparés avec les États-Unis ?

L'OTAN n'a jamais eu vocation à négocier ou à conclure des accords de maîtrise des armements. En la matière, son rôle est essentiellement de maintenir l'efficacité de la dissuasion nucléaire élargie de telle sorte que les Nations de l'Alliance continuent d'estimer crédible la garantie nucléaire fournie par les États-Unis. Cette crédibilité passe en particulier par l'adoption de solutions d'encadrements des armements stratégiques et/ou des systèmes à capacité duale. Il est donc habituel que l'OTAN et les États de l'OTAN suivent de près l'entretien de cette architecture spécifique.

Au plan fonctionnel, un certain nombre d'instances de l'Organisation accompagnent la mise en œuvre d'accords et traités en vigueur et l'OTAN demeure un forum de dialogue stratégique entre ses États et avec certains États tiers, la Russie au premier chef. A une époque où de tels espaces se raréfient, les opportunités de rencontres collectives qu'offre l'OTAN ne sont pas à négliger. Rappelons tout de même que les dialogues stratégiques ne sont pas des objectifs en tant que tels mais des instruments dont il ne faut sans doute pas trop attendre en temps de crise, à la différence de ce qui est souvent revendiqué, faute de mieux. Enfin, ce rôle d'accompagnement et de surveillance revêt une importance particulière alors que se désagrège l'architecture de sécurité en Europe dont nous parlons. C'est un argument que l'on oublie ou que l'on néglige souvent dans le débat actuel sur la crise politique de l'Alliance.

Propos recueillis par Jean-François Morel

Benjamin Hautecouverture est maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, responsable du programme Maîtrise des armements et Technologie. Il a été rédacteur en chef de l'Observatoire de la non-prolifération et maître de conférences à Sciences Po Paris. Il est régulièrement conférencier aux sessions régionales de l'IHEDN.