



**Maîtrise des armements et missiles :
quelles perspectives après
la disparition du Traité FNI ?**

Recherches & Documents

N°2/2020

Emmanuelle Maitre

Chargée de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Février 2020

Édité et diffusé par la Fondation pour la Recherche Stratégique

4 bis rue des Pâtures – 75016 PARIS

ISSN : 1966-5156

ISBN : 978-2-490100-25-5

EAN : 9782490100255

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. LES IMPASSES DES SYSTEMES DE MAITRISE DES ARMEMENTS ACTUELS.....	3
1.1. La fin du Traité FNI	3
1.2. La remise en cause du dernier accord de maîtrise des armements stratégiques.....	4
1.3. La question des missiles de faible portée	6
2. ADAPTER LA MAITRISE DES ARMEMENTS A UN NOUVEL ENVIRONNEMENT	7
2.1. Prendre en compte les missiles à double capacité.....	7
2.2. Aller au-delà du bilatéralisme.....	9
2.3. Envisager des mesures asymétriques.....	10
3. ADAPTER LA MAITRISE DES ARMEMENTS A DE NOUVELLES ARMES.....	12
3.1. Maîtrise des armements et missiles hypersoniques.....	12
3.2. Des limitations sur d'autres catégories de missiles ?.....	14
CONCLUSION.....	16

Maîtrise des armements et missiles : quelles perspectives après la disparition du Traité FNI ?

Introduction

Dans les dernières heures de la Guerre froide, le Traité FNI entre dans l'histoire en étant le premier accord bilatéral interdisant une catégorie entière d'armes. Ce traité est signé en 1987, après près de dix ans de négociations. Il conduit à l'élimination par les États-Unis et par l'Union soviétique des missiles sol-sol d'une portée comprise entre 500 et 5 500 km (forces nucléaires intermédiaires, ou FNI). Ces missiles, alors déployés en Europe et en Union soviétique, étaient considérés comme particulièrement dangereux. En effet, leur faible temps de vol rendait impossible la préparation d'une riposte. Le déploiement des missiles de portée intermédiaire en Europe (SS-20 côté soviétique et Pershing côté OTAN) avait à ce titre déclenché un vaste mouvement de protestation populaire sur le continent.

Auparavant, les négociations SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) avaient permis de limiter le nombre d'armes déployées par les deux superpuissances. En particulier, les Traités SALT I et SALT II imposaient des règles pour le développement quantitatif et qualitatif des ICBM (missiles balistiques intercontinentaux basés sur des lanceurs terrestres) et les SLBM (missiles continentaux emportés à bord des sous-marins lanceurs d'engins).

Par la suite, les accords de maîtrise des armements conclus entre Washington et Moscou continuent de s'intéresser de près au contrôle des missiles. Ainsi, les accords Start I, Start II et New Start définissent chacun des plafonds quantitatifs pour différentes catégories de missiles stratégiques (ICBM et SLBM). Enfin, en 1991, le Président Bush s'engage à éliminer un certain nombre d'armes nucléaires dites tactiques dans le cadre des « *Presidential Nuclear Initiatives* ». Cela se traduit notamment par le retrait de missiles de courte portée déployés sur des lanceurs terrestres, ainsi que des missiles balistiques ou de croisière emportés par des bâtiments de surface. Le Président Gorbatchev répond par une annonce similaire la même année, qui prévoit entre autres le retrait de systèmes navals et de missiles nucléaires de courte portée précédemment emportés par l'aviation tactique.

En dehors de ce cadre bilatéral, plusieurs efforts diplomatiques ont porté sur la régulation des missiles, considérés comme des armes potentiellement déstabilisantes en raison de leur aptitude à couvrir des distances très importantes en peu de temps, leur létalité, leur difficulté à être interceptés et leur capacité à emporter des armes de destruction massive.

Ainsi, un régime de contrôle aux exportations international a été mis en place en 1987 pour freiner les transferts de technologies de missiles pouvant être utilisés comme des vecteurs d'armes de destruction massive. En 2002, le Code de conduite de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques a été adopté, formalisant pour ses États signataires (93 à l'époque, 140 aujourd'hui) la norme de non-prolifération de ce type d'armes. Le Code permet également de soutenir un régime de transparence sur les déploiements et doctrines en matière de missiles balistiques, mais aussi sur les tirs d'essais et les lancements spatiaux pour éviter tout risque de confusion avec une attaque. Ce type de mesures de confiance et de notifications réciproques existait déjà dans un format bilatéral entre l'Union soviétique et les États-Unis (premier accord établi en 1971) et a été répliqué entre l'Inde et le Pakistan en 2005.

La maîtrise des armements héritée de la Guerre froide entre dans une période de crise. Ainsi, plusieurs traités ont été remis en cause depuis 2003, et notamment le Traité FNI, dénoncé par les États-Unis et la Russie en 2019. Cet événement a marqué la fin d'une dispute de plus de cinq ans entre Washington et Moscou sur le respect des termes du traité. En effet, l'administration américaine a accusé la Russie d'avoir développé un missile de croisière prohibé par le traité. En réponse, Moscou a estimé que les systèmes antimissiles déployés en Europe pourraient avoir une vocation offensive et donc contrevenir au FNI. Par ailleurs, le principal instrument de maîtrise des armements restant, le Traité New Start, pourrait prendre fin rapidement puisqu'il arrive normalement à expiration en février 2021. Les présidents russe et américain pourraient s'accorder pour étendre sa durée de cinq ans, mais aucune annonce en ce sens n'a été réalisée à ce jour.

Ce contexte de déclin coïncide avec la détérioration forte des relations entre grandes puissances, en particulier entre la Russie et les États-Unis, qui conduit depuis plusieurs années à une réappréciation du facteur nucléaire dans les doctrines des États dotés et une tendance à la modernisation voire à la diversification des arsenaux. Ainsi, de nouveaux systèmes sont évoqués – missiles à double capacité, missiles hypersoniques, missiles balistiques non-stratégiques, torpilles nucléaires... – et des dynamiques de course aux armements sont visibles. La disparition des instruments de maîtrise des armements et le développement en parallèle de nouveaux systèmes, notamment dans le domaine des missiles, potentiellement déstabilisants, posent question. Pour certains, un monde « sans traité », selon le terme d'un analyste, doit désormais être envisagé¹. Pour d'autres, il faut réfléchir à de nouvelles manières de réguler ces armes, en envisageant de nouvelles restrictions, de nouvelles méthodes et de nouveaux formats. Cette note recense les différentes propositions dans le domaine de la maîtrise des armements dans un monde post-FNI, en se centrant sur les missiles. Elle se veut une analyse des suggestions diplomatiques ou des rapports d'experts non-étatiques à ce sujet, et une mise en perspective des tenants et aboutissants des différentes propositions avec une réflexion sur leur faisabilité et leurs perspectives dans le contexte actuel.

Elle se divise en trois parties. Tout d'abord, elle examine les perspectives de régulation sur les missiles traditionnels, tels que les missiles stratégiques, de portée intermédiaire, et non-stratégiques. Ensuite, elle évoque les options qui sont avancées pour adapter la maîtrise des armements au nouveau contexte stratégique. Enfin, elle s'intéresse aux propositions faites pour réguler les innovations technologiques en termes de missiles.

¹ Vince Manzo, *Arms Control without a Treaty. Risks and Options after New Start*, Deterrence and Arms Control Paper n°1, IRM-2019-U-019494, CNA, mars 2019.

1. Les impasses des systèmes de maîtrise des armements actuels

1.1. La fin du Traité FNI

Le Traité FNI est le premier traité à avoir supprimé une catégorie entière d'armes pour les deux pays l'ayant signé. Sa violation² par la Russie puis sa dénonciation par les deux parties pourraient entraîner la réapparition sur le théâtre européen de missiles de portée intermédiaire basés au sol. De fait, la Russie aurait déjà déployé ce type de systèmes. Le Secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, a indiqué que la fin du traité pourrait signaler le début d'une course aux armements. Cependant, il est pour l'instant difficile d'anticiper un développement massif de ce type d'armes. En Europe, les États-Unis auront du mal à trouver des alliés disposés à accueillir de tels missiles sur leur territoire, un problème qui pourrait être également visible en Asie. Ce n'est toutefois pas exclu de manière certaine : ainsi, l'Allemagne s'est clairement positionnée négativement sur ce sujet, mais la Pologne a laissé la porte ouverte à l'accueil de missiles conventionnels³. En Russie, les contraintes budgétaires et capacitaires risquent d'empêcher des déploiements majeurs, mais l'on peut s'attendre à une augmentation progressive des volumes d'armes déployées⁴.

Dans ce contexte, la régulation des missiles de portée intermédiaire semble une priorité logique avec l'objectif à la fois de limiter le développement de ces armes et d'en freiner le déploiement opérationnel.

Plusieurs propositions vont aujourd'hui dans ce sens, outre les invitations à « multilatéraliser » le traité qui seront évoquées plus tard.

D'une part, quelques experts estiment qu'il est encore possible de faire renaître le FNI de ses cendres en modifiant son périmètre et en faisant en sorte qu'il ne couvre que les missiles de portée intermédiaire à tête nucléaire. Cette inflexion permet de prendre en compte le souhait à la fois russe et américain de disposer de missiles terrestres conventionnels de portée intermédiaire, notamment sur le théâtre asiatique et pour contrer l'arsenal chinois, très développé sur ces portées. C'est la recommandation faite par Rose Gottemoeller, ancienne Secrétaire générale déléguée de l'OTAN, qui a évoqué la possibilité de « remettre le N dans le FNI »⁵. En effet, les techniques de vérification employées dans le Traité New Start pourraient permettre de certifier l'absence de tête nucléaire sur des vecteurs identifiés.

Pour d'autres, il s'agit désormais de prendre en compte l'ensemble des systèmes de portée intermédiaire, y compris ceux déployés en mer, sur des lanceurs mobiles ou emportés par des

² D'après le gouvernement américain mais également l'ensemble des responsables de l'OTAN. Déclaration concernant le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) publiée par les Ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN, Communiqué de presse (2018) 162, Bruxelles, le 4 décembre 2018.

³ Ulrich Kühn, « Between a Rock and a Hard Place: Europe in a post-INF World », *The Nonproliferation Review*, 4 avril 2019.

⁴ Rachel Ellehuus, Quentin Lopinot et Ricklef Beutin « What Comes after a U.S. Withdrawal from the INF Treaty? The Case for a NATO Strategy », *Center for Strategic and International Studies*, 4 décembre 2018.

⁵ Rose Gottemoeller, « NATO Nuclear Policy in a Post-INF World », Speech by NATO Deputy Secretary General Rose Gottemoeller at the University of Oslo, 10 septembre 2019.

bombardiers⁶. Ce souci est compatible avec l'idée de ne s'intéresser qu'aux missiles spécifiquement nucléaires, car une grande partie des missiles de ce type sont des armes conventionnelles régulièrement employées dans des conflits militaires (Tomahawk, Apache...). Les États qui les développent n'auraient aucune volonté de faire preuve de transparence et *a fortiori* d'accepter des contraintes sur ce type de systèmes⁷.

Enfin, une recommandation porte sur le déploiement des systèmes. Il s'agirait de faire en sorte que les anciens missiles prohibés ne soient pas déployés sur le théâtre européen et fassent l'objet d'une transparence accrue sur leurs zones de déploiement⁸. Cette proposition aurait été *a priori* faite par écrit par le Président Poutine aux membres de l'OTAN sous forme de lettre. L'Alliance atlantique n'a pas répondu favorablement à cette demande de moratoire sur le déploiement de systèmes. En effet, le refus russe de reconnaître l'existence de bataillons opérationnels de missiles de type FNI sape, selon les responsables de l'OTAN, la crédibilité de la proposition⁹. Par ailleurs, les États-Unis ont toujours refusé de négocier un accord qui autoriserait le déploiement de missiles de portée intermédiaire en Asie, accord qui serait particulièrement mal perçu par les alliés de Washington dans la région.

Si la Russie semble chercher à marquer des points politiquement en laissant la porte ouverte à la négociation, l'administration Trump ne donne aucun signe d'intérêt. En effet, les responsables du Pentagone cherchent désormais à optimiser la sortie du FNI en produisant des systèmes conventionnels répondant à leurs besoins opérationnels¹⁰. Le lancement de négociations sur les portées intermédiaires apparaît donc très peu probable à l'heure actuelle. Si ces armes devaient être à nouveau régulées ou interdites, cela pourrait être plus probablement en les intégrant aux armes stratégiques, une perspective occasionnellement évoquée dans les débats sur les possibles accords successeurs au traité New Start.

1.2. La remise en cause du dernier accord de maîtrise des armements stratégiques

Le Traité New Start arrive prochainement à expiration et aucune décision sur son extension n'a été annoncée à ce jour. Alors que la Russie a rappelé qu'il lui faudrait au moins six mois pour confirmer une extension à la suite d'un accord américain¹¹, les risques que le régime s'arrête définitivement en 2021 sont aujourd'hui élevés. Pour autant, beaucoup d'observateurs continuent d'appeler de leurs vœux une poursuite de l'accord, assortie si besoin

⁶ Alexey Arbatov, « A New Era of Arms Control: Myths, Realities and Options », *The Global Think Tank*, Carnegie Endowment for International Peace, 24 octobre 2019.

⁷ Stéphane Delory, Emmanuelle Maitre et Jean Masson, « Opening HCoC to Cruise Missiles: A Proposal to Overcome Political Hurdles », *HCoC Papers*, n°5, février 2019.

⁸ Alexey Arbatov, *op. cit.*

⁹ Michael Peel et Henry Foy, « Nato Rejects Russian Offer on Nuclear Missiles Freeze », *The Financial Times*, 26 septembre 2019.

¹⁰ Audition de confirmation, Ryan D. MacCarthy, United States Senate Committee on Armed Services, 12 septembre 2019.

¹¹ Tom Balmforth, « Russia Says it's Already too Late to Replace New START Treaty », Reuters, 1^{er} novembre 2019.

d'adaptations permettant non pas de redéfinir les limites quantitatives, mais de réviser les règles de comptage et le régime de vérification¹².

Parmi les critiques du traité existant, on trouve en effet l'idée qu'il ne permette pas de prendre en compte l'ensemble des catégories d'armes stratégiques développées par les deux États, notamment les nouveaux systèmes produits par la Russie. Pour autant, le texte du traité permet de comptabiliser le nouvel ICBM mirvé intitulé *Sarmat* de manière certaine, ainsi que le missile Avangard, un véhicule hypersonique assorti à un lanceur balistique. Cette interprétation a été confirmée par les autorités russes¹³, qui ont présenté le système à des inspecteurs en novembre 2019¹⁴. Les questions sont plus ouvertes sur d'autres missiles hypersoniques de longue portée, en particulier le Kinzhal.

Les propositions liées à la maîtrise des armements stratégiques concernent aujourd'hui avant tout l'extension du New Start, un objectif déjà ambitieux dans le court terme. Dans le long terme, ou en cas d'incapacité à étendre le traité, plusieurs options sont avancées pour un régime successeur.

Ainsi, plusieurs auteurs soutiennent l'idée d'un régime global qui imposerait des plafonds pour tous les missiles de plus de 500 km de portée. Dans ce cadre, les États-Unis et la Russie devraient choisir le type d'armes favorisé, parmi les portées intercontinentales et intermédiaires¹⁵. Le plafond pourrait être revu à la baisse au fur et à mesure de l'évolution du contexte stratégique. L'idée de négocier des réductions supplémentaires a été mentionnée publiquement par l'administration américaine dès la ratification du New Start, puis en 2013 lorsque le Président Obama a proposé de réduire bilatéralement d'un tiers les volumes d'armes nucléaires stratégiques déployées¹⁶. On peut donc penser que quel que soit son format, un nouvel accord viendrait conforter l'idée de procéder à une nouvelle réduction des plafonds autorisés.

Néanmoins, la Russie avait montré une grande frilosité à évoquer de nouvelles réductions à l'époque, et soutient les mêmes arguments aujourd'hui : pour Moscou, il n'est plus acceptable de procéder à la réduction des volumes d'armes stratégiques si certaines catégories d'armes américaines ne sont pas prises en considération, et notamment des armes qui sont censées nuire à sa capacité de dissuasion stratégique comme la défense antimissile et les systèmes de frappes conventionnelles longue portée¹⁷. L'avenir de la maîtrise des armements sur les missiles stratégiques se heurte donc à la prise en compte de capacités asymétriques, un enjeu qui apparaît essentiel dans sa capacité à s'adapter à un nouvel environnement stratégique.

¹² Alexey Arbatov, *op. cit.*

¹³ « Foreign Ministry: Sarmat, Avangard Systems may be Included in New START Treaty », TASS, 1^{er} novembre 2019.

¹⁴ Joseph Trevithick, « U.S. Inspectors Have Examined Russia's Imminently Operational Hypersonic Missile », *The Drive*, 26 novembre 2019.

¹⁵ Steven Pifer, « The Future of U.S.-Russian Arms Control », *Report*, Brookings Institution, 26 février 2016.

¹⁶ Amy Woolf, « The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions », *CRS Report*, Congressional Research Service, 5 avril 2019.

¹⁷ *Ibid.*

1.3. La question des missiles de courte portée

La dernière catégorie de missiles faisant l'objet actuellement d'une régulation, bien que limitée, est l'ensemble des missiles de courte portée (inférieure à 500 km). En effet, en 1991-1992, les Présidents G.H. Bush, Mikhaïl Gorbatchev et Boris Eltsine ont adopté des mesures unilatérales volontaires visant à limiter les armes nucléaires de courte portée, souvent qualifiées de « tactiques », déployées. Ces mesures ont été à l'origine de réductions majeures, de l'ordre de 50 % de l'arsenal déployé pour ce qui est des États-Unis et 75% pour la Russie, selon les chiffres officiels¹⁸. Néanmoins, leur caractère non-contraignant a suscité des interrogations et depuis les années 1990, plusieurs voix se sont élevées pour mettre en doute la mise en œuvre par la Russie des engagements pris dans le cadre des PNI. En particulier, certains jugent que parmi les programmes de modernisation en cours, certains concernent des armes qui auraient dû être éliminées depuis 2000 au titre des PNI (notamment des missiles de courte portée à double capacité probable comme l'*Iskander*)¹⁹.

Même si ces doutes sur le non-respect ne peuvent faire l'objet d'une plainte officielle étant donné le caractère non-contraignant des engagements pris dans le cadre des PNI, de plus en plus d'experts s'inquiètent de l'asymétrie qui existe entre les volumes d'armes nucléaires non-stratégiques américain et russe. Ainsi, le Sénat américain a accepté de ratifier le New Start en 2010 à la condition que l'administration cherche à négocier un accord de réduction des armes non-stratégiques. Cet objectif avait d'ailleurs été officiellement annoncé par le Président Obama²⁰. Aucun progrès n'a cependant pu être réalisé dans ce domaine et les propositions émises dans cet objectif apparaissent de plus en plus irréalistes dans un contexte où les lignes rouges politiques semblent se figer.

Ainsi, certaines demandes se concentrent sur des mesures de transparence sur les arsenaux, déploiements et le statut des armes conservées par les deux pays²¹. Mais la Russie est très réservée sur ce sujet, cherchant notamment à conserver l'ambiguïté sur la capacité nucléaire ou conventionnelle d'un certain nombre de ses systèmes, dont les *Iskander*. Côté américain, les efforts de transparence rencontrent également une forte résistance : les pays de l'OTAN qui hébergent des armes nucléaires non-stratégiques sur leur territoire ne souhaitent pas communiquer à ce sujet pour des raisons politiques. Malgré tout, certains estiment qu'il faut codifier les engagements pris de manière volontaire et envisager un régime de vérification permettant de s'assurer de la bonne mise en œuvre des PNI²².

D'autres propositions se basent sur une approche géographique : l'OTAN et la Russie pourraient s'entendre pour éliminer les armes nucléaires non-stratégiques du continent

¹⁸ « Rossiia perevypolnila plany po sokratcheniiu iadernogo oroujia » [La Russie a sur-réalisé les plans de réductions des armes nucléaires], *RIA Novosti*, 6 juin 2008.

¹⁹ Isabelle Facon et Bruno Tertrais, « Les armes nucléaires « tactiques » et la sécurité de l'Europe », *Recherches & Documents*, FRS, n°3/2008.

²⁰ « Remarks by President Obama and President Medvedev of Russia at New START Signing Ceremony and Press Conference », White House, 8 avril 2010.

²¹ Catherine M. Kelleher et Scott L. Warren, « Getting to Zero Starts Here: Tactical Nuclear Weapons », *Arms Control Today*, octobre 2009.

²² Anne Finger et Oliver Meier, « Confidence-building on Tactical Nuclear Weapons: What's on the Table? », *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, n°160, May 2013.

européen. Il s'agirait en réalité de vérifier que les bases situées sur un périmètre donné ne contiennent pas d'armes nucléaires et que celles-ci sont stockées hors des bases opérationnelles situées en Europe pour l'OTAN et sur le périmètre ouest pour la Russie²³.

La négociation d'un traité de réduction classique pose un problème évident : étant donné la disproportion énorme entre les arsenaux non-stratégiques américain et russe, toute mesure visant à plafonner ou réduire les volumes déployés verrait la Russie concéder des réductions beaucoup plus importantes. Par ailleurs, il serait délicat de trouver des équivalences : l'OTAN dispose *a priori* de moins de 250 bombes nucléaires à gravité déployées notamment sur des bases européennes, alors que la Russie posséderait un arsenal beaucoup plus varié d'environ 1 800 armes, composé de missiles air-sol, missiles de croisière sous-marins, missiles terrestres de courte portée et de missiles sol-air pouvant être potentiellement équipés de têtes nucléaires²⁴. Là encore, une des solutions proposées est de considérer les armes nucléaires de manière globale dans un traité chapeau ne distinguant plus selon la portée²⁵. Néanmoins, Moscou serait sans doute peu favorable à une telle proposition, principalement car la Russie ne souhaite pas communiquer sur le caractère nucléaire ou non d'un certain nombre de systèmes et s'opposerait probablement à des mesures de vérification permettant de clarifier ce point.

2. Adapter la maîtrise des armements à un nouvel environnement

2.1. Prendre en compte les missiles à double capacité

L'une des difficultés auxquelles est confrontée la maîtrise des armements est en effet le caractère dual de nombreux types d'armes. Dans certains pays (États-Unis, France, Royaume-Uni), la nature de l'arme emportée a toujours été établie. Mais certains programmes ont été accusés de remettre en question cette distinction, comme les propositions américaines de disposer d'ICBM ou SLBM conventionnels, sous l'administration Bush. Ces dernières avaient été vivement rejetées par le Congrès, qui redoutait justement le caractère déstabilisateur d'armes dont l'impact nucléaire ou conventionnel ne peut être déterminé au moment de la frappe, et avaient donc été abandonnées.

Pour ce qui est de la Russie, un grand nombre de missiles ont une capacité théorique conventionnelle et nucléaire. C'est notamment le cas de missiles air-sol (Kh-101/Kh-102, Kh-55 et Kh-155), sol-sol (Tochka) ou mer-sol (RK-55). S'il existe parfois deux versions des vecteurs, les caractéristiques extérieures des missiles sont largement identiques, ce qui ne permet pas de distinguer la nature de l'arme lorsqu'elle est déployée ou utilisée. La Chine est également concernée par ce type d'armes, avec un arsenal très développé de missiles terrestres de portées courtes, moyennes et intermédiaires pouvant en théorie emporter des

²³ Pavel Podvig et Javier Serrat, « Lock them Up: Zero-deployed Non-strategic Nuclear Weapons in Europe », *UNIDIR*, 2017.

²⁴ Hans Kristensen et Matt Korda, « Tactical Nuclear Weapons », *The Nuclear Notebook, Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 75, n°5, 2019.

²⁵ Steven Pifer, « After New START: What Next? », *Arms Control Today*, December 2010.

têtes nucléaires ou conventionnelles. Par ailleurs, les recherches sur les technologies hypersoniques risquent d'amplifier ce phénomène car un certain nombre de systèmes peuvent être adaptés à des armes nucléaires ou conventionnelles.

Dans le passé, les accords de maîtrise des armements ont intégré différentes stratégies pour prendre en compte cette question. Dans le Traité FNI, l'ensemble des vecteurs, quelle que soit leur tête, étaient interdits, ce qui évitait d'avoir à trancher sur la question de leur vocation. Dans le New Start, les ICBM, SLBM et bombardiers stratégiques sont également limités de manière indépendante des armes qui leur sont assorties, mais le traité vise également à restreindre les armes nucléaires en tant que telles, ce qui permet de mettre en place des mesures de vérification sur la nature des véhicules de réentrée. Les PNI s'intéressent de leur côté exclusivement aux armes nucléaires, mais leur caractère non-contraignant signifie qu'il n'a pas été nécessaire de démontrer que les missiles et armes encore déployés suite aux campagnes de démantèlement étaient bien conventionnels.

Sur les armes de courte portée, la dualité semble être un frein à des initiatives de maîtrise des armements, que ce soit la négociation de traités ou des mesures de transparence. En effet, les États peuvent accepter des limitations sur des arsenaux stratégiques ou des armes destinées à la dissuasion, mais perçoivent avec réticence de se contraindre sur des segments dont ils dépendent pour des frappes sur le terrain. Ainsi, la décision de ne pas inclure les missiles de croisière dans le Code de conduite de la Haye, qui engage ses signataires à notifier leurs tirs de missiles, est notamment due au refus des États de promouvoir la transparence sur des armes conventionnelles de champ de bataille²⁶. Pour ces armes, une solution pourrait être d'interdire le déploiement de versions nucléaires sur un certain nombre de sites. Ce type d'interdiction pourrait être vérifié relativement simplement selon les préconisations publiées par l'UNIDIR²⁷.

Sur les portées plus longues, et en particulier les armes stratégiques, deux cas de figure sont possibles. Soit les parties aux négociations estiment que seuls les missiles nucléaires ont vocation à être contrôlés et décident d'exclure les missiles conventionnels du régime potentiel. C'est sur ce postulat que se fonde la proposition de Rose Gottemoeller, avec des mesures de vérification inspirées du New Start. Mais la distinction pourrait également s'appliquer pour un régime non-contraignant comme le Code de conduite de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques, pour lequel il a été proposé de s'intéresser en priorité aux missiles destinés à emporter des armes de destruction massive²⁸.

De telles distinctions, qu'elles soient vérifiées ou déclaratives, restent profondément problématiques pour des pays comme la Chine, celle-ci fondant sa stratégie de dissuasion sur une opacité quant à ses déploiements et s'appuie sur un arsenal de missiles balistiques à double capacité²⁹. Cette colocalisation des capacités nucléaires et conventionnelles est à la

²⁶ Stéphane Delory, Emmanuelle Maitre et Jean Masson, *op. cit.*

²⁷ Pavel Podvig, Ryan Snyder et Wilfred Wan, *Evidence of Absence: Verifying the Removal of Nuclear Weapons*, UNIDIR, 2018.

²⁸ Stéphane Delory, Emmanuelle Maitre et Jean Masson, *op. cit.*

²⁹ Tong Zhao et Li Bin, « The Underappreciated Risks of Entanglement: A Chinese Perspective », *Entanglement: Chinese and Russian Perspectives on Non-nuclear Weapons and Nuclear Risks*, Carnegie Endowment for International Peace, 8 November 2017.

fois le fruit d'un souci de simplicité d'organisation, mais également potentiellement d'une volonté de protéger les missiles conventionnels d'une frappe adverse préventive. Si certains auteurs appellent la Chine à cesser cette politique de double capacité, ou, au minimum, à clarifier la nature des systèmes déployés, ils notent bien les obstacles politiques et militaires auxquels serait confrontée une telle proposition³⁰.

Au problème de la double capacité des missiles balistiques, particulièrement visible en Asie, s'ajoute désormais celui des missiles de croisière et des véhicules hypersoniques. La Russie, mais également l'Inde ou le Pakistan disposent de systèmes de croisière à double capacité. Les États-Unis, qui développent le *Long Range Standoff* (LRSO), un nouveau missile de croisière nucléaire, ont pour l'instant bien distingué la nature des armes, mais des voix appellent à produire une version conventionnelle de ce nouveau système de frappe longue portée³¹. Par ailleurs, les propositions de redéployer des SLCM, potentiellement proches des anciens Tomahawks nucléaires, entretiennent la possibilité d'avoir dans l'arsenal américain également des armes duales. C'est d'ailleurs notamment cette question de la double capacité, perçue comme déstabilisatrice, qui est à l'origine des appels à bannir les missiles nucléaires de croisière³².

De plus, des États comme la Chine ou la Russie ont montré qu'ils étaient potentiellement autant préoccupés par des systèmes précis et de longue portée conventionnels que par des systèmes nucléaires. Il pourrait donc être difficile de négocier un accord qui ne concerne que des versions nucléaires, en particulier sur des portées stratégiques.

2.2. Aller au-delà du bilatéralisme

Aux États-Unis et en Russie, les critiques du régime de maîtrise des armements hérité de la Guerre froide insistent sur l'anachronisme qui consiste à ne réfléchir qu'en termes d'accords bilatéraux alors que de nouveaux compétiteurs stratégiques émergent aux niveaux global et régional. Au Congrès, plusieurs législateurs ont ainsi fait des propositions exigeant que tout nouvel accord inclue la Chine³³. La Maison Blanche soutient également une telle perspective.

La création d'un traité multilatéral de contrôle des armements est-elle envisageable ? En 2007, la Russie avait tenté de multilatéraliser le Traité FNI, avec l'appui des États-Unis, mais sans succès. La Chine, la France et le Royaume-Uni n'avaient pas montré d'intérêt pour cette proposition. Pour ce qui est des armes stratégiques et d'un accord successeur au New Start, les arsenaux présentent encore des asymétries numériques très importantes. Pour que des États acceptent de rejoindre les États-Unis et la Russie dans de telles discussions, il faudrait vraisemblablement envisager des réductions ou des plafonds asymétriques favorables aux

³⁰ David Cromer Logan, « Drawing a Line between Conventional and Nuclear Weapons in China », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 5 mai 2015.

³¹ Rachel Cohen, « House Lawmakers Keep Pushing for Conventional LRSO despite Air Force Opposition », *Inside Defense*, 1^{er} mai 2018.

³² Andy Weber et Christine Parthemore, « Cruise Control: The Logical Next Step in Nuclear Arms Control », *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 23 octobre 2019.

³³ H.R.2707 – New START Treaty Improvement Act of 2019, introduite à la Chambre des représentants le 14 mai 2019.

plus petites puissances (y compris la Chine). En effet, ces dernières n'accepteraient pas de réduire leurs stocks, pour ce qui est des armes de portées intermédiaires ou des armes intercontinentales, tant que ce déséquilibre numérique majeur avec Washington et Moscou perdure³⁴.

Dans ce contexte, certains estiment que l'inclusion de la Chine, en particulier, doit se faire de manière très progressive, en commençant par des mesures de réduction des risques (dialogue, outils de gestion de crises) et en insistant sur la notification préalable des tirs de missiles³⁵. Côté chinois, plusieurs propositions ont été formulées, mais sont difficilement conciliables avec les positions américaines. Il s'agit entre autres de s'accorder au niveau trilatéral sur une politique de défense antimissile non-déstabilisante, de créer un accord de non-emploi en premier des armes nucléaires et de réfléchir à l'adaptation des techniques de comptage et de vérification des accords de maîtrise des armements bilatéraux au contexte chinois³⁶. Alors que les experts russes et, d'ailleurs, le Président Poutine semblent assez sceptiques sur les pistes de négociations trilatérales³⁷, les officiels américains restent pour l'instant très flous sur les contours que pourraient prendre des accords de maîtrise des armements tri- ou multilatéraux³⁸.

Les perspectives de contrôle trilatéral sur des missiles stratégiques et de portée intermédiaire semblent donc faibles. Sur les portées courtes, elles sont encore plus minces puisque la Chine ne dispose *a priori* pas de ce type de système. Restent les missiles émergents et plus particulièrement les systèmes de planeurs hypersoniques. Sur cette catégorie d'armes, qui sera évoquée ultérieurement, il a été noté qu'une négociation purement bilatérale ne serait pas pertinente. Même si les trois puissances développent des systèmes sensiblement différents, les niveaux d'avancement sont beaucoup plus comparables que dans d'autres domaines. Plusieurs propositions ont donc été avancées pour réguler ces armes dans un contexte trilatéral, y compris selon des formats asymétriques³⁹.

2.3. Envisager des mesures asymétriques

L'un des défis liés à l'environnement stratégique actuel est en effet le manque de symétrie entre les arsenaux des grands compétiteurs stratégiques. Cela signifie qu'ils ne se sentent pas menacés par les mêmes armes et souhaitent se contraindre mutuellement sur des systèmes différents.

³⁴ Alexey Arbatov, *op. cit.*

³⁵ Frank Rose, « Bringing China into the Fold on Arms Control and Strategic Stability Issues », *Order from Chaos*, Brookings, 25 septembre 2019 ; Frank O'Donnell, « Launching an Expanded Missile Flight-Test Notification Regime », *South Asian Voices*, 10 octobre 2019.

³⁶ Wu Riqiang, « Trilateral Arms Control Initiative: A Chinese Perspective », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 4 septembre 2019.

³⁷ Vladimir Poutine, « Plenary Session of the Eastern Economic Forum », Russky Island, Primorye Territory, 5 septembre 2019.

³⁸ George Perkovich, « What's in it for China? A Beijing Insider's Surprising Insight on Nuclear Arms Control », *Commentary*, Carnegie Endowment for International Peace, 30 juillet 2019.

³⁹ Heather Williams, « Asymmetric Arms Control and Strategic Stability: Scenarios for Limiting Hypersonic Glide Vehicles », *Journal of Strategic Studies*, vol. 42, n°6, 2019.

Pour prendre en compte cette particularité, des auteurs insistent sur la nécessité de négocier des accords asymétriques, une possibilité qui avait été esquissée pendant la Guerre froide mais qui reste une rareté en matière de maîtrise des armements. Il peut notamment s'agir de mettre en place des réductions asymétriques, des plafonds asymétriques ou encore de mettre en balance des systèmes d'armes ou des domaines différents⁴⁰.

Dans ce cadre, la proposition la plus simple est sans doute celle qui consiste à créer un plafond unique d'armes nucléaires. Selon un tel accord, les puissances pourraient choisir les portées et nature d'armes en fonction de leurs souhaits dans la mesure où elles resteraient au-dessous d'un seuil total donné⁴¹.

D'autres suggèrent, en faisant écho à ce qui apparaît depuis plusieurs années comme une exigence russe, de lier les capacités offensives et défensives, dans une version actualisée du couple SALT/ABM. Dans le contexte présent, les États-Unis pourraient envisager d'accepter des limites sur leurs systèmes de défense antimissile en échange de réductions vérifiées sur les stocks d'armes nucléaires non-stratégiques russes⁴². En dehors d'un cadre juridiquement contraignant, de telles logiques pourraient être adoptées pour des mesures de confiance : ainsi, la Russie pourrait réclamer davantage de transparence sur des armes qui la préoccupent (batteries antimissiles déployées en Europe, par exemple) en échange d'informations sur des systèmes potentiellement à double capacité.

Lier des capacités distinctes au sein d'un même accord est sans doute un effort qui sera nécessaire si de nouvelles mesures de maîtrise des armements, notamment dans le domaine des missiles, sont envisagées dans le court ou moyen terme. Plusieurs obstacles devront néanmoins être pris en compte. D'une part, ce type d'accord peut être très difficile à faire accepter politiquement à des élus qui peuvent refuser d'accepter une situation d'infériorité sur un segment donné. De plus, tout régime qui interdirait purement et simplement à certains acteurs de disposer de certaines armes, sur le modèle du TNP, rencontrerait une forte opposition en raison de son iniquité perçue. Enfin, un accord de ce type pourrait être très contesté par les alliés d'une puissance nucléaire, dont les intérêts et priorités peuvent ne pas se recouper parfaitement.

Une des solutions évoquées pour rassurer politiquement les partenaires concernés est d'insérer dans tout accord ou traité un élément de flexibilité permettant de faire évoluer les capacités en cas de modification du contexte stratégique⁴³. Alors que les grandes puissances sont assez pessimistes sur l'avenir de leurs relations, cette flexibilité pourrait favoriser les mesures non-contraignantes et les instruments souples. En effet, les administrations au pouvoir aujourd'hui en Chine, États-Unis ou Russie semblent peu intéressées par la perspective de renoncer à des avantages comparatifs de manière définitive. Cependant, devant l'absence de confiance entre les partenaires et les violations réitérées d'accords passés, un accord ne présentant pas de mesures de vérification appuyées risque d'être rejeté à

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Richard Weitz, « Need for Novel Arms-Control Approaches », *Yale Global*, 19 juillet 2019.

⁴² Heather Williams, « Strategic Stability, Uncertainty and the Future of Arms Control », *Survival*, vol. 60, n°2, avril-mai 2018.

⁴³ Heather Williams, « Asymmetric arms control and strategic stability: Scenarios for limiting hypersonic glide vehicles », *op. cit.*

Washington⁴⁴, mais aussi à Moscou et à Pékin, dont la politique officielle est de soutenir les traités juridiquement contraignants⁴⁵.

3. Adapter la maîtrise des armements à de nouvelles armes

3.1. Maîtrise des armements et missiles hypersoniques

Au-delà du contexte stratégique, les technologies évoluent, ce qui influe également sur les perspectives en matière de maîtrise des armements. Pour ce qui est des missiles, une des innovations les plus commentées concerne le développement des systèmes hypersoniques. Alors que pour l'instant, seuls la Chine, les États-Unis et la Russie ont des programmes avancés dans ce domaine, des États et des experts estiment urgent de réfléchir à des accords de maîtrise des armements avant qu'une véritable course aux armements hypersoniques ne se mette en place.

Au niveau officiel, le gouvernement allemand est le plus en pointe avec plusieurs appels du ministre des Affaires étrangères à réfléchir à l'impact des nouveaux missiles en termes de stabilité⁴⁶. Berlin finance à ce titre une initiative de recherche intitulée « *Missile Dialogue Initiative* » visant à promouvoir la réflexion à un niveau technique sur les nouvelles technologies de missiles.

Un rapport, publié par la RAND en 2017, fait référence dans ce domaine⁴⁷. Il préconise de lutter contre la prolifération des technologies hypersoniques en adoptant au niveau trilatéral (Chine, États-Unis, Russie), mais aussi multilatéral, des directives strictes de contrôle aux exportations, à la fois sur les systèmes et sur leurs composants. A l'époque, les auteurs estimaient qu'il existait une fenêtre d'opportunité d'environ dix ans pour négocier de tels accords. Néanmoins, alors que la France, parmi d'autres, a fait état de ses ambitions dans le domaine hypersonique, il semble désormais politiquement très compliqué d'empêcher le développement de ces technologies hors des trois pays où elles sont déjà testées. Par ailleurs, les régimes de contrôle aux exportations ont montré leurs limites, notamment sur le segment « missiles » (MTCR), où les capacités de production locales permettent dans plusieurs cas de contourner les restrictions commerciales.

De fait, beaucoup d'auteurs notent la difficulté d'imposer des contraintes techniques sur les programmes de développement de missiles hypersoniques. Les technologies étudiées dans ce domaine, ainsi que les objectifs stratégiques, varient grandement. Aujourd'hui, certains

⁴⁴ La NPR 2018 insiste sur le fait que tout nouvel accord de maîtrise des armements doit être « vérifiable et applicable », Examen de la posture nucléaire, février 2018, version française, p. 16.

⁴⁵ « Debating Proposals on Common Principles to Ensure Outer Space Security, First Committee Delegates Call for Adoption of Legally Binding Treaty », GA/DIS/3557, General Assembly First Committee, Seventy-first Session, 15th Meeting (AM), 19 octobre 2016.

⁴⁶ « Slaying the Dragon – We Must Address Arms Control. », Message from Federal Foreign Minister Maas, 14 février 2019.

⁴⁷ Richard H. Speier, George Nacouzi, Carrie Lee et Richard M. Moore, *Hypersonic Missile Nonproliferation. Hindering the Spread of a New Class of Weapons*, Rand Corporation, 2017.

missiles hypersoniques sont conçus pour emporter des armes nucléaires, d'autres des armes conventionnelles, alors que certains pourraient convenir pour les deux types de tête. Alors qu'ils suscitent un élan d'intérêt et une source de fierté pour les États qui les développent, interdire la recherche ainsi que les programmes de développement de missiles hypersoniques semble difficile⁴⁸.

Les propositions faites sont donc de nature plus modeste. Ainsi, certains estiment que Washington, Moscou et Pékin pourraient s'accorder sur des plafonds d'armes hypersoniques déployées, ou essayer d'en interdire certains types considérés comme particulièrement déstabilisants, sur le modèle du Traité FNI⁴⁹. L'emport d'armes nucléaires par des planeurs hypersoniques pourrait être interdit⁵⁰. D'autres souhaiteraient restreindre le développement technologique en interdisant les essais de ce type de système, une interdiction *a priori* facile à vérifier⁵¹. Si un traité formel ne pouvait être envisagé dans l'immédiat, des mesures de confiance seraient une première étape. Ainsi, pour limiter le risque d'instabilité stratégique, les trois États pourraient faire œuvre de transparence avec le partage d'informations sur la portée et les capacités des armes et la mise en place de protocoles censés différencier les missiles hypersoniques portant des charges conventionnelles des missiles hypersoniques portant des charges nucléaires. Probablement pour marquer des points politiquement sur la scène internationale, le Président Vladimir Poutine s'est déclaré ouvert à ce type de discussions⁵².

Néanmoins, dans le futur prévisible, les trois États risquent de chercher à développer un avantage stratégique sur leurs compétiteurs et donc de refuser toute limitation. Les missiles hypersoniques pourraient donc être contrôlés uniquement sous le prisme du New Start, si celui-ci venait à être prorogé. En effet, plusieurs systèmes de planeurs hypersoniques, comme l'Avangard russe, sont développés pour être lancés par des ICBM décomptés au titre du New Start.

Le statut du missile air-sol Kinzhal est plus discutable : il dépend en effet de la portée du bombardier qui est sélectionné pour l'emporter. Aujourd'hui, il semble que l'avion attribué (MiG-31 Foxhound) ne soit pas considéré comme un bombardier stratégique au titre du traité (capable de voler sur plus de 8 000 km sans ravitaillement ou assorti d'un missile de croisière nucléaire de longue portée). Si l'armée russe déployait le Kinzhal sur d'autres avions dans le futur, la question de leur inclusion pourrait être réglée diplomatiquement par une discussion entre les deux États au sein de la *New START Treaty Bilateral Consultative Commission* (BCC), une enceinte spécialement conçue pour traiter des problèmes d'interprétation du New Start⁵³.

⁴⁸ Mark Gubrud, Rajaram Nagappa et Tong Zhao, « Test Ban for Hypersonic Missiles? », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 6 août 2015.

⁴⁹ Michael T. Klare, « An 'Arms Race in Speed': Hypersonic Weapons and the Changing Calculus of Battle », *Arms Control Today*, juin 2019.

⁵⁰ Patrick Smith, « Countering Russia's Hypersonic Weapons with Arms Control Agreements », *American Security Project*, 6 septembre 2019.

⁵¹ Mark Gubrud, Rajaram Nagappa et Tong Zhao, *op. cit.*

⁵² Vladimir Poutine, *op. cit.*

⁵³ *Ibid.*

Parallèlement, les missiles hypersoniques pourraient tomber sous le coup de mesures de transparence multilatérales. Ainsi, comme pour le New Start, le Code de Conduite de la Haye concerne actuellement déjà les véhicules dont le vol est principalement balistique. Plusieurs États soutiennent des démarches visant à renforcer le Code en élargissant ses obligations de manière explicite aux véhicules planants, mais aussi aux missiles de croisière et aux intercepteurs liés aux systèmes de défense antimissile⁵⁴.

3.2. Des limitations sur d'autres catégories de missiles ?

De fait, d'autres catégories de missiles suscitent des interrogations et des appels à davantage de régulation. Les missiles de croisière de longue portée sont notamment visés. Au regard du HCoC, les appels à un élargissement du spectre du Code permettant d'exiger la même transparence pour les missiles de croisière et les missiles balistiques sont anciens⁵⁵. De manière plus formelle, la Suisse et la Suède ont soumis en 2016 une proposition aux Nations Unies demandant aux États de s'engager dans un processus de réductions des risques liés aux missiles de croisière à capacité nucléaire dans le but d'aboutir à une interdiction de ce type d'armes⁵⁶. Étant donné que plusieurs États dotés (dont la France et les États-Unis) s'appuient sur ce type d'armes pour leur stratégie de dissuasion nucléaire et ne peuvent pas facilement les remplacer par d'autres systèmes, ces propositions ont peu de chances d'être adoptées dans le contexte actuel.

Alors que le Président Poutine avait surpris en 2018 en dressant un inventaire des nouvelles armes en développement en Russie, dont certaines aux caractéristiques inhabituelles, des propositions ont été faites pour interdire des systèmes jugés « exotiques ». Ainsi, certains ont suggéré de négocier une interdiction des systèmes de drones sous-marins porteurs de têtes nucléaires. Contrairement à des modèles équivalents sol-air, ils seraient relativement simples à contrôler en raison de leurs conditions de déploiement comparables à celles des SLBM⁵⁷. S'appuyant fortement sur des intelligences artificielles, ces armes sont loin d'être centrales dans les stratégies des États qui les développent mais font naître un certain nombre de fantasmes, en particulier dans les médias grand public. D'autres experts notent que les missiles à propulsion nucléaire pourraient également faire l'objet de concessions côté russe⁵⁸, estimant qu'ils pourraient justement être développés par Moscou comme une éventuelle « *bargaining chip* »⁵⁹. Cette technologie a montré ses limites en août 2019 lorsque l'explosion d'un missile Burevestnik a conduit à la mort d'environ sept ingénieurs.

⁵⁴ Katarzyna Kubiak, « Missile Control: It's not Rocket Science », *Policy Brief*, European Leadership Network, 27 juin 2019.

⁵⁵ Stéphane Delory, Emmanuelle Maitre et Jean Masson, *op. cit.*

⁵⁶ Nuclear Armed Cruise Missiles. Submitted by Sweden and Switzerland, UN document A/AC.286/WP.39, 10 mai 2016.

⁵⁷ Alexey Arbatov, *op. cit.*

⁵⁸ Pavel Baev, « Russian Nuclear Modernization and Putin's Wonder-Missiles. Real Issues and False Posturing », *Russie. Nei. Visions*, Notes de l'IFRI, n°115, août 2019.

⁵⁹ Joseph Trevithick, « Russia Says Its Own New Weapons Are Exempt after Accusing U.S. of Violating Nuclear Arms Deal », *The Drive*, 16 janvier 2019.

Enfin, des propositions restent sur la table pour limiter voire interdire les armes antisatellites, qui sont perçues comme une des causes de l'accélération de la course aux armements spatiale. Réguler ces armes pose un certain nombre de difficultés, qui avaient été relevées dès les années 1980 par l'administration Reagan : en effet, un rapport de 1987 pointait qu'il était difficile d'identifier de telles armes et de mettre en place un régime vérifiable⁶⁰. Depuis, les États-Unis, d'une part, et la Chine et la Russie, d'autre part, s'opposent sur la manière de lutter contre le développement de systèmes militaires dans l'espace. Ainsi, la Russie et la Chine soutiennent un traité « visant à prévenir la course aux armements dans l'espace », mais celui-ci ne concerne pas les armes ASAT déployées sur la terre. Washington considère un tel traité comme invérifiable et contraire à ses intérêts. Devant les difficultés à envisager un régime juridiquement contraignant, certains estiment qu'un premier pas pourrait être d'interdire les tirs d'essais ASAT⁶¹. Une telle initiative se centrerait avant tout sur les armes cinétiques et notamment balistiques pouvant avoir une fonction antisatellite, dont des essais peuvent être facilement détectés par les capacités de renseignement des États⁶². D'autres proposent d'adopter une sorte de code de conduite sur les tirs ASAT comme une première étape avant de négocier un traité formel d'interdiction de destruction d'objets en orbite⁶³. Parmi les directives considérées, les États pourraient s'engager à ne pas créer de débris, à réaliser le test en basse orbite et à le notifier.

Ces propositions souffrent des mêmes difficultés que celles qui concernent les missiles hypersoniques : il a été montré au cours de l'histoire de la maîtrise des armements qu'il était très difficile d'éviter le développement d'armes encore en cours de perfectionnement, dans la mesure où chaque partie espère en retirer un avantage stratégique. Il est donc très peu probable de les voir être formalisées dans le contexte actuel.

Les perspectives d'accords intégrant les infrastructures de défense antimissile sont peut-être légèrement plus favorables. De tels accords sont clairement souhaités par la Russie depuis de nombreuses années⁶⁴. Ils nécessiteraient l'acceptation d'une négociation asymétrique sur des types d'armes distincts. Ils requerraient également un changement politique profond à Washington où le sujet est actuellement très politisé et notamment perçu comme non-négociable par le camp républicain⁶⁵. S'il ne s'agirait pas de faire revivre le traité ABM, plusieurs concessions pourraient être envisagées. Ainsi, on pourrait imaginer limiter les déploiements sur un théâtre donné, ou limiter le développement technologique sur les intercepteurs. Des mesures de confiance pourraient être négociées sur les caractéristiques

⁶⁰ The U.S. Anti-satellite (ASAT) program, a Key Element in the National Strategy of Deterrence, President of the United States, mai 1987.

⁶¹ Subrata Ghoshroy, « An Anti-Satellite Test Ban is Urgently Needed », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 19 avril 2019.

⁶² Alexey Arbatov, « Arms Control in Outer Space: The Russian Angle, and a Possible Way Forward », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 75, n°4, 2019.

⁶³ Daniel Porras, « Anti-Satellite Warfare and the Case for an Alternative Draft Treaty for Space Security », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 75, n°4, 2019.

⁶⁴ Austin Long, Russian Nuclear Forces and Prospects for Arms Control, Testimony presented before the House of Representatives Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, RAND Corporation, 2018.

⁶⁵ Statement of Paula A. Desutter before the House Armed Services Subcommittee on Strategic Forces INF Treaty Withdrawal and the Future of Arms Control, 26 février 2019.

des systèmes, permettant de démontrer que les intercepteurs ne sont pas des armes offensives⁶⁶.

Conclusion

La disparition du Traité FNI a donné une visibilité médiatique importante à l'effritement du régime de maîtrise des armements perceptible depuis déjà une bonne décennie. Dans ce contexte, et notamment dans le champ des missiles, principal objet régulé par des accords tout au long de la Guerre froide, les perspectives en matière de maîtrise des armements sont actuellement très sombres. La prolongation du Traité New Start est désormais très compromise, et son expiration signifierait la disparition de tout accord bilatéral juridiquement contraignant entre les États-Unis et la Russie.

Cette situation traduit des difficultés conjoncturelles et structurelles. D'une part, les accords de maîtrise des armements souffrent aujourd'hui de circonstances défavorables. L'administration Trump, et une bonne partie du parti républicain, ont peu de sympathie pour ce qu'ils perçoivent comme des concessions américaines inutiles. Pour eux, le rôle global joué par les États-Unis ne doit pas être entravé. Ceci est d'autant plus vrai que dans le cas russe, le partenaire est accusé de ne pas respecter ses engagements. Les tenants de cette vision estiment donc qu'en cas de nouvel accord, Moscou serait récompensé pour son mauvais comportement, d'une part, et que Washington serait le seul à porter le poids des restrictions négociées, d'autre part. Cette crainte est entretenue par le précédent FNI, mais également par les mauvaises relations entre les deux puissances.

Mais au-delà de ces facteurs d'ordre politique ou diplomatique, des défis conjoncturels rendent l'émergence de nouveaux cadres de maîtrise des armements, en particulier dans le domaine des missiles, complexe. Ainsi, le schéma bilatéral est contesté à la fois en Russie et aux États-Unis, où un nombre important d'acteurs s'interrogent désormais sur la pertinence de se lier bilatéralement les mains pendant que d'autres puissances, notamment la Chine, continuent de développer leurs arsenaux. De plus, le caractère de plus en plus asymétrique des arsenaux vient compliquer la réflexion sur de potentiels nouveaux accords. Dans ce contexte, les deux camps ne parviennent pas à trouver de compromis acceptables. La Russie insiste pour réimposer des contraintes sur le développement des architectures de défense antimissile, alors que Washington s'inquiète plutôt des armes à capacité duale. Chacun reste donc aujourd'hui sur une logique de perfectionnement de ses propres armes, dans un cycle d'action-réaction, plutôt que dans la recherche de solutions préservant chez l'un et l'autre un sentiment de sécurité.

On peut donc penser que la perspective d'un futur « sans traité » est la plus plausible. Celle-ci ne signifie pas mécaniquement l'absence de régulation. Ainsi, il a été noté que si le New Start venait à disparaître, les États-Unis et la Russie pourraient continuer de mettre en œuvre un certain nombre de mesures de transparence, comme la publication des volumes d'armes déployées par catégorie, l'échange de notifications sur les déplacements de systèmes, la

⁶⁶ Corentin Brustlein, « The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control », *Proliferation Papers*, n°60, IFRI, novembre 2018.

modification d'état d'alerte et les exercices majeurs. Ces mesures pourraient continuer d'être vérifiées dans une certaine mesure par la prorogation du régime d'inspection mutuelle. Les deux États pourraient également s'engager à respecter les plafonds New Start même si le traité n'est pas officiellement prolongé. Avec la Chine, des mesures de retenue pourraient inclure la reconnaissance d'une vulnérabilité mutuelle à l'arsenal nucléaire de l'autre, mais également instaurer des protocoles d'échanges d'informations sur leurs arsenaux respectifs, les nouvelles armes envisagées, et la relation stratégique de manière plus large⁶⁷.

⁶⁷ Vince Manzo, *op. cit.*