



Enjeux et perspectives de la mise en place de dispositions de maîtrise des armements en Asie

Recherches & Documents

N°03/2023

Emmanuelle Maitre

Chargée de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Mars 2023

www.frstrategie.org

FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
ABSTRACT	6
ENJEUX ET PERSPECTIVES DE LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIONS DE MAITRISE DES ARMEMENTS EN ASIE	1
INTRODUCTION	1
1. ÉTAT DES LIEUX : DES INITIATIVES MODESTES ET A PERIMETRE VARIABLE	3
1.1. La participation des États nucléaires asiatiques à des instruments de maîtrise des armements multilatérale	3
A. La participation à des instruments multilatéraux de maîtrise des armements	3
B. Intégration à des forums de discussion multilatéraux.....	5
1.2. Déclarations unilatérales et éléments de doctrine	5
A. Le non-emploi en premier : principal argument en faveur de la stabilité ?.....	5
B. Autres éléments de « retenue »	6
1.3. Des mesures de confiance non contraignantes principalement bilatérales	7
A. Le cadre sino-russe	7
B. Le cadre indo-pakistanaï.....	8
C. Le cadre sino-indien	9
D. Le cadre intercoréen.....	10
E. Autres cadres	10
2. APPROFONDIR ET ETENDRE LES DISPOSITIONS DE MAITRISE DES ARMEMENTS EN ASIE : CONSIDERATIONS STRATEGIQUES ET POLITIQUES	12
2.1. Développer les dispositions de maîtrise des armements en Asie, un effort logique	12
A. Prendre en compte la réalité nucléaire multipolaire.....	12
B. La compétition géostratégique exacerbée dans la région	13
C. Intérêt des États pour des mesures de maîtrise des armements	14
2.2. Politique américaine d'engagement vers la Chine et réponses officielles	15
A. « Trilatéraliser » la maîtrise des armements stratégiques : ambitions stratégiques et politiques	15
B. Une position chinoise claire.....	16
2.3. Autres cadres et formats envisagés	17
A. Inclusion dans des régimes globaux	18
B. Négocier de nouveaux traités bilatéraux ou multilatéraux	19
C. Adopter des mesures de confiance supplémentaires.....	20

D.	Déclarations unilatérales	23
3.	PRINCIPAUX OBSTACLES AU DEVELOPPEMENT DE MESURES DE MAITRISE DES ARMEMENTS EN ASIE	24
3.1.	Des obstacles politiques.....	24
A.	Des considérations de politique nationale	24
B.	Une contestation de l'ordre nucléaire mondial.....	25
C.	Logiques trilatérales et rôle des acteurs non-asiatiques.....	27
3.2.	Des obstacles stratégique-militaires.....	27
A.	Arsenaux en cours de formation.....	27
B.	Asymétrie des arsenaux.....	28
C.	Asymétrie des postures et des doctrines.....	30
4.	QUELLES PERSPECTIVES POUR LA MAITRISE DES ARMEMENTS EN ASIE ?	31
4.1.	Maîtrise des armements et politique internationale	31
4.2.	Revoir les paradigmes de le maîtrise des armements	32
4.3.	Des progrès graduels et limités	33
4.4.	Des avancées dans le cadre multilatéral ?	34
	CONCLUSION	34

Synthèse

La maîtrise des armements est régulièrement décrite comme traversant une période de crise, ponctuée par la fin de plusieurs traités emblématiques américano-russes. Alors que la compétition stratégique s'accroît dans la zone Asie, il apparaît de plus en plus important de reconsidérer la validité de cette architecture en intégrant les puissances nucléaires émergentes qui y sont situées. Le continent asiatique est souvent présenté comme réfractaire à la maîtrise des armements, et le développement des arsenaux nucléaires n'y est pas entravé par des mécanismes normatifs.

Ce diagnostic est cependant trop caricatural : il existe en réalité en Asie des mécanismes de régulation, qui passent notamment par des déclarations unilatérales, mais aussi des engagements dans le cadre multilatéral. En particulier, l'adoption d'une posture de non-emploi en premier par deux États de la région est perçue comme un signe important de retenue. De manière plus pragmatique, les diverses dyades nucléaires en Asie ont généralement adopté des mesures de confiance et mécanismes de gestion de conflits dont l'objectif est d'éviter l'escalade d'un affrontement au niveau nucléaire. Selon les cas, ces mesures sont principalement infra-conventionnelles, mais dans certains cas, elles s'appliquent également aux systèmes stratégiques.

Néanmoins, ces mesures restent limitées et insuffisantes au regard des enjeux. La plupart des puissances nucléaires du continent auraient un intérêt à envisager des initiatives plus contraignantes, en particulier pour réduire les risques stratégiques dans la région, prendre en compte les logiques triangulaires et encadrer les spirales de course aux armements. De nombreuses propositions ont été faites dans le domaine de la maîtrise des armements stratégiques, en particulier pour intégrer la Chine à des mécanismes existants ou pour étendre et renforcer les mesures de confiance et de transparence existantes. Des obstacles empêchent la négociation de tels accords – obstacles de nature politique mais aussi stratégique, puisque plusieurs acteurs fondent leur dissuasion nationale sur le principe d'ambiguïté. S'y ajoute le caractère asymétrique des relations entre de nombreux acteurs.

Dans ce contexte, l'adoption de régimes contraignants de grande ampleur reste peu probable dans le futur proche. En revanche, des progrès sont envisageables sur des segments plus modestes et pragmatiques. Enfin, il demeure utile de poursuivre ces débats dans le cadre multilatéral, format qui est particulièrement valorisé par plusieurs acteurs de la région.

Abstract

Arms control is regularly described as going through a period of crisis, punctuated by the collapse of several emblematic US-Russian bilateral treaties. As strategic competition intensifies in Asia, it appears increasingly important to reconsider the validity of this architecture by integrating the emerging nuclear powers located there. The Asian continent is often presented as averse to arms control, and no normative mechanism hinders the development of nuclear arsenals there.

However, this diagnosis is generally exaggerated: in reality, there are regulatory mechanisms in Asia, which include unilateral declarations but also commitments within the multilateral framework. In particular, the adoption of a no-first-use posture by two states in the region is seen as an important gesture of restraint. More pragmatically, the various nuclear dyads in Asia have adopted confidence-building measures and conflict management mechanisms aimed at preventing an escalation of confrontation at the nuclear level. Depending on the case, these measures are mainly infra-conventional, but in some cases, they also apply to strategic systems.

However, these measures remain limited and insufficient in view of the challenges. Most of the continent's nuclear powers would have an interest in considering more restrictive initiatives, in particular to reduce strategic risks in the region, take into account triangular logics and frame the arms race dynamics. Many proposals have been made, in particular to integrate China into existing mechanisms, in the area of strategic arms control, or to extend and strengthen existing confidence and transparency measures. Obstacles arise in the negotiation of such agreements, of a political nature, but also strategic, since several actors base their national deterrence on the principle of ambiguity and because of the asymmetric nature of the relations between many actors.

In this context, the adoption of large-scale binding regimes remains unlikely in the near future. On the other hand, progress is possible in more modest and pragmatic segments. Finally, it remains useful to continue these debates in the multilateral framework, a format is particularly valued by several actors in the region.

Enjeux et perspectives de la mise en place de dispositions de maîtrise des armements en Asie

Introduction

La compétition stratégique s'intensifie de manière notable en Asie, comme en témoigne l'accord AUKUS conclu entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis en 2021. L'Asie-Pacifique se caractérise par des frontières de plusieurs milliers de kilomètres non délimitées, de nombreux territoires disputés, cinq États nucléaires, des spirales plus ou moins actives de course aux armements, des modèles politiques antagonistes et des intérêts stratégiques qui semblent diverger. Dans ce contexte, tout conflit est susceptible d'avoir des répercussions majeures.

Beaucoup d'observateurs, académiques ou responsables officiels, estiment régulièrement qu'un défi supplémentaire dans la région réside dans l'absence de mesures de maîtrise des armements, c'est-à-dire de mécanismes de régulation permettant de limiter les risques de confrontation entre les puissances asiatiques, ou de réduire l'envergure d'une telle confrontation.

Ainsi, Madelyn Creedon, chercheuse à la Brookings Institution et ancienne directrice adjointe de la NNSA, a estimé récemment que « *l'Asie est une région qui n'a aucune histoire dans le domaine des accords de maîtrise des armements, et où il n'existe pas d'incitations à négocier de tels accords* »¹. Cette évaluation s'appuie sur l'absence de grands accords bilatéraux encadrant les arsenaux stratégiques des différentes puissances nucléaires asiatiques. Elle ignore cependant les nombreuses mesures de confiance, la participation à des mécanismes multilatéraux et les déclarations unilatérales adoptées par la plupart de ces acteurs. De fait, ces États réfutent régulièrement l'idée qu'ils ne participent pas à des mécanismes de maîtrise des armements, en se référant à une définition large du concept, qui englobe l'ensemble des mesures visant à réduire le risque de conflit armé, à minimiser les coûts et les risques de course aux armements et à contenir l'étendue et le niveau de violence en cas de conflit².

Ces visions opposées témoignent de la multiplicité des points de vue dans ce domaine. Ainsi, les administrations américaines ont récemment insisté sur leur volonté de négocier des accords stabilisant les relations stratégiques sur le théâtre asiatique, en particulier avec la

¹ Madelyn Creedon, *Falling Apart: The Politics of New START and Strategic Modernization*, [Conférence](#), Brookings Institution, 7 janvier 2019.

² Thomas Schelling, Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, Mansfield Centre, CT: Martino Publishing, 2014.

Chine³. Des acteurs impliqués dans les relations entre les deux pays ont noté les efforts déployés par Washington et le manque d'enthousiasme reçu en retour⁴. Pour autant, du côté de Beijing, la perception est différente, et les États-Unis sont plutôt décrits comme hostiles à la maîtrise des armements, en raison de leur retrait du Traité sur la défense antimissile (ABM) puis du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI). Leurs efforts sont donc considérés comme manquant de sincérité et visant à maximiser l'hégémonie des États-Unis en imposant des contraintes illégitimes à leur adversaire⁵. Dans la sphère multilatérale, la Chine se positionne à l'inverse comme force de proposition et les États-Unis peuvent apparaître comme force de freinage, par exemple, dans le cadre de la Conférence du désarmement concernant la proposition sino-russe d'un traité visant à prévenir la course aux armements dans l'espace (PAROS)⁶.

La présente étude s'intéresse à ces visions antagonistes, en dressant tout d'abord un état des lieux des différentes mesures pouvant entrer dans le cadre de la maîtrise des armements et concernant des puissances asiatiques. Bien que certains acteurs dans ce domaine aient traditionnellement été des États non dotés, par exemple dans la mise en œuvre de zones exemptes d'armes nucléaires (en Asie du Sud-Est ou en Asie centrale), cette étude s'intéresse avant tout aux dyades ou aux mécanismes impliquant des États possesseurs d'armes nucléaires, qu'ils soient reconnus ou non comme tels par le TNP (Chine, Inde, Pakistan, Corée du Nord, mais aussi Russie et États-Unis). Cela ne signifie pas que l'ensemble des mesures soient liées à ces arsenaux nucléaires, mais il témoigne de l'importance particulière des mécanismes de régulation mis en œuvre par ces États pour limiter le risque d'apparition de conflits nucléaires.

Cet état des lieux témoigne de l'existence de prémises de régulations, prenant des formes très variées. Mais il montre également les limites des structures en place et la nécessité, dans de nombreux cas, de les approfondir et de les développer. La deuxième partie évoque donc les propositions et efforts menés dans ce sens, qu'ils émanent de gouvernements ou d'acteurs de la société civile. Elle contextualise en particulier les efforts américains pour « trilateraliser » la maîtrise des armements et les réponses très prudentes voire négatives de la Chine à ces offres.

Que ce soit dans le cadre de ce triangle entre les États-Unis, la Chine et la Russie, sur la péninsule coréenne ou en Asie du Sud, les perspectives de voir émerger des accords contraignants ambitieux sont en effet minces, et de nombreux obstacles se dressent, pour des raisons politiques ou stratégique-militaires. Ces difficultés sont évoquées en troisième partie, avant une conclusion sur les perspectives dans le court terme.

Les conclusions de cette étude permettent de mettre en lumière plusieurs points saillants. Tout d'abord, les puissances nucléaires asiatiques ne sont pas systématiquement hermé-

³ Brad Roberts, *China and the 2021 US Nuclear Posture Review*, [Audition](#), U.S.-China Economic and Security Review Commission, 10 juin 2021.

⁴ Brad Roberts, *Taking Stock. U.S.-China Track 1.5 Nuclear Dialogue*, [Center for Global Security Research](#), Lawrence Livermore National Laboratory, décembre 2020.

⁵ Officiel gouvernemental chinois cité par Hui Zhang, « China and a Fissile Material Cutoff Treaty », *Journal of Nuclear Material Management*, vol. 30, n° 4, été 2002.

⁶ Nancy Gallagher, « China on Arms Control, Nonproliferation, and Strategic Stability », in James Smith, Paul Bolt (ed.), *China's Strategic Arsenal, Worldview, Doctrine, and Systems*, Georgetown University Press, Washington DC, 2021.

tiques aux initiatives de régulation stratégique, et ont su mettre en œuvre des régimes unilatéraux, bilatéraux ou multilatéraux préservant leurs intérêts de sécurité et limitant les risques d'escalade de conflits. Néanmoins, ces mesures peuvent sembler trop modestes au vu des enjeux, et surtout des développements récents sur le continent. Bien que de nombreuses propositions soient régulièrement faites pour avancer dans ce domaine, les perspectives de progrès majeurs sont très faibles en raison de blocages politiques, stratégiques ou militaires. Les propositions les plus graduelles, non contraignantes et limitées semblent les plus réalistes à ce stade. En dépit de ces réserves, des progrès dans des formats très divers, y compris dans le cadre multilatéral, ne sont pas impossibles et méritent une réflexion approfondie sur les priorités et les concessions que les différents protagonistes pourraient éventuellement consentir.

1. État des lieux : des initiatives modestes et à périmètre variable

1.1. *La participation des États nucléaires asiatiques à des instruments de maîtrise des armements multilatérale*

Bien qu'il n'existe en Asie aucun mécanisme comparable aux accords de maîtrise des armements bilatéraux signés durant la Guerre froide entre les États-Unis et la Russie, le continent n'est pas exempt de régulation dans le domaine stratégique. D'une part, la région au sens large est principalement composée d'États non dotés selon la définition du Traité de non-prolifération (TNP) et adhérant aux conventions d'interdiction des armes chimiques et biologiques. Ces États ne possédant pas d'armes nucléaires expriment pour certains un fort engagement dans ce domaine, qui peut se traduire par la participation à une zone exempte d'armes nucléaires (Asie du Sud-Est, Asie centrale, Mongolie), la ratification du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN) (Bangladesh, Cambodge, Kazakhstan, Laos, Malaisie, Maldives, Philippines, Thaïlande, Vietnam) ou encore l'adoption de Constitutions largement contraignantes dans ce domaine (Japon).

Concernant les États possesseurs de l'arme nucléaire, qu'ils soient ou non reconnus par le TNP, la plupart estiment qu'ils participent pleinement à des mesures de maîtrise des armements, en établissant une forme de *continuum* entre les mesures de désarmement, de non-prolifération et de réduction des risques. Cela se traduit en particulier par la participation à des instruments multilatéraux, mais également à des processus de négociations et de dialogue.

A. *La participation à des instruments multilatéraux de maîtrise des armements*

À l'exception de la Corée du Nord, les États dotés asiatiques tiennent à insister sur leur participation à certains grands régimes internationaux dans le domaine de la maîtrise des armements.

Ainsi, la Chine liste l'ensemble des accords auxquels elle est partie et rappelle régulièrement ses efforts dans le domaine⁷. Lorsque le pays a été accusé de se dérober aux efforts américains pour réguler les armes stratégiques, il a été prompt à rappeler ses engagements par la voix officielle⁸. Cependant, des observateurs extérieurs ont également noté qu'il était incorrect d'estimer que la Chine n'avait aucune expérience dans le domaine, en signalant en particulier sa signature et *a priori* son respect du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)⁹. Cet instrument est important du point de vue de la non-prolifération mais aussi du désarmement, et il s'accompagne d'un système de vérification robuste auquel participe la Chine malgré son absence de ratification du Traité.

De son côté, l'Inde tend à mettre en avant ses initiatives au niveau de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU), en particulier les résolutions qu'elle soutient prônant le désarmement. C'est notamment le cas d'une proposition de convention pour l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires. Le pays valorise également son moratoire sur les essais nucléaires ainsi que ses efforts dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive¹⁰. Le Pakistan a une attitude similaire, mettant également l'accent sur la question des essais nucléaires, les positions prises au sein de la Conférence du désarmement (notamment dans le domaine spatial) ou du système des Nations unies et les efforts dans le domaine du contrôle aux exportations¹¹.

Figure n° 1 : PARTICIPATION DES ÉTATS POSSESSEURS D'ARMES NUCLEAIRES ASIATIQUES A CERTAINS MECANISMES DE MAITRISE DES ARMEMENTS¹²

	TNP	CIAC	CIABT	TICE	HCoC	Traité sur l'espace	CSN	CPPMN	CNAN
Chine									
Corée du Nord									
Inde									
Pakistan									
Russie									

TNP : Traité de non-prolifération

CIAC : Convention d'interdiction des armes chimiques

CIABT : Convention d'interdiction des armes biologiques et des toxiques

TICE : Traité d'interdiction complète des essais nucléaires

HCoC : Code de Conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques

CSN : Convention sur la sécurité nucléaire

CPPMN : Convention sur la protection physique des matières nucléaires

CNAN : Convention sur la notification des accidents nucléaires

⁷ List of Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation Treaties that China has Joined, [Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China](#), consulté le 17 août 2021.

⁸ Director-General FU Cong's Interview with Kommersant, [Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China](#), 16 octobre 2020.

⁹ Bates Gill, « Exploring post-INF arms control in the Asia-Pacific : China's role in the challenges ahead », [IISS](#), 12 juillet 2021 ; David Logan, « Trilateral Arms Control: A Realistic Assessment of Chinese Participation », [Issue Brief](#), Stimson Center, 9 août 2021.

¹⁰ Statement by Ambassador D.B. Venkatesh Varma, Permanent Representative of India to the Conference of Disarmament, Geneva at the General Debate of the First Committee of 68th United Nations General Assembly, [Ministry of External Affairs](#), 9 octobre 2013.

¹¹ Pakistan's policies on Arms Control, Non-Proliferation and Disarmament issues, [Ministry of Foreign Affairs](#), consulté le 18 août 2021.

¹² Les cases coloriées indiquent que le pays a ratifié le Traité ou adhère au mécanisme.

Par ailleurs, plusieurs de ces États font valoir aujourd’hui leurs efforts et propositions dans le cadre de différents forums dont l’objectif est justement de réduire les risques nucléaires.

B. Intégration à des forums de discussion multilatéraux

La Chine souligne tout d’abord fréquemment son implication dans le processus P5. Le rôle joué dans ce cadre permet non seulement de faire avancer les sujets d’intérêt commun avec les autres États dotés mais également de mettre en œuvre un dialogue stratégique avec les autres puissances nucléaires. La Chine évoque régulièrement ses contributions dans ce domaine, en particulier en faveur de la relance du processus en 2019 et du développement d’un glossaire des termes nucléaires. Beijing est également chargé, au sein du groupe, des échanges avec les États parties au Traité de Bangkok concernant la signature du protocole du Traité¹³. La Chine insiste sur l’intérêt du dialogue sur la question des doctrines et sur les rapports nationaux remis lors des conférences d’examen du NTP.

Concernant les différentes initiatives multilatérales en faveur du désarmement et de la réduction des risques stratégiques, les différents États possesseurs d’Asie (en dehors de la Corée du Nord) adoptent des postures variées mais qui se rejoignent sur certains points. Ainsi, ils signalent leur préférence pour les forums officiels et non discriminatoires tels que la Conférence du désarmement ou l’AGNU, en se montrant parfois timides dans leur participation à d’autres initiatives (régime de contrôle aux exportations, initiatives *ad hoc* telles que l’initiative pour la vérification du désarmement nucléaire – IPNDV). Par ailleurs, ils soutiennent officiellement l’objectif de négocier un traité d’interdiction de la production de matière nucléaire (FMCT) et souhaitent l’entrée en vigueur du TICE sans pour autant œuvrer activement dans ce sens, en particulier le Pakistan, source de blocage sur la question du FMCT à la Conférence du désarmement. Enfin, ils pointent largement la responsabilité des États-Unis et de la Russie concernant la progression sur la voie des réductions des arsenaux nucléaires et signalent leur propre exemplarité, notamment en matière de doctrine.

Dans ce contexte, les propositions mises sur la table correspondent davantage aux préoccupations des États concernés : généralisation d’une posture de non-emploi en premier, adoption de garanties de sécurité négatives en faveur des États non dotés, adoption d’un instrument juridiquement contraignant pour la prévention de la course aux armements dans l’espace. Si la Chine, l’Inde et le Pakistan se déclarent en faveur d’un désarmement général et global, ils insistent sur le principe de « sécurité non diminuée pour tous ».

1.2. Déclarations unilatérales et éléments de doctrine

A. Le non-emploi en premier : principal argument en faveur de la stabilité ?

Alors qu’au niveau multilatéral, les propositions chinoises, indiennes ou pakistanaises peuvent rester infructueuses ou vagues, au niveau unilatéral, certaines pratiques ou politiques sont considérées comme les fondements de la stabilité et recommandées pour l’ensemble des États possesseurs d’armes nucléaires. Ainsi, l’Inde et la Chine se retrouvent dans une

¹³ Luo Xi, « A path paved with thorns: How does China perceive and advance the P5 Process? », [Commentary](#), European Leadership Network, 14 mai 2020.

posture de non-emploi en premier, considérée comme la base de la stabilité stratégique et la première étape à adopter en matière de maîtrise des armements. En ce sens, Beijing appelle à l'adoption d'un traité juridiquement contraignant : « *Tous les États dotés d'armes nucléaires devraient s'engager sans équivoque à ne pas utiliser en premier les armes nucléaires les uns contre les autres et négocier et conclure un traité à cet égard* »¹⁴.

L'Inde s'est exprimée également en ce sens, avec une posture ancienne dont les éléments de langage sont régulièrement repris : « *L'Inde soutient fermement une politique de non-emploi en premier et de non-emploi des armes nucléaires contre des États non dotés d'armes nucléaires. L'Inde est prête à se joindre aux négociations multilatérales pour entériner son engagement à ne pas utiliser en premier et à ne pas utiliser d'armes nucléaires contre des États non dotés d'armes nucléaires dans des accords juridiquement contraignants. Un accord entre les États dotés d'armes nucléaires sur une posture mondiale de non-emploi en premier sera source de stabilité stratégique et réduira le risque d'utilisation accidentelle ou non intentionnelle d'armes nucléaires* »¹⁵.

B. Autres éléments de « retenue »

Si la question du non-emploi en premier est celle qui est la plus valorisée et constamment rappelée par les diplomaties des deux pays, et en particulier par la Chine, d'autres éléments sont également mis en avant comme des preuves de « retenue » qui participent à l'existence d'un régime de maîtrise des armements sur le continent.

Ainsi, Beijing rappelle son engagement à ne pas faire usage ni menacer de faire usage d'armes nucléaires contre des États non dotés ou appartenant à des zones exemptes d'armes nucléaires. De ce fait, la Chine a accordé des garanties de sécurité positives et négatives sans réserve, contrairement aux autres membres du P5¹⁶. Le pays s'enorgueillit d'avoir un arsenal minimal et de ne jamais s'être livré à une quelconque course aux armements. Il note aussi qu'il ne participe pas à un système de dissuasion élargie et ne déploie pas d'armes nucléaires dans d'autres pays. Il considère enfin que sa transparence en matière de doctrine est un élément important de réduction des risques stratégiques¹⁷.

Par ailleurs, la décision de ne pas maintenir ses armes nucléaires en alerte en temps de paix et *a priori* de les maintenir séparées des vecteurs peut également être interprétée comme un signe de retenue allongeant le temps de décision en cas de crise et réduisant le risque d'escalade¹⁸.

¹⁴ Statement by H.E. Ambassador Wu Haitao, Permanent Representative of China to the Conference on Disarmament, on Nuclear Disarmament, Représentation permanente de la Chine à Genève, 22 mai 2012.

¹⁵ India, Working Paper, Nuclear Disarmament, CD/1816, [Conférence du désarmement](#), 20 février 2007.

¹⁶ Wu Chunsi, « Changes in International Arms Control and China's Role », *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 6, n° 2, 2020.

¹⁷ Maintaining Global Strategic Stability, Reducing Risks of Nuclear Conflicts, Statement by H.E. Mr. Fu Cong, Director-General of the Department of Arms Control of MFA at the 16th PIIC Beijing Seminar on International Security, [Ministry of Foreign Affairs](#), 16 octobre 2016.

¹⁸ Névine Schepers, « China and Nuclear Arms Control », [CSS Analyses in Security Policy](#), n° 276, ETH Zürich, décembre 2020.

En Inde également, le choix de ne pas construire un vaste arsenal, ni de déployer les armes nucléaires de manière opérationnelle est mis en valeur¹⁹. Il est rappelé que l'Inde est devenue une puissance nucléaire « à contrecœur », et qu'elle considère les armes nucléaires comme des armes purement politiques qui ne peuvent en aucun cas être utilisées dans des objectifs de coercition militaire²⁰. Côté pakistanais, les efforts de retenue sont notés, avec une insistance sur le faible volume de l'arsenal et le concept de dissuasion minimale²¹.

1.3. Des mesures de confiance non contraignantes principalement bilatérales

En dehors des accords de maîtrise des armements multilatéraux ou unilatéraux, les États asiatiques ont également adopté des mesures de confiance visant en particulier à réduire le risque de conflit nucléaire. Ces mesures sont principalement bilatérales et concernent notamment deux dyades : Chine-Russie et Inde-Pakistan.

A. Le cadre sino-russe

Au niveau sino-russe, une mesure importante a été adoptée en 1994 avec la signature d'une déclaration mutuelle de non-emploi en premier et de non-ciblage. Cet accord a été signé dans le cadre de la normalisation des relations entre les deux pays, et précédé en 1990 par un accord de réductions des forces stationnées dans les zones frontières, en 1992 par des efforts de transparence sur les exercices et la mise en œuvre d'échanges entre cadres militaires, et en 1993 par un engagement à notifier tout mouvement de troupe dans les zones frontières²².

En 2009, les deux pays ont adopté un accord de pré-notification des essais de missiles balistiques, entré en vigueur en 2010. Cet accord a été renouvelé en décembre 2020 pour une durée de dix ans²³. L'accord sino-russe définit les missiles balistiques de manière restrictive comme des vecteurs d'une portée supérieure à 2 000 km (article 1) et limite la notification du côté chinois aux vecteurs lancés vers la Russie (nord, nord-ouest, nord-est) – des restrictions similaires s'appliquant aux lancements russes (article 2). Les lancements spatiaux extra-atmosphériques sont également concernés. Les parties s'engagent à envoyer les notifications 24 heures minimum avant les tirs, un préavis relativement court. En outre, chaque partie peut décider de ne pas notifier préalablement un test dans des « cas exceptionnels » et des « situations particulières »²⁴.

¹⁹ Karthika Sasikumar, « India's Emergence as a 'Responsible' Nuclear Power », *International Journal*, vol. 62, n° 4, automne 2007.

²⁰ Arsh Behal, « Nukes not military but political weapons », *Times of India*, 6 juillet 2018.

²¹ Zafar Khan, « Pakistan's Policy of Arms Control and Disarmament: A Call for an Arms Control Regime in South Asia », *Defence Studies*, vol. 13, n° 1, 2013.

²² Jing-Dong Yuan, « Sino-Russian Confidence Building Measures: A Preliminary Analysis », *Working Paper*, n° 20, University of British Columbia, janvier 1998.

²³ « China, Russia Extend Missile Launch Notification Agreement to Maintain Global Strategic Stability », *Global Times*, 15 décembre 2020.

²⁴ « Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об уведомлениях о пусках баллистических ракет и космических ракет – носителей », Ministère de la Défense, Fédération de Russie, 21 octobre 2010.

Bien que proches d'accords russo-américains similaires, en particulier le Document de Vienne, ces initiatives s'en éloignent par leur caractère moins précis et souvent moins contraignant, en particulier du fait de l'absence de procédure de vérification. Ce moindre approfondissement n'est pas sans lien avec la volonté d'exploiter les CBM non tant comme un outil de gestion d'une relation antagoniste mais plutôt comme une preuve de bonne volonté, un geste d'ouverture et une brique permettant de construire une relation stratégique positive entre les deux États²⁵. Ces objectifs ont ainsi été rappelés en décembre 2020 lors du renouvellement de l'accord de pré-notification des missiles²⁶.

B. Le cadre indo-pakistanaï

Les mesures de confiance adoptées entre l'Inde et le Pakistan sont plus connues. Négociées dans une période d'apaisement entre les deux nations, ces mesures concernent en particulier le niveau stratégique, ce même pour celles adoptées avant l'officialisation du statut de puissance nucléaire par les deux pays. Ainsi, les deux pays se sont accordés en 1985 pour ne pas viser leurs installations nucléaires respectives. Entériné formellement en 1988 et entré en vigueur en 1991, cet accord permet depuis cette date l'échange d'informations sur les coordonnées des installations nucléaires des deux pays²⁷. La même année, Islamabad et New Delhi ont signé un accord de pré-notification des exercices militaires, manœuvres et mouvements de troupes ainsi qu'un accord visant à prévenir les violations des espaces aériens des deux pays²⁸.

L'année suivante, les deux pays ont adopté une déclaration conjointe sur l'interdiction complète des armes chimiques²⁹. Motivée par les essais nucléaires de 1998, la rencontre de Lahore a initié l'adoption de nouvelles mesures³⁰. La dynamique a été interrompue par la guerre du Kargil mais a repris en octobre 2005, quand un accord de pré-notification des essais de missile a été signé, reconduit en 2011. Cet accord exige une notification de 72 heures pour les tirs de missiles balistiques, et impose des limitations quant aux trajectoires utilisées et aux zones d'impact visées³¹. En revanche, il ne concerne pas les lanceurs spatiaux.

Deux ans plus tard, un accord a été formalisé sur la réduction des risques d'accident liés aux armes nucléaires, qui enjoint notamment les deux États à mettre en place des mesures na-

²⁵ Jing-Dong Yuan, *op. cit.*

²⁶ Voir la déclaration russe : « *La décision convenue de proroger l'accord pour une période de dix ans est une contribution importante au développement d'une coopération mutuellement avantageuse et équitable entre la Russie et la Chine* » (« Russian Defence Minister Sergei Shoigu met via video link with Chinese Defence Minister Wei Fenghe », Ministère de la Défense de la Fédération de Russie, 15 décembre 2020). Côté chinois, Wei Fenghe a déclaré : « *la signature de l'accord est un symbole de l'approfondissement continu de la coopération entre les deux armées et reflète le partenariat stratégique global entre la Chine et la Russie* » (« China, Russia Extend Missile Launch Notification Agreement to Maintain Global Strategic Stability », *op. cit.*).

²⁷ [Agreement](#) on the Prohibition of Attack against Nuclear Installations and Facilities between the Republic of India and the Islamic Republic of Pakistan, signé le 31 décembre 1988.

²⁸ [Agreement](#) on advance notice on military exercises, manoeuvres and troop movements, signé à New Delhi le 6 avril 1991 et [Agreement](#) on prevention of air space violations and for permitting over flights and landings by military aircraft (with appendix), signé à New Delhi le 6 avril 1991.

²⁹ [Joint Declaration](#) on the Complete Prohibition of Chemical Weapons, 19 août 1992.

³⁰ [Memorandum](#) of Understanding signed by the Foreign Secretary, Mr. K. Raghunath, and the Pakistan Foreign Secretary, Mr. Shamshad Ahmad, in Lahore, 21 février 1999.

³¹ [Agreement](#) Between The Republic Of India And The Islamic Republic Of Pakistan On Pre-Notification Of Flight Testing Of Ballistic Missiles, signé à Islamabad, 3 octobre 2005.

tionales visant à réduire les risques liés aux armes nucléaires, à notifier tout incident ou accident pouvant conduire à des retombées radioactives sur la partie adverse, à faire usage des *hotlines* en vigueur pour échanger des informations relatives à la mise en œuvre de l'accord³². La durée de validité de cet accord a été étendue de cinq ans en 2012 et 2017³³.

L'efficacité de ces mesures a été mise en cause. Ainsi, les États s'accusent mutuellement de disposer d'armes chimiques, et des avions ont été abattus sur les zones frontalières sans recours aux mécanismes prévus³⁴. Des doutes sont également émis sur l'exhaustivité des échanges sur les installations nucléaires, et sur les pré-notifications des tirs d'essai de missiles balistiques³⁵ ou encore sur l'utilisation des *hotlines*³⁶.

Pour autant, certaines CBM ont continué d'être appliquées ou ont été reconduites, y compris dans des contextes de tensions fortes, semblant signaler un intérêt mutuel à en préserver à tout le moins l'architecture.

C. Le cadre sino-indien

À l'instar de sa relation avec le Pakistan, la relation de l'Inde avec la Chine est caractérisée par des tensions frontalières et a conduit à l'adoption de mesures de confiance visant à limiter l'apparition de tensions militaires ou l'escalade de ces tensions. Toutefois, ces mesures sont de nature purement conventionnelle et n'ont pour l'instant pas abordé la rivalité nucléaire entre les deux États. Néanmoins, en ayant pour objectif d'éviter la dégradation des relations suite à des tensions locales et la militarisation d'un conflit de faible intensité, elles jouent un rôle dans la réduction des risques stratégiques en Asie.

Ces mesures ont notamment été développées dans les années 1990, suite à la normalisation des relations entre les deux pays. Elles comprennent des engagements politiques sur la préservation de la paix sur la zone frontière³⁷ mais également des décisions militaires comme l'interdiction de conduire des exercices majeurs ou d'ouvrir le feu le long de la ligne de contrôle³⁸. Elles intègrent également la mise en place de mécanismes de communication entre les deux parties, au niveau opérationnel.

Comme illustré par les incidents meurtriers dans la vallée de la Galwan en juin 2020, ces mesures n'empêchent pas l'émergence de conflits, les désaccords majeurs autour de l'espace frontalier restant non réglés. L'Inde accuse en particulier la Chine de ne pas respecter un certain nombre de ces mesures³⁹. Pour autant, on peut penser qu'elles ont un rôle dans le

³² [Agreement](#) on Reducing the Risk from Accidents Relating to Nuclear Weapons, signé le 21 février 2007.

³³ « India, Pakistan extend pact on reducing risk of nuclear weapon-related mishaps », [Hindustan Times](#), 20 février 2017.

³⁴ Naeem Ahmad Salik, « Confidence Building Measures between India and Pakistan », *NDU Journal*, 2010.

³⁵ Bhumitra Chakma, « Nuclear Arms Control Challenges in South Asia », *India Review*, vol. 9, n° 3, 2010.

³⁶ Rafi uz Zaman Khan, « Pakistan and India: Can NRRCs Help Strengthen Peace? », *Occasional Paper*, n° 49, [Stimson Center](#), décembre 2002.

³⁷ Agreement on the Maintenance of Peace and Tranquility along the Line of Actual Control in the India-China Border Areas, [Nations unies](#), 7 septembre 1993.

³⁸ Protocol on Modalities for the Implementation of CBMs in the Military Field Along the Line of Actual Control in the India-China Border Areas, [Ministère des affaires étrangères](#), 11 avril 2005.

³⁹ Nayanima Basu, « Why India needs new confidence building measures to clarify LAC issue with China », [The Print](#), 15 septembre 2020.

maintien de la violence à une intensité faible et la mise en œuvre de mécanismes de désescalade entre deux États nucléaires⁴⁰.

D. Le cadre intercoréen

Les relations intercoréennes diffèrent nécessairement des dyades nucléaires du continent, puisque seul un des acteurs possède une capacité nucléaire. Pour autant, des efforts ont été faits depuis les années 1990 pour adopter des mesures de confiance permettant de réduire le risque d'affrontement militaire entre Séoul et Pyongyang, réduisant *in fine* le risque d'une escalade nucléaire sur le continent. Dix accords notables ont été négociés dans les vingt dernières années, dont l'accord de base intercoréen du 13 décembre 1991, qui prévoyait le renoncement à la diffamation et à la subversion, le respect de l'accord d'armistice, la formation d'un comité militaire conjoint et la notification des mouvements de troupes et exercices militaires majeurs. L'année suivante, un engagement plus global a condamné le recours à la force et toute forme d'agression. Dans cette tradition d'accords à la mise en œuvre contrastée, un ensemble de mesures ont été négociées et signées suite à l'offensive diplomatique engagée par le président sud-coréen Moon Jae-in.

À l'issue de deux sommets intercoréens, la déclaration jointe de Pyongyang a été signée le 20 septembre 2018 en application de la Déclaration de Panmunjeom, formulée six mois plus tôt⁴¹. Plusieurs mesures de confiance ont été prévues dans cet accord. Certaines reprennent des déclarations précédentes, comme le principe de résolution pacifique des tensions, de formation et d'opérationnalisation du comité militaire conjoint, ou le fonctionnement de la *hotline* entre les chefs d'État sud et nord-coréens. Des mesures de nature militaire ont également été décidées, en particulier la démilitarisation de la zone coréenne démilitarisée (DMZ), consistant dans le retrait des postes de garde, la destruction de mines, la création d'une zone tampon sur terre et en mer ainsi qu'une zone d'exclusion aérienne le long de la ligne de démarcation et l'interdiction de certains exercices et tirs⁴². Plusieurs mesures d'application ont été mises en œuvre immédiatement suite à ces rencontres, en particulier la fermeture de postes de garde et la démilitarisation de la zone de Panmunjom. Les progrès ont cependant été jugés relativement lents voire inexistants après ces démonstrations initiales de bonne foi⁴³.

E. Autres cadres

En dehors de ces mesures bilatérales adoptées entre États frontaliers, des mesures et dispositions ont pu être mises en place avec des acteurs extrarégionaux, en particulier les États-Unis.

Dans les années 1990, l'administration Clinton avait initié un rapprochement et des mécanismes de discussion et de transparence avec Beijing. En 1998, les deux pays avaient signé

⁴⁰ Aman Nair, Arindrajit Basu, « Confidence-Building Measures and Norm Diffusion in South Asia », *Issue Brief*, Observer Research Foundation, n° 471, juillet 2021.

⁴¹ Park Gyun-Yeol, « Arms Control in the Korean Peninsula: Opportunities and Limitations », *J-Institute*, vol. 5, n° 1, mars 2020.

⁴² « Two Koreas reach key agreement to reduce military tensions », *Yonhap*, 19 septembre 2018.

⁴³ Yong-Sup Han, « Conventional Arms Control on the Korean Peninsula: The Current State and Prospects », *Research Paper*, n° 2/2020, *Norwegian Institute for International Affairs*, 2020.

un Accord sur l'établissement d'un mécanisme de consultations pour renforcer la sécurité militaire en mer⁴⁴. La même année, les deux pays avaient signalé qu'ils ne dirigeaient pas leurs armes nucléaires l'un contre l'autre en temps de paix⁴⁵. Ces mécanismes ont donc connu un certain succès mais se sont également heurtés à des difficultés politiques et stratégiques importantes, en particulier des visions opposées du concept de transparence⁴⁶.

Une décennie plus tard, la création d'une *hotline* entre Washington et Beijing a été annoncée en 2007, une annonce politique dont la mise en œuvre effective et l'emploi opérationnel ne sont cependant pas avérés⁴⁷. Plus récemment, Barack Obama et Xi Jinping sont parvenus à négocier deux accords visant d'une part à réduire les risques en cas de rencontre en mer ou dans l'air⁴⁸, et d'autre part à pré-notifier les principales activités militaires⁴⁹. Ce dernier accord permet en particulier d'organiser l'accueil de ressortissants de l'un et de l'autre pays en tant qu'observateur lors d'exercices militaires. En 2015, les deux pays se sont engagés à condamner le cyber espionnage à des fins économiques. Il semble qu'en 2015 une discussion ait été initiée sur la possibilité de mettre en œuvre un régime bilatéral de pré-notification des essais balistiques, mais sans succès⁵⁰. Alors que le texte prévoit des échanges de rapport et des dialogues réguliers sur la mise en œuvre, les sources ouvertes ne permettent pas de juger de la manière dont les mécanismes sont respectés et utilisés à ce jour⁵¹.

Par ailleurs, la création et la poursuite d'un dialogue stratégique (Track 1.5) entre les deux pays a eu également pour objectif de réduire les risques stratégiques grâce à une meilleure compréhension des doctrines, de la perception de la menace et des objectifs stratégiques des deux pays. Si l'utilité de ce dialogue a été reconnue, les difficultés à le faire progresser ont aussi été notées, difficultés qui ont largement joué un rôle dans son interruption en 2019⁵².

Plus indirectement, la région se caractérise par d'autres mesures de confiance entre la Chine et des États non dotés, comme le Japon, la Corée du Sud ou encore l'ASEAN, qui, sans instituer de cadre formel de maîtrise des armements, constituent néanmoins des prémices de régulation au niveau infra-conventionnel.

La majorité des États possesseurs asiatiques réfutent donc l'idée d'une absence de mécanisme de maîtrise des armements sur le continent, ou d'une moindre expérience ou exper-

⁴⁴ [Agreement](#) between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People's Republic of China on Establishing a Consultation Mechanism to Strengthen Military Maritime Safety, Beijing, 19 janvier 1998.

⁴⁵ Actions de la Chine en matière de contrôle des armements, de désarmement et de non-prolifération, [Ministère des Affaires étrangères](#), 1^{er} septembre 2005.

⁴⁶ Nancy Gallagher, *op. cit.*

⁴⁷ Raoul Heinrichs, Rory Medcalf, « Asia's Maritime Confidence Crisis », [The Diplomat](#), 27 juin 2011.

⁴⁸ [Memorandum of Understanding](#) between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People's Republic of China Regarding the Rules of Behavior for the Safety of Air and Maritime Encounters, Washington, 9 novembre 2014.

⁴⁹ [Memorandum of Understanding](#) between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People's Republic of China on Notification of Major Military Activities – Confidence-building Measures Mechanism, Beijing, 4 novembre 2014.

⁵⁰ Andrew Erickson, « U.S.-China Military-to-Military Relations: Policy Considerations in a Changing Environment », [Asia Policy](#), vol. 14, n° 3, juillet 2019.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Brad Roberts, *Taking Stock. U.S.-China Track 1.5 Nuclear Dialogue*, *op. cit.*

tise de leur part dans ce domaine. Pour autant, il existe aujourd'hui peu de mesures juridiquement contraignantes, et la majorité des instruments existant sont cantonnés au niveau conventionnel, voire infra-conventionnel. De fait, il n'existe dans certaines situations aucune discussion bilatérale abordant les questions nucléaires. Pour autant, plusieurs éléments invitent aujourd'hui à approfondir et étendre les dispositions de maîtrise des armements sur le continent, selon différentes configurations.

2. Approfondir et étendre les dispositions de maîtrise des armements en Asie : considérations stratégiques et politiques

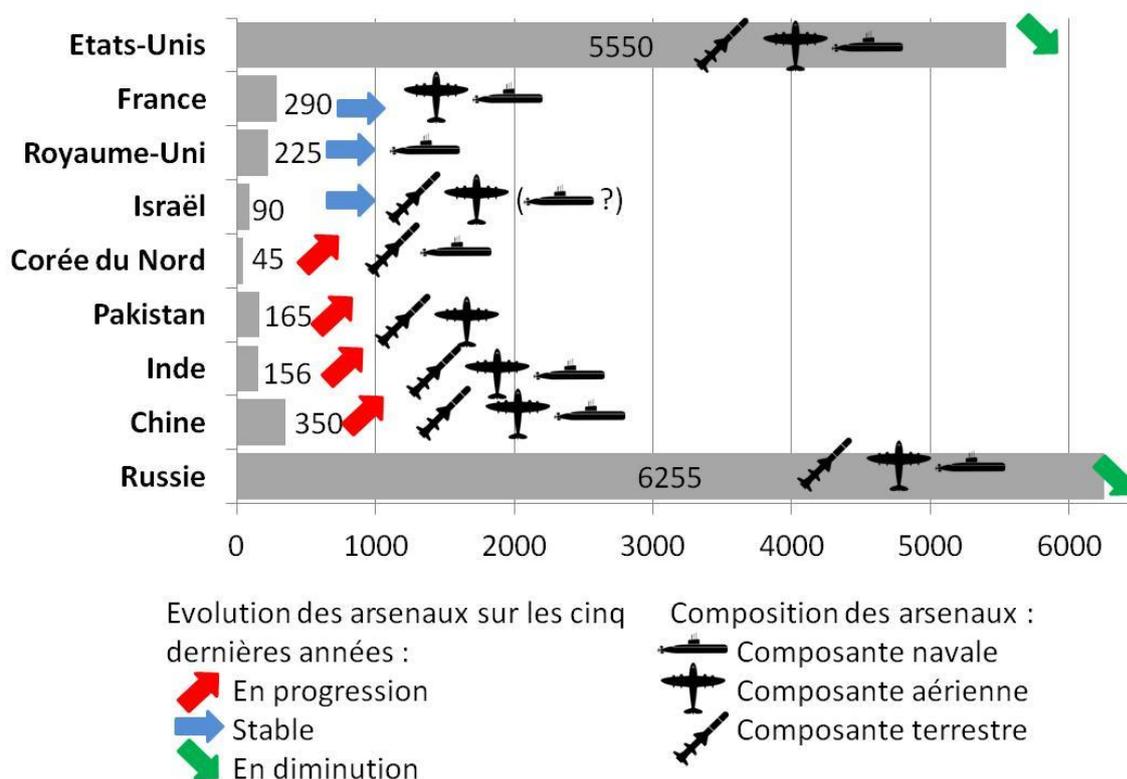
2.1. Développer les dispositions de maîtrise des armements en Asie, un effort logique

A. Prendre en compte la réalité nucléaire multipolaire

La conflictualité dans le domaine stratégique a pendant longtemps principalement concerné la dyade américano-russe, conduisant à concentrer les efforts de maîtrise des armements entre ces deux puissances et le continent européen, possible terrain d'affrontement. La fin de l'ère bipolaire a coïncidé avec l'émergence de nouvelles puissances nucléaires, localisées sur le continent asiatique. Néanmoins, à l'instar de la Chine, ces puissances ont joué jusqu'à récemment un rôle secondaire dans le champ de la maîtrise des armements stratégiques, en particulier du fait du faible volume de leurs arsenaux et de postures de dissuasion relativement minimales. Néanmoins, la progression constante des arsenaux, d'un point de vue qualitatif et quantitatif, manifeste en particulier côté chinois, l'opérationnalisation de la dissuasion nord-coréenne, la recherche de véritables triades stratégiques par plusieurs acteurs, la mise au point de missiles à très longue portée sont autant de facteurs qui signalent le rôle de plus en plus important joué par ces puissances dans ce domaine.

En conséquence, promouvoir la participation des acteurs asiatiques à des mesures de maîtrise des armements ambitieuses semble logique pour refléter la réalité du paysage nucléaire. En effet, ces développements sont largement pris en compte dans les calculs stratégiques des autres puissances nucléaires, et sont à l'origine de développements capacitaires importants selon des logiques d'action-réaction. En particulier, l'émergence d'accords de maîtrise des armements intégrant les puissances asiatiques reflèterait le fait que les enjeux nucléaires sont aujourd'hui largement imbriqués et que la réduction des risques stratégiques peut difficilement être isolée à l'échelle d'une dyade (États-Unis – Russie) ou d'un continent (Europe), tant les relations de dissuasion sont entremêlées et les conséquences de chaque développement larges.

Figure n° 2 : ARSENAUX NUCLEAIRES MONDIAUX



Source : World Nuclear Forces, SIPRI Yearbook 2021. Crédits : FRS

Dans le cas où le statut nucléaire d'un État est contesté, adopter une logique de maîtrise des armements permettrait de mieux prendre en compte les risques liés à ces arsenaux. Dans le contexte nord-coréen en particulier, une telle démarche permettrait de gérer une situation de manière plus pragmatique, en essayant de reconnaître la réalité du terrain et en préférant la logique d'une forme de dissuasion réciproque à l'instabilité provoquée par la situation de flou actuel⁵³.

B. La compétition géostratégique exacerbée dans la région

Outre qu'il reflète un ordre nucléaire devenu clairement multipolaire, le développement des instruments de maîtrise des armements dans le cadre asiatique semble justifié pour réguler la compétition géostratégique exacerbée qui s'observe dans la région. En particulier, la rivalité entre la Chine, d'une part, et les États-Unis et leurs alliés, d'autre part, pourrait, selon de nombreux analystes, aboutir à une situation d'affrontement et de course aux armements.

Ces risques sont d'ordre géopolitique et stratégique, mais sont également influencés par des développements technologiques qui sont à l'œuvre et qui peuvent accroître les risques d'escalade entre puissances nucléaires. Dans ce domaine, plusieurs phénomènes observables en Asie ont été identifiés comme des facteurs de risque supplémentaires. C'est en particulier le cas du développement de missiles hypersoniques conventionnels de longue

⁵³ Toby Dalton, Youngjun Kim, « Negotiating Nuclear Arms Control with North Korea: Why and How? », *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 22, n° 1, mars 2021.

portée sur lesquels travaillent en particulier la Chine, l'Inde et la Russie⁵⁴. L'imbrication de capacités nucléaires et conventionnelles est également perçue comme pouvant produire des erreurs de calculs⁵⁵. Même si les avis sur l'effet du développement de l'intelligence artificielle dans le domaine stratégique sont plus partagés, la question du caractère potentiellement déstabilisant du cyber est régulièrement soulevée⁵⁶, en particulier pour des États pour lesquels l'utilisation de ce domaine de manière offensive est probable.

C. Intérêt des États pour des mesures de maîtrise des armements

Dans ce contexte, plusieurs incitations sont de nature à encourager les différentes puissances nucléaires asiatiques à participer davantage aux efforts visant à réduire les risques stratégiques, en particulier par l'intermédiaire des mécanismes de maîtrise des armements.

Tout d'abord, l'intérêt plus marqué pour la maîtrise des armements serait une reconnaissance de l'intérêt de chacun pour une forme de stabilité stratégique. En respectant les intérêts de sécurité les plus fondamentaux des autres puissances régionales, *via* des accords de transparence, de limitation des arsenaux ou d'interdiction des systèmes les plus déstabilisants, les États peuvent diminuer les risques de course aux armements en temps de paix et d'escalade en cas de conflit⁵⁷. Ainsi, il est noté qu'en réduisant l'incertitude par le biais d'accords négociés, la dissuasion des États peut se trouver renforcée⁵⁸.

Néanmoins, l'intérêt n'est pas seulement abstrait et négatif. Ainsi, pour la Chine, un bénéfice attendu d'une plus grande ouverture dans le domaine, au niveau bilatéral, trilatéral ou multilatéral, porte sur une plus grande prise en compte de ses intérêts de sécurité, allant jusqu'à la reconnaissance recherchée de la situation de vulnérabilité mutuelle avec les États-Unis⁵⁹. En admettant la possibilité de faire preuve de retenue sur le développement de certains systèmes, y compris conventionnels, la Chine pourrait mettre un terme à certaines spirales négatives. À titre d'exemples, certaines de ses capacités peuvent engendrer des réactions conventionnelles au niveau des alliés des États-Unis, au Japon ou en Corée du Sud. Ces nouvelles capacités sont perçues comme hostiles par la Corée du Nord, qui peut se doter de nouveaux missiles nucléaires offensifs en réaction. La réponse de Washington à ces développements peut être considérée comme préoccupante par Beijing, pourtant potentiellement à l'origine du cercle⁶⁰.

⁵⁴ Eleni Ekmektsioglou, « Hypersonic Weapons and Escalation Control in East Asia », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 9, n° 2, été 2015.

⁵⁵ James Acton, « Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War », *International Security*, vol. 43, n° 1, 2018.

⁵⁶ Andrew Futter, « Cyber Threats and Nuclear Weapons: New Questions for Command and Control », [RUSI Occasional Papers](#), 15 juillet 2016.

⁵⁷ Tong Zhao, « The Case for China's Participation in Trilateral Arms Control », in Ulrich Kühn, Alexey Arbatov, David Santoro, Tong Zhao, *Trilateral Arms Control?, Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing*, [Carnegie Endowment for International Peace](#), mars 2020.

⁵⁸ Mario Carranza, « Avoiding a Nuclear Catastrophe: Arms Control after the 2002 India–Pakistan Crisis », *International Politics*, vol. 40, 2003.

⁵⁹ Tong Zhao, « The Case for China's Participation in Trilateral Arms Control », *op. cit.*

⁶⁰ *Ibid.*

La nécessité pour la Chine de passer par la maîtrise des armements pour contribuer à la stabilité stratégique et réduire le risque de guerre nucléaire avait d'ailleurs été identifiée dès 2013 par des responsables militaires chinois⁶¹.

Pour ce qui est de l'Asie du Sud, l'incitation à réduire le risque d'escalade nucléaire est évidente, dans un contexte de conflit larvé où des actions infra-conventionnelles (terrorisme) peuvent avoir des conséquences importantes. Néanmoins, un autre argument peut être celui de réduire les coûts engendrés par une forme de course aux armements régionale. Pour des pays comme la Corée du Nord ou le Pakistan, le sacrifice en matière de développement humain engendré par l'inflation des budgets de défense est évident. Mais même pour des pays à plus forte croissance comme la Chine ou l'Inde, il existe un intérêt manifeste à réduire les budgets massifs consacrés aux forces de dissuasion, d'autant plus si cela se fait dans un cadre mutuel et négocié⁶².

Enfin, une participation active à ce type de négociation peut aussi répondre à des motivations politiques, renforçant par exemple l'image de puissance nucléaire modérée et raisonnable que souhaitent véhiculer des pays comme l'Inde ou la Chine⁶³.

2.2. Politique américaine d'engagement vers la Chine et réponses officielles

A. « Trilatéraliser » la maîtrise des armements stratégiques : ambitions stratégiques et politiques

Avec l'avènement de l'administration Trump, les discussions concernant la maîtrise des armements en Asie au sens large ont largement été éclipsées par l'accent mis sur la trilatéralisation de la maîtrise des armements stratégiques, en particulier le Traité New Start. En effet, les responsables américains ont rapidement lié la question de la possible extension de ce traité, qui arrivait à échéance en février 2021, à celle de l'intégration de la Chine dans ce cadre. Plusieurs déclarations ont laissé entendre que cela pourrait conditionner le principe d'extension⁶⁴. Dans ce contexte, les États-Unis ont tenté par la manière forte mais sans succès de faire pression sur la Chine pour qu'elle se joigne aux négociations⁶⁵. L'administration Biden a fait le choix d'étendre le traité pour cinq ans, sans précondition, dès son arrivée à la Maison Blanche, et de lancer un nouveau cycle de négociations avec Moscou pour mettre au point un éventuel traité successeur⁶⁶. Pourtant, l'objectif de lancer des négociations avec la Chine en parallèle n'a pas disparu⁶⁷, d'autant qu'au Congrès plusieurs promoteurs de cette idée ont déposé plusieurs textes législatifs en ce sens⁶⁸. Les documents stratégiques de

⁶¹ Shou Xiaosong (ed.), *Zhanlüexue [The Science of Military Strategy]*, Beijing: Junshi Kexue Chubanshe, 2013.

⁶² Bhumitra Chakma, *op. cit.*

⁶³ Tong Zhao, « The Case for China's Participation in Trilateral Arms Control », *op. cit.*

⁶⁴ Bruno Tertrais, Emmanuelle Maitre, « Traité New Start : bilan et perspectives », *Notes de la FRS*, n° 59/2020, FRS, 27 août 2020.

⁶⁵ Kingston Reif, Shannon Bugos, « U.S. Modifies Arms Control Aims with Russia », *Arms Control Today*, septembre 2020.

⁶⁶ Rebecca Hersman, Joseph Rodgers, « Reading the Nuclear Tea Leaves: Policy and Posture in the Biden Administration », *CSIS*, 14 juin 2021.

⁶⁷ « Managing the looming missile-proliferation problem in the Asia-Pacific », *Research Paper*, IISS, 5 mars 2021.

⁶⁸ Bruno Tertrais et Emmanuelle Maitre, *op. cit.*

l'administration Biden publiés en 2022 évoquent comme une priorité la mise en place de discussions permettant de « réduire les risques stratégiques », et nomment en particulier la déconfliction, la communication de crise, le partage d'information, la retenue mutuelle, la réduction des risques, les technologies émergentes et les perspectives quant à la maîtrise des armements comme sujets de discussion prioritaires. La question de la production de matière fissile est également mise sur la table⁶⁹. Tout en regrettant le manque d'ouverture de Beijing jusqu'à maintenant⁷⁰, l'administration a donc favorisé une approche plus pragmatique et moins spectaculaire que sous l'ère Trump⁷¹.

Pour ce qui est du Traité FNI, l'idée d'étendre la mesure au-delà du cadre russo-américain est plus ancienne. Dès 2007, la Russie avait suggéré de multilatéraliser le Traité FNI, avec l'appui des États-Unis, mais sans succès. Les controverses autour des violations russes ont déporté le débat, mais l'idée de contrôler d'une manière ou d'une autre le vaste arsenal chinois sur les portées intermédiaires a gagné en popularité aux États-Unis⁷².

Alors qu'officiels et experts russes semblent désormais assez sceptiques sur les pistes de négociations trilatérales et tendent à défendre le bien-fondé de la position chinoise⁷³, les officiels américains soutiennent en général un format trilatéral tout en restant très flous sur les contours que pourraient prendre des accords de maîtrise des armements tri- ou multilatéraux⁷⁴. Dans tous les cas, la rupture du dialogue stratégique avec Moscou suite à l'invasion de l'Ukraine et à la suspension par la Russie de sa participation au Traité New Start en février 2023 a limité les perspectives de progrès, que ce soit au niveau bilatéral ou trilatéral.

B. Une position chinoise claire

En réponse, Beijing a clairement fait connaître son manque d'intérêt pour de telles propositions⁷⁵ et a indiqué qu'il n'y avait pas de rapport entre la mise en œuvre des traité FNI et New Start et le développement de son arsenal⁷⁶. De nombreuses interventions publiques ont été organisées à ce sujet et la prise de parole officielle s'est structurée autour d'éléments de langage agréés. Le refus catégorique de la Chine de toute trilatéralisation du Traité New Start s'explique par l'asymétrie entre son arsenal et celui des États-Unis ou de la Russie⁷⁷, du

⁶⁹ 2022 National Defense Strategy of the United States of America, Including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review, [U.S. Department of Defense](#), 27 octobre 2022.

⁷⁰ 2022 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, [U.S. Department of Defense](#), 29 novembre 2022.

⁷¹ Pour rappel, en 2020, le Département d'Etat avait choisi de mettre en scène le refus chinois de participer aux discussions en posant des drapeaux chinois devant des chaises vides dans la salle accueillant un dialogue stratégique russo-américain à Vienne (voir Ankit Panda, « The Wrong Way to Draw China to Arms Control Talks », [The Diplomat](#), 23 juin 2020).

⁷² Emmanuelle Maitre, « Maîtrise des armements et missiles : quelles perspectives après la disparition du Traité FNI ? », [Recherche & Documents](#), FRS, n° 2/2020, 6 février 2020.

⁷³ Vladimir Poutine, « Plenary Session of the Eastern Economic Forum », Russky Island, Primorye Territory, 5 septembre 2019.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Déclaration, Director-General FU Cong, EU Non-Proliferation and Disarmament Conference, [Ninth EU Non-Proliferation and Disarmament Conference](#), 13 novembre 2020.

⁷⁶ Briefing by Mr. FU Cong, Director General of the Department of Arms Control and Disarmament of Ministry of Foreign Affairs, [Foreign Ministry of the People's Republic of China](#), 6 août 2019.

⁷⁷ Wu Chunsi, *op. cit.*

moins à ce jour, mais aussi par son refus de communiquer sur la taille et la structuration de ses forces nucléaires. La Chine maintient en effet une opacité sur ses forces armées et notamment ses moyens de dissuasion, dont les capacités balistiques sont la clé de voûte. Beijing n'est pas opposé par principe à la transparence en matière d'armement mais estime que cette transparence doit être différenciée et sélective en fonction des caractéristiques des arsenaux et des doctrines des différentes puissances afin de limiter les implications négatives potentielles pour leur sécurité. Son refus de rejoindre le Traité FNI tient avant tout au fait que les missiles balistiques visés par le traité présentent un intérêt militaire majeur, notamment dans le cadre des stratégies de dissuasion conventionnelle visant à sauvegarder les zones d'influence régionales chinoises⁷⁸. Ils constituent une part très substantielle de l'arsenal chinois à l'heure actuelle.

D'un point de vue pratique, il a également été noté que l'intégration de la Chine dans le Traité New Start serait mécaniquement difficile puisque le Traité s'appuie sur les capacités déployées alors que *de facto* la Chine maintient ses têtes et ses missiles séparés⁷⁹. Cependant, la modification des règles de comptage ne semble pas être l'obstacle principal. En effet, au-delà des considérations stratégiques et opérationnelles, la Chine a estimé publiquement que les appels américains manquaient de sincérité⁸⁰, et visaient à trouver un prétexte ou à désigner un coupable pour masquer la décision américaine de se départir de ses obligations dans le domaine⁸¹. La Chine a donc utilisé le débat sur la trilatéralisation de la maîtrise des armements pour vivement critiquer les États-Unis et ce qu'elle a décrit comme leurs manquements à leurs engagements de désarmement nucléaire, engendrés en particulier par le retrait du Traité FNI, de Ciel Ouvert ou encore de l'accord conjoint avec l'Iran (JCPOA). L'accord AUKUS a également été présenté comme un manquement des États-Unis aux principes ou à l'esprit du TNP. Des analystes ont également pointé la volonté américaine de se procurer une sécurité absolue aux dépens de ses rivaux en utilisant le prisme de la maîtrise des armements⁸². En effet, des experts chinois rappellent que la maîtrise des armements ne peut fonctionner que s'il existe une vulnérabilité mutuelle⁸³.

2.3. *Autres cadres et formats envisagés*

Alors que les propositions officielles visant à inviter la Chine à des discussions sur la maîtrise des armements stratégiques sont au point mort, la communauté des experts au sens large essaie depuis plusieurs années de proposer des formats, compromis et mesures de confiance susceptibles d'être acceptables pour les parties prenantes et d'apporter de la stabilité sur les différents théâtres, en particulier en Asie. Ces propositions portent sur divers enjeux :

⁷⁸ Antoine Bondaz, Emmanuelle Maitre, Dan Liu, « The HCoC and China », [HCoC Research Paper](#), n° 7, FRS, septembre 2021.

⁷⁹ Tong Zhao, « Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement with China », [Arms Control Today](#), janvier-février 2020.

⁸⁰ Henrik Stålhane Hiim, Magnus Langset Trøan, « Hardening Chinese Realpolitik in the 21st Century: The Evolution of Beijing's Thinking about Arms Control », [Journal of Contemporary China](#), 2021.

⁸¹ Tong Zhao, « Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement with China », *op. cit.*

⁸² Luo Xi, « Les questions de maîtrise des armements sont désormais à l'agenda du dialogue stratégique sino-américain », [World Affairs](#), n° 11, 2019.

⁸³ Wu Riqiang, « Trilateral Arms Control Initiative: A Chinese Perspective », [Bulletin of the Atomic Scientists](#), 4 septembre 2019.

participation à des régimes globaux, négociation dans des formats bilatéraux contraignants, adoption de mesures de confiance, déclarations unilatérales.

A. Inclusion dans des régimes globaux

Convaincre l'Inde, le Pakistan ou la Corée du Nord de rejoindre le TNP en tant qu'États non dotés paraît aujourd'hui irréaliste⁸⁴. Pourtant, la participation de ces États, ainsi que de la Chine, à quelques régimes internationaux pourrait être considérée comme un engagement positif pour la stabilité de la région. L'exemple le plus évident est le TICE, qui est signé par Beijing mais pas par les autres États nucléaires du continent. A cet égard, beaucoup de ces pays sont dans une position analogue. Au niveau militaro-opérationnel, il existe vraisemblablement une réserve à renoncer définitivement à la possibilité de réaliser un essai nucléaire. Mais la décision est sans doute davantage motivée par des facteurs politiques. Dans ce contexte, une ratification américaine pourrait profondément changer la donne si la Chine, par crainte d'être le seul pays du P5 en dehors du régime, décidait de ratifier également le Traité. La pression serait mécaniquement plus forte sur les autres puissances nucléaires, et en particulier la Chine et le Pakistan, ce qui pourrait les conduire à revoir leur politique. Ainsi, le Premier ministre indien A. B. Vajpayee avait indiqué que l'Inde ne bloquerait pas l'entrée en vigueur du Traité⁸⁵.

En s'appuyant sur les propos de Kim Jung-un selon lesquels son programme nucléaire étant opérationnel, Pyongyang n'avait plus besoin de réaliser des essais supplémentaires, certains ont noté qu'il pourrait être possible de convaincre la Corée du Nord de ratifier également le TICE⁸⁶. Les rumeurs persistantes sur la préparation d'un septième essai en Corée du Nord semblent invalider cette hypothèse⁸⁷.

Obtenir le soutien de ces États pour la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matière fissile pour les armes nucléaires serait également un objectif difficile mais utile. En effet, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord sont *a priori* les seuls États qui continuent de produire des matières fissiles pour les armes nucléaires. Si l'opposition du Pakistan à l'ouverture des négociations dans leur format actuel dans le cadre de la Conférence du désarmement est connue, il faut noter que l'Inde refuse d'adopter un moratorium unilatéral et perçoit donc un intérêt à éviter toute restriction dans ce domaine à l'heure actuelle⁸⁸, alors que la Chine, assez réservée sur cette question, ne semble pas utiliser tout son capital diplomatique pour favoriser l'émergence d'un traité⁸⁹. Au contraire, en août 2022, la délégation chinoise a refusé qu'une référence soit faite à un moratoire unilatéral sur la production

⁸⁴ Zafar Khan, « Pakistan's Policy of Arms Control and Disarmament: A Call for an Arms Control Regime in South Asia », *Defence Studies*, vol. 13, n° 1, 2013.

⁸⁵ Bharath Gopalswamy, « India and the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty: to sign or not to sign? », *SIPRI Policy Brief*, janvier 2020.

⁸⁶ Stephen Herzog, « A Way Forward with North Korea: The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty », *Commentary*, *War on the Rocks*, 11 juin 2018.

⁸⁷ Robble Gramer, « North Korea's Next Nuclear Test Is A Matter of 'When,' Not 'If' », *Foreign Policy*, 23 novembre 2022.

⁸⁸ Gaurav Rajen, Michael Vannoni, « Fissile Materials Control in South Asia: Regional Analyses and Potential Confidence Building Measures », *Cooperative Monitoring Center Occasional Paper*, SAND 2006-0432, Sandia National Laboratories, février 2006.

⁸⁹ Kingston Reif, Madeleine Foley, « Fact Sheet on the Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT) », *Factsheet*, Center for Arms Control and Non-Proliferation 11 février 2013.

de matière fissile dans le document final négocié lors de la 10^{ème} conférence d'examen du TNP⁹⁰.

Des propositions plus ambitieuses portent sur de nouveaux régimes régionaux. Dans le passé, des projets de zones exemptes d'armes nucléaires ont été proposés⁹¹. Plus récemment, l'idée de mettre en place un régime global de limitation des missiles en Asie orientale a été formulée⁹². La création d'un « Conseil asiatique sur la réduction des risques nucléaires et la non-prolifération » a également été évoquée ; il s'agirait d'un forum de discussion permanent sur les sujets liés à la maîtrise des armements permettant de négocier des mesures additionnelles⁹³.

B. Négocier de nouveaux traités bilatéraux ou multilatéraux

Pour ce qui est des discussions trilatérales ou bilatérales, plusieurs formats se dessinent. Au niveau stratégique (États-Unis, Russie, Chine), de nombreuses analyses ont tenté de surmonter les points de blocage et difficultés pressentis en intégrant en particulier les éléments suscitant le plus de craintes à Beijing. Pour beaucoup, la participation de la Chine ne pourrait se faire que de manière graduelle, en commençant éventuellement par un statut d'observateur. Dans un second temps, les limites seraient nécessairement revues par rapport à ce qui existe aujourd'hui et les méthodes de décompte des systèmes devraient être adaptées.

Une possibilité souvent évoquée consiste à prévoir des plafonds modulables par les États, permettant de limiter le nombre de missiles intercontinentaux terrestres (ICBM) ou lancés depuis la mer (SLBM), de bombardiers stratégiques mais aussi de missiles de portée intermédiaire stationnés au sol. En laissant les États choisir la composition de leur arsenal dans le cadre de limites globales, un tel traité pourrait s'appuyer sur le fait que les volumes en jeu entre les États-Unis, la Russie et la Chine sont aujourd'hui sensiblement similaires⁹⁴. Cette proposition permettrait de gommer la supériorité stratégique américano-russe tout en levant les craintes exprimées ou supposées de ces deux États sur l'avantage de la Chine concernant les missiles terrestres de portée intermédiaire⁹⁵.

Pour aboutir à un accord plus global et plus ambitieux, plusieurs propositions prévoient de négocier des limitations sur les systèmes de défense antimissiles américains et de reconnaître le principe de vulnérabilité mutuelle⁹⁶. En particulier, les intercepteurs pourraient être intégrés au grand total négocié, selon un barème à définir entre armes offensives et défen-

⁹⁰ Kana Kobayashi, NPT Review Conference 2022: Conference again suffers breakdown, Part 1–Russia's invasion, [The Chugoku Shimbun](#), 30 août 2022.

⁹¹ Malinda Meegoda, « Revisiting Nuclear Weapon Free Zones in South Asia: Evaluating Policy Options for Smaller States », [LK's Blog on International Affairs](#), 30 juillet 2018 ; Michael Hamel-Green, « Nuclear Deadlock, Stalled Diplomacy: The Northeast Asia Nuclear Weapon Free Zone Alternative – Proposals, Pathways, Prospects », [Journal for Peace and Nuclear Disarmament](#), vol. 4, 2021.

⁹² Kurosaki Akira, « Moving beyond Deterrence and Missile Defense », [INESAP Briefing Paper](#), n° 13, novembre 2004.

⁹³ Stephen Cimbala, *The United States, Russia and Nuclear Peace*, Palgrave MacMillan, 2020.

⁹⁴ Tong Zhao, « Practical Ways to Promote U.S.-China Arms Control Cooperation », [Policy Outlook](#), Carnegie Endowment for International Peace, 2020.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Wu Riqiang, *op. cit.*

sives⁹⁷. Certains suggèrent une approche plus progressive, consistant à d'abord négocier un moratorium sur la production de matières fissiles avant de s'attaquer à la question plus épineuse des vecteurs⁹⁸.

Dans le contexte stratégique actuel, ces propositions apparaissent de plus en plus théoriques. De plus, elles ne prennent pas nécessairement en compte les conséquences de la modernisation accrue des forces nucléaires chinoises, dont le principal effet est un resserrement des écarts dans les arsenaux stratégiques des trois pays.

Alors que les propositions sont peu nombreuses concernant la dyade indo-pakistanaise, du fait du peu d'appétence des deux États pour ce type d'accords, il a néanmoins été proposé de faire un premier pas vers la maîtrise des armements avec un accord de réduction des arsenaux de missiles prévoyant la destruction des systèmes les plus anciens et obsolètes. Cette mesure aurait initialement un but symbolique mais pourrait engendrer des bénéfices plus opérationnels en limitant les volumes d'armes déployées et en supprimant les systèmes d'armes les moins fiables⁹⁹. Selon des propositions alternatives, certains systèmes pourraient être régulés avant leur développement opérationnel massif sur le sous-continent, comme les têtes mirvées ou les systèmes de défense antimissiles¹⁰⁰.

Pour ce qui concerne la Corée du Nord, des propositions tendent à émerger alors que les perspectives de résoudre la crise nucléaire sur la péninsule *via* les outils de non-prolifération apparaissent de moins en moins réalistes. Ainsi, des suggestions ont été récemment publiées pour envisager le gel des capacités nucléaires et balistiques nord-coréennes, en échange notamment de la levée de certaines sanctions. Dans un deuxième temps, il s'agirait de limiter la production de matière fissile et de limiter les capacités balistiques, en termes qualitatifs et quantitatifs¹⁰¹. Ultérieurement, des mesures irréversibles pourraient être envisagées visant à détruire certains missiles et matières fissiles, en échange d'adaptations de la présence militaire américaine sur la péninsule voire d'un traité de paix. L'objectif ultime de ce processus contraignant et vérifié serait la dénucléarisation de la péninsule et la normalisation des relations entre Pyongyang, Séoul et Washington¹⁰².

C. Adopter des mesures de confiance supplémentaires

Étant donné le relatif succès de plusieurs mesures de confiance dans le contexte asiatique, plusieurs propositions existent pour les étendre ou les approfondir.

Une piste régulièrement mentionnée est notamment de répliquer certaines mesures fonctionnelles à d'autres dyades nucléaires, ou d'en étendre le spectre, par exemple les accords de notifications de tirs de missiles, qui pourraient être étendus à la Chine et l'Inde, à la Chine

⁹⁷ Tong Zhao, « Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement with China », *op. cit.*

⁹⁸ James Acton, Thomas McDonald, Pranay Vaddi, « Revamping Nuclear Arms Control: Five Near-Term Proposals », [Paper](#), Carnegie Endowment for International Peace, 14 décembre 2020.

⁹⁹ Feroz Hassan Khan, « Prospects for Indian and Pakistani Arms Control and Confidence-Building Measures », [Naval War College Review](#), vol. 63, n° 3, été 2010 ; Feroz Hassan Khan, « Strategic Restraint 2.0 », in Michael Krepon (ed.), *Stability and Escalation Control in South Asia*, Washington, DC: Stimson Center, 2013.

¹⁰⁰ Sadia Tasleem, « No Indian BMD for No Pakistani MIRVs », [Stimson Center](#), 2 octobre 2017.

¹⁰¹ Stephen Cimbala, *op. cit.*

¹⁰² Toby Dalton, Youngjun Kim, *op. cit.*

et aux États-Unis, ou encore être envisagés de manière trilatérale¹⁰³. Bien entendu, la participation de tous les États de la région au HCoC serait également un élément positif. La signature de l'Inde en 2016 a montré que, malgré des hésitations préalables, un État pouvait considérer que ce geste de transparence était compatible avec ses exigences de sécurité¹⁰⁴. Il est toutefois à noter que le régime pourrait apparaître moins attractif pour Beijing, qui entretient un très grand flou sur ses essais de missiles¹⁰⁵.

Concernant les formats existants, plusieurs propositions sont occasionnellement mises sur la table par les États ou les experts pour approfondir les mesures existantes. Pour ce qui est de l'Inde et du Pakistan est ainsi évoquée l'adoption d'un accord bilatéral de renonciation aux essais nucléaires¹⁰⁶, ou encore d'un moratorium joint sur la production de matière fissile¹⁰⁷. De manière plus opérationnelle, et dans la veine des mesures déjà existantes, il a été suggéré de promouvoir l'observation mutuelle de certains exercices militaires ou l'adoption d'un accord de gestion des incidents en mer¹⁰⁸. L'accord de renonciation à toute attaque sur les installations nucléaires pourrait être renforcé par l'ajout à la liste des installations de transmissions et des installations civiles telles que les barrages. Les deux parties pourraient également s'engager à s'informer mutuellement en cas de menace terroriste sur ces sites¹⁰⁹.

Concernant l'accord de pré-notification des essais, il pourrait être étendu aux missiles de croisière¹¹⁰. Toujours sur les missiles, des propositions ont été faites visant à interdire certaines zones de déploiement, à ne pas procéder au ciblage sur la partie adverse en temps de paix, à permettre à des observateurs d'assister aux tirs de missiles ou de vérifier l'absence de vecteurs sur certaines bases ou encore à garantir leur stockage de manière non assemblée¹¹¹. Un centre de réduction des risques nucléaires pourrait être établi et maintenu en fonctionnement de manière permanente¹¹². Les deux États pourraient également adopter des mesures concrétisant leur moratoire mutuel sur les essais nucléaires, par exemple en acceptant la construction de stations de surveillance prévues dans le cadre du TICE, voire en procédant au démantèlement des sites d'essai dans les deux pays¹¹³.

¹⁰³ Frank A. Rose, « Order from Chaos: Bringing China into the Fold on Arms Control and Strategic Stability Issues », [Brookings](#), 25 septembre 2019 ; James Acton, Thomas McDonald, Pranay Vaddi, *op. cit.*

¹⁰⁴ Emmanuelle Maitre, Lauriane Héau, « Le HCoC et l'Asie du Sud », [HCoC Issue Brief](#), FRS, mars 2021.

¹⁰⁵ Antoine Bondaz, Dan Liu, Emmanuelle Maitre, *op. cit.*

¹⁰⁶ « Pakistan offers India bilateral arrangement on non-testing of nuclear weapons », [The Express Tribune](#), 16 août 2016.

¹⁰⁷ Gaurav Rajen, Michael Vannoni, *op. cit.*

¹⁰⁸ Ryan French, « Constructing Cooperation: A New Approach to Confidence Building between India and Pakistan, The Round Table », [The Commonwealth Journal of International Affairs](#), vol. 108, n° 2, 2019.

¹⁰⁹ Toby Dalton, « Modernize the South Asia Nuclear Facility 'Non-Attack' Agreement », [Stimson Center](#), 28 juin 2017.

¹¹⁰ Frank O'Donnell, « Launching an Expanded Missile Flight-Test Notification Regime », [Stimson Center](#), 23 mars 2017.

¹¹¹ Kent Biringer, « Missile Threat Reduction and Monitoring », in Michael Krepon et Chris Gagné (ed.), [Nuclear Risk Reduction in South Asia](#), Stimson Center, 2003.

¹¹² Teresita C. Schaffer, « Nuclear Risk Reduction Centers in South Asia: Working Group Report », [CSIS](#), 1^{er} mai 2004.

¹¹³ Jens Heinrich, « Rüstungskontrolle ohne Verträge? », [Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung](#), vol. 9, n° 1, 2020.

Au niveau américano-coréen, diverses mesures sont régulièrement mises en avant qui pourraient contribuer à réduire les risques de confrontation, en particulier des engagements politiques. Pour Washington, cela pourrait en particulier intégrer un engagement à ne pas chercher à changer le régime de Pyongyang ou à ne pas déployer d'armes nucléaires terrestres sur le théâtre asiatique en temps de paix, voire de bombardiers stratégiques. En échange, la Corée du Nord pourrait adopter des moratoriums sur ses essais de missiles¹¹⁴.

Concernant les relations intercoréennes, des mesures additionnelles pourraient également être adoptées prévoyant des échanges entre militaires, l'observation d'exercices, et le renforcement des procédures actuelles, qui visent à réduire les risques d'incidents en mer ou dans les airs¹¹⁵.

Au niveau militaire, des mesures ont été suggérées pour renforcer le régime établi entre les deux Corées à l'automne 2019. La principale recommandation concerne l'institutionnalisation des structures permettant sa mise en œuvre, en particulier les mécanismes de communication d'urgence à différents niveaux¹¹⁶. De manière plus ambitieuse, il est suggéré de travailler à l'établissement de systèmes permettant de vérifier la mise en œuvre des engagements, que ce soit le démantèlement de structures ou le non-déploiement de forces sur certaines zones¹¹⁷.

En raison de la décision chinoise de ne pas reconnaître l'Inde comme un État nucléaire, peu de propositions sont faites pour l'adoption de mesures de confiance d'ordre stratégique du côté chinois. Côté indien, les tensions de 2020-2021 et la conviction que les mesures adoptées précédemment ne sont pas respectées par la Chine conduisent également à beaucoup de réserves dans ce domaine. Néanmoins, quelques propositions ont été avancées pour réduire ce qui est perçu comme un dilemme de sécurité entre les deux États. En particulier, il pourrait s'agir de lancer un effort bilatéral pour promouvoir le non-emploi en premier, voire de promouvoir la négociation d'un accord trilatéral sur le non-emploi en premier entre l'Inde, la Chine et le Pakistan¹¹⁸. Les deux pays pourraient renoncer à toute attaque nucléaire l'un contre l'autre, accepter de ne pas se cibler en temps de paix, de ne pas stocker les missiles nucléaires assemblés, de conclure un accord de pré-notification des essais de missiles, de mettre en œuvre une *hotline* sécurisée accessible 24/24h, ou encore de reprendre certaines mesures concernant la réduction du risque d'accidents nucléaires et la notification de tout incident de ce type¹¹⁹.

Parmi les mesures qui sont occasionnellement proposées dans le cadre de la dyade sino-américaine figurent la prise d'engagements mutuels sur la notification des exercices majeurs, des efforts pour limiter la mutualisation des forces nucléaires et conventionnelles (qui pourrait conduire à l'escalade d'un conflit de manière non intentionnelle), ou encore des décisions sur la limitation du rôle confié à des systèmes basés sur l'intelligence artificielle en

¹¹⁴ Toby Dalton, Youngun Kim, *op. cit.*

¹¹⁵ Stephen Cimbala, *op. cit.*

¹¹⁶ Park Gyun-Yeol, *op. cit.*

¹¹⁷ Yong-Sup Han, *op. cit.*

¹¹⁸ Rakesh Sood, « India-Pakistan Nuclear Dynamics », [Asia Pacific Leadership Network](#), septembre 2021.

¹¹⁹ Monika Chansoria, « India - China: Assessing the Need to Strengthen Bilateral Confidence-Building Measures », [Présentation](#), 2012.

matière de commandement et de contrôle nucléaire. Des visites pourraient être organisées sur des sites sensibles, notamment en lien avec la défense antimissile, et des analyses conjointes menées sur les capacités techniques de ces sites¹²⁰. Les États-Unis et la Chine pourraient également reconsidérer la question d'un accord de pré-notification des tirs de missile, ou d'un accord de comportement responsable dans l'espace¹²¹.

Étant donné que plusieurs de ces propositions ont déjà été faites officiellement par les États-Unis, en particulier par l'administration Obama, mais refusées par la Chine, la mise en œuvre de certaines d'entre elles nécessiterait de comprendre si les réticences sont de nature politique ou stratégique, et de trouver quelles évolutions politiques seraient de nature à modifier le calcul stratégique chinois¹²². L'intérêt de l'administration Biden pour la mise en service d'une *hotline* fonctionnelle et au plus haut niveau semble traduire à tout le moins une volonté de réessayer de créer une dynamique positive dans ce domaine¹²³.

D. Déclarations unilatérales

Reconnaissant la difficulté de négocier des concessions réciproques dans des climats politiques tendus, certains auteurs privilégient des formules moins ambitieuses et en particulier des déclarations unilatérales. Ainsi, la reprise de la formule Reagan-Gorbatchev sur l'impossibilité d'entrer dans une logique de guerre nucléaire est proposée pour la Chine¹²⁴, mais également pour les États nucléaires non reconnus par le TNP¹²⁵. En complément, des États, notamment ceux ayant énoncé une politique de non-emploi en premier, pourraient s'engager à renoncer à l'acquisition de capacités nucléaires tactiques et marquer leur opposition à toute stratégie de guerre préventive¹²⁶.

Certaines mesures proposées sont de nature très générale et politique, par exemple la possibilité pour les États-Unis de reconnaître officiellement leur vulnérabilité mutuelle vis-à-vis de la Chine¹²⁷. D'autres sont beaucoup plus ciblées et pourraient permettre de renoncer au développement ou déploiement de certaines capacités, par exemple des armes antisatellites, dans la foulée du moratorium adopté par les États-Unis¹²⁸.

Même si la mise en œuvre de telles mesures unilatérales est souvent ponctuée de doutes sur la sincérité des parties et de contestations quant à leur mise en place réelle, ces décisions peuvent être un premier pas vers des négociations plus poussées et être les seules mesures véritablement réalistes dans des contextes politiques difficiles. En effet, de nom-

¹²⁰ David Logan, *op. cit.*

¹²¹ Nancy Gallagher, *op. cit.*

¹²² David Logan, *op. cit.*

¹²³ Kylie Atwood, « Biden administration looks to set up 'red phone' to China for emergency communications », [CNN Politics](#), 15 juillet 2021.

¹²⁴ Antoine Levesques, Desmond Bowen, John Gill, « Nuclear Deterrence and Stability in South Asia: Perceptions and Realities », [IISS](#), mai 2021.

¹²⁵ Manpreet Sethi, « Back to Basics: Pledge Nuclear Restraint », in Michael Krepon, Travis Wheeler, Liv Dowling (ed.), *Off Ramps from Confrontation in Southern Asia*, Stimson Center, mai 2019.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Nancy Gallagher, *op. cit.*

¹²⁸ Dingli Shen, « A Chinese Perspective on China-United States Cooperation in Space », *Space and Defense*, hiver 2009.

breux obstacles empêchent l'adoption d'une posture très ambitieuse dans le futur prévisible.

3. Principaux obstacles au développement de mesures de maîtrise des armements en Asie

En dehors des mesures existantes, et en particulier des différents régimes de confiance en vigueur, la région se caractérise par la difficulté à mettre en place des instruments poussés de maîtrise des armements. Les principaux obstacles sont de nature politique, stratégico-militaire et structurelle.

3.1. Des obstacles politiques

A. Des considérations de politique nationale

Bien que ces considérations soient souvent moins étudiées, les questions politiques à l'intérieur des États revêtent une grande importance. Aucun des quatre pays nucléaires d'Asie n'est dans une situation analogue à celle des États-Unis, où les élus au Congrès jouent un rôle majeur dans l'acceptation d'accords internationaux. Pour autant, l'opinion publique, les arbitrages bureaucratiques et les conflits de pouvoir peuvent influencer les décisions sur les questions stratégiques dans ces États également.

En Inde, négocier avec Islamabad, quel que soit le sujet, en particulier suite à des agressions ou attentats perçus par le public comme émanant du Pakistan, nécessite d'investir un fort capital politique. Alors que les coalitions au pouvoir peuvent être fragiles, toute ouverture diplomatique vis-à-vis du Pakistan peut être interprétée comme un signe de faiblesse et mettre en cause le gouvernement. Ce risque s'est sans doute accru ces dernières années dans un contexte de poussée nationaliste et sous l'influence de médias influents auprès de l'opinion¹²⁹. Côté pakistanais également, toute négociation est politiquement risquée car pouvant être perçue comme une concession indue, et nécessite un investissement politique conséquent¹³⁰.

À l'inverse, certaines propositions sont faites uniquement pour des motivations politiques, sachant qu'elles seront rejetées par l'autre partie, ce dans l'espoir d'améliorer l'image du pays considéré et d'affecter négativement celle de l'autre. Les très nombreuses offres pakistanaises, précédant pour certaines la nucléarisation du sous-continent, entrent dans ce cadre¹³¹. Dans les deux pays, des observateurs ont noté une « lassitude » concernant les ouvertures et les négociations bilatérales, et une réticence des gouvernements à engager des pourparlers impopulaires peu susceptibles de leur apporter des bénéfices sécuritaires.

¹²⁹ C. Raja Mohan, « How Prime Minister Modi Can Sustain India's Pakistan Dialogue », *Policy Outlook*, Carnegie India, février 2016.

¹³⁰ Bhumitra Chakma, *op. cit.*

¹³¹ Mario Carranza, *op. cit.*

Par ailleurs, le climat politique peut aussi nuire à l'efficacité de mesures adoptées. Ainsi, dans les années 1980, dans le cadre de la crise dite « Brasstacks » entre l'Inde et le Pakistan, les deux États ont utilisé la *hotline* les reliant pour diffuser des informations incomplètes ou volontairement erronées, conduisant les états-majors des deux pays à ne pas accorder de confiance aux messages transmis et à précipiter le système dans l'obsolescence¹³².

Une méfiance du même ordre est également visible en Chine, avec des déclarations très fortes contre toute soumission aux injonctions américaines de rejoindre des dispositifs de maîtrise des armements. Ces propos, souvent très critiques, sont appuyés dans la presse, en particulier dans des quotidiens tels que le *Global Times*¹³³, et semblent indiquer une résistance interne à la Chine à toute mesure perçue comme susceptible d'affaiblir l'arsenal nucléaire chinois.

Enfin, si les dirigeants nord-coréens semblent en mesure de justifier sans opposition leurs décisions, cela ne signifie pas qu'ils sont affranchis de toute considération nationale dans leurs politique¹³⁴. *A contrario*, négocier dans ce domaine peut également être un signal positif utilisé pour valoriser le régime¹³⁵. Ainsi, la Corée du Nord est depuis longtemps soupçonnée d'utiliser la maîtrise des armements à son avantage, lui permettant de gagner du temps et de poursuivre ses intérêts de sécurité sans concession majeure¹³⁶, ce qui décourage ses rivaux à poursuivre ou reprendre les négociations.

Enfin, tous les États montrent en général une méfiance vis-à-vis des modèles, schémas et exemples de maîtrise des armements tirés de l'Occident et des propositions de répliquer des expériences européennes ou américano-russes, estimant souvent qu'elles sont inadaptées à leur propre situation en Asie, ne reflètent pas les cultures stratégiques nationales voire qu'elles reflètent ignorance et condescendance de la part de ceux qui les formulent¹³⁷.

B. Une contestation de l'ordre nucléaire mondial

Bien que la plupart des États de la région se veuillent constructifs sur les questions de maîtrise des armements, la plupart affichent des réticences face à certains mécanismes, réticences qui sont d'ordre politique et reflètent une contestation de certains aspects de l'ordre international. Dans le passé, cette opposition s'est notamment exprimée dans les résistances chinoises, indiennes ou pakistanaises à l'égard du TNP, ou encore dans les critiques des efforts américano-soviétiques en faveur de la non-prolifération, perçus comme traduisant une volonté des deux superpuissances de consacrer leur hégémonie nucléaire¹³⁸.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Antoine Bondaz, « Une remise en cause de la doctrine nucléaire chinoise par un journal officiel », *Bulletin n° 40*, Observatoire de la dissuasion, FRS, février 2017.

¹³⁴ Antoine Bondaz, « La radicalisation de la position du régime nord-coréen sur les armes nucléaires », *Bulletin n° 47*, Observatoire de la dissuasion, FRS, octobre 2017.

¹³⁵ Antoine Bondaz, « Sommet de Singapour : 'mission accomplie' pour Kim Jong-un », *RFI*, 12 juin 2018.

¹³⁶ Park Gyun-Yeol, *op. cit.*

¹³⁷ Seema Gahlaut, « Reenergizing the Debate: Indo-US Nuclear Issues », in Gary Bertsch, Seema Gahlaut, Anupam Srivatsava (ed.), *Engaging India: US Strategic Relations with the World's Largest Democracy*, Routledge, 2011.

¹³⁸ Nicola Horsburgh, *China and Global Nuclear Order: From Estrangement to Active Engagement*, New York: Oxford University Press, 2015.

Alors que Beijing a depuis tu une partie de ses critiques sur ce point, celles-ci sont encore fortes pour les États asiatiques qui sont en dehors du TNP et en dénoncent le caractère inégalitaire. Plus récemment, cette opposition s'est en particulier cristallisée autour des mécanismes de contrôle aux exportations, avec un effort de la diplomatie chinoise pour discréditer des régimes perçus comme discriminatoires¹³⁹.

Au niveau bilatéral, la maîtrise des armements peut également apparaître comme peu séduisante pour des raisons politiques. Ainsi, comme évoqué, beaucoup d'analystes chinois assimilent les appels américains à la négociation de mesures contraignantes comme un aspect de la politique plus globale de Washington pour étouffer les ambitions chinoises et assurer son hégémonie¹⁴⁰. Cette critique est d'autant plus fréquente que les décisions américaines de mettre fin à certains régimes de maîtrise des armements dans les années récentes (Traité ABM, FNI, Open Skies...) sont interprétées comme autant de preuves de la volonté de domination des États-Unis, accusés de renier leurs engagements pour maximiser leur puissance¹⁴¹. Dans ce contexte, la maîtrise des armements n'est pas décrite comme incarnant la recherche d'intérêts mutuels visant à accroître la sécurité commune, mais comme un outil de pouvoir des États-Unis leur permettant de prolonger leur avantage sur les puissances émergentes.

Par ailleurs, les pays insistent souvent sur le principe de réciprocité, et peuvent refuser de s'engager dans un régime si leurs compétiteurs stratégiques ne le font pas également. C'est par exemple le cas pour la signature et/ou ratification du TICE par la Chine, l'Inde et le Pakistan. Dans d'autres cas, ils exigent des compensations politiques pour leur participation, avec une « diplomatie du donnant-donnant » orchestrée pendant longtemps par la Corée du Nord mais également des décisions de l'Inde de rejoindre certains régimes dans le but d'accéder à des bénéfices stratégiques ou commerciaux (par exemple, la souscription au NSG, à HCoC et au MTCR pour favoriser son intégration dans les échanges commerciaux sur le nucléaire et les vecteurs).

À l'inverse, certains États peuvent estimer qu'entrer dans une logique de maîtrise des armements revient à reconnaître le statut de puissance nucléaire d'un État considéré comme proliférant. En acceptant des concessions mutuelles, il est en effet inévitable de reconnaître l'existence d'un programme nucléaire. Cette réserve est notamment observée vis-à-vis de la Corée du Nord, avec une réticence forte de la part des États-Unis et de leurs alliés en Asie à accepter une forme de dissuasion mutuelle vis-à-vis de Pyongyang¹⁴². Cette situation existe également dans la dyade sino-indienne, où Beijing refuse d'engager un dialogue nucléaire avec l'Inde, qu'elle ne reconnaît pas comme État nucléaire¹⁴³.

¹³⁹ Voir en particulier la résolution proposée par la Chine à l'AGNU, et soutenue par le Pakistan et la Corée du Nord : Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2021 [on the report of the First Committee (A/76/444, para. 93)], [76/234](#). Promoting international cooperation on peaceful uses in the context of international security, 30 décembre 2021.

¹⁴⁰ Tong Zhao, « Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement with China », *op. cit.*

¹⁴¹ Henrik Stålhane Hiim, Magnus Langset Trøan, *op. cit.*

¹⁴² Toby Dalton, Youngjun Kim, *op. cit.*

¹⁴³ Manspreet Sethi, « Nuclear Arms Control and India: A Relationship Explored », [Arms Control Today](#), septembre 2010.

C. Logiques trilatérales et rôle des acteurs non-asiatiques

Cependant, un des obstacles les plus complexes à prendre en compte est d'ordre géopolitique et est lié à l'imbrication des dyades nucléaires dans divers triangles stratégiques. En effet, si certaines confrontations semblent purement bilatérales, comme la rivalité indo-pakistanaise, les développements extrarégionaux influencent fortement ces dyades et empêchent souvent l'adoption de mesures strictement bilatérales. Dans ce cas précis, l'arsenal indien est également conditionné par les capacités chinoises, elles-mêmes déterminées par l'appréciation de la menace américaine¹⁴⁴.

Au regard du statut de puissance globale des États-Unis, leurs déploiements et politiques de sécurité ne peuvent pas être interprétés comme étant conditionnés par un seul adversaire. Pour autant, des acteurs aussi différents que la Chine ou la Corée du Nord sont influencés par les déploiements américains, qui sont eux-mêmes des réponses à des postures perçues comme plus agressives de la part de ces deux adversaires potentiels. Il s'en suit des logiques de course aux armements – qui concernent pareillement la Russie –, qui ont des répercussions sur le reste du théâtre asiatique.

3.2. Des obstacles stratégique-militaires

A. Arsenaux en cours de formation

Selon l'adage répété régulièrement par les diplomates chinois, indiens et pakistanais, la maîtrise des armements doit être envisagée comme ne diminuant la sécurité d'aucune des parties. Dans ce contexte, l'une des premières limites est le caractère inacceptable de certaines propositions pour des États qui considèrent ne pas avoir encore développé de capacités suffisantes à leur protection. Dans le cas de la constitution d'une force de dissuasion, réduire la menace adverse peut sembler moins séduisant que de renforcer ses propres capacités de défense, surtout si des intérêts militaires, bureaucratiques, politiques ou de prestige sont en jeu.

Ces facteurs entrent en considération dans les réticences de l'Inde et du Pakistan vis-à-vis de toute démarche visant à interdire la production de matière fissile à des fins nucléaires. Le Pakistan est particulièrement actif à ce sujet, bloquant des débats à la Conférence du désarmement, puisqu'il estime impensable de consigner dans un traité international son infériorité sur ce plan. De fait, la priorité de New Delhi et d'Islamabad semble rester à ce jour de renforcer la crédibilité de leur dissuasion *via* la constitution d'une capacité de frappe en second robuste. Pour ce faire, les deux pays jugent nécessaire d'augmenter encore leur volume d'armes nucléaires, mais aussi de vecteurs, de diversifier et de perfectionner leurs missiles, et d'acquérir de nouvelles plateformes, en particulier navales. Il n'y a donc pas un appétit visible pour des initiatives visant à encadrer ou limiter ces capacités¹⁴⁵.

Côté chinois également, il a pu être remarqué que certaines initiatives étaient jugées prématurées (FMCT, HCoC) dans la mesure où la Chine est encore dans la phase ascendante de son

¹⁴⁴ Zafar Khan, *op. cit.*

¹⁴⁵ Bhumitra Chakma, *op. cit.*

arsenal¹⁴⁶. Des restrictions bilatérales ciblées pourraient également être inacceptables tant que Beijing n'est pas convaincu de disposer des capacités nécessaires pour accomplir ses objectifs stratégiques. L'augmentation spectaculaire des capacités nucléaires chinoises au cours des dernières années peut interroger sur les ambitions de Beijing. Washington indique désormais que l'arsenal chinois pourrait théoriquement dépasser 1 000 têtes nucléaires à l'horizon 2035, mais ne se prononce pas sur l'objectif final de la Chine concernant la structuration de son arsenal dans le long terme¹⁴⁷. Enfin, la Corée du Nord a démontré qu'elle était prête à envisager des restrictions mais à condition qu'elles ne remettent pas en cause la viabilité de son programme.

Au vu du caractère structurant des arsenaux nucléaires dans les politiques de défense pour des pays comme le Pakistan, la Corée du Nord ou même l'Inde, il est par ailleurs très difficile d'envisager toute mesure qui reviendrait à abandonner des capacités acquises au prix de lourds sacrifices (sanctions, capacités conventionnelles, moindres investissements dans le développement humain...)¹⁴⁸.

Supprimer ou limiter des programmes naissants n'est pas forcément impossible, et les États-Unis et la Russie ont à l'occasion éliminé des armes à peine déployées, ou en voie de déploiement, en particulier dans le cadre d'accords bilatéraux, mais également multilatéraux, par exemple dans le domaine conventionnel. Néanmoins, ces programmes n'avaient généralement pas un caractère structurant et n'étaient pas considérés comme fondant la sécurité de leur nation.

B. Asymétrie des arsenaux

Le second obstacle à la mise en place de mesures de maîtrise des armements contraignantes est l'asymétrie des arsenaux¹⁴⁹. Cette asymétrie conduit généralement la partie la plus faible à refuser toute mesure qui viendrait pérenniser son statut d'infériorité, et la partie la plus forte à ne pas accepter de cadre prévoyant l'égalisation des capacités. Elle s'observe en particulier entre l'Inde et la Chine, et entre l'Inde et le Pakistan¹⁵⁰. Pour ces deux dyades, l'asymétrie se manifeste à la fois dans les domaines nucléaire et conventionnel. Entre la Chine et les États-Unis, l'asymétrie se reflète principalement dans le domaine nucléaire, même si elle tend à s'estomper, et notamment sur les vecteurs stratégiques et les têtes nucléaires, ce qui fait dire aux officiels chinois qu'il existe une « *une différence d'ordre de grandeur entre la quantité d'armes nucléaires de la Chine et celle des États-Unis et de la Russie* »¹⁵¹. Dans ce contexte, la Chine, mais aussi l'Inde, par exemple, n'estiment pas opportun

¹⁴⁶ Bates Gill, « China and Nuclear Arms Control: Current Positions and Future Policies », [SIPRI Insights on Peace and Security](#), 2010/4, avril 2010.

¹⁴⁷ 2022 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, *op. cit.*

¹⁴⁸ Pervez Hoodbhoy, Mian Zia, « Nuclear Fears, Hopes and Realities in Pakistan », *International Affairs*, vol. 90, n° 5, 2014.

¹⁴⁹ Rebecca Lissner, « The Future of Strategic Arms Control », [CFR](#), avril 2021.

¹⁵⁰ Rodney W. Jones, « Prospects for Arms Control and Strategic Stability in South Asia », *Contemporary South Asia*, vol. 14, n° 2, juin 2005.

¹⁵¹ Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference, [Ministère des Affaires étrangères](#), 5 février 2021.

d'envisager des limites à leurs propres arsenaux dans la mesure où les deux puissances principales continuent de posséder des arsenaux largement supérieurs¹⁵².

L'asymétrie ne porte pas exclusivement sur les volumes quantitatifs, mais également sur la structuration des arsenaux, un problème qui s'illustre principalement dans le cadre du triangle Chine – États-Unis – Russie, avec des acteurs qui disposent d'une forme de supériorité sur des segments différenciés de leurs arsenaux (armes stratégiques, missiles à vocation duale de portée intermédiaire, armes nucléaires tactiques, défense antimissile, capacités de frappe conventionnelle de longue portée...)¹⁵³. Dans le cadre de la maîtrise des armements traditionnelle, se concentrant sur un segment d'armes à réguler, cela reviendrait pour un des États à renoncer à un avantage important – une proposition inacceptable. Ainsi, la Chine a noté que sa participation à un régime équivalent au traité FNI reviendrait à l'élimination de 95% de ses forces de missiles, sans contrepartie notable¹⁵⁴.

Par ailleurs, les principaux rivaux sont préoccupés par des systèmes différents. Ainsi, dans le cadre du triangle Chine – États-Unis – Russie, la Chine se préoccupe d'une première frappe massive en raison de son infériorité numérique dans le domaine nucléaire, mais la Russie s'inquiète davantage de la défense antimissile américaine. Washington insiste sur la tendance de la Chine à mêler ses forces nucléaires et conventionnelles ; mais côté russe, on pointe davantage du doigt le développement de nouveaux types d'armes nucléaires. Dans ce contexte, la prise en compte de certaines préoccupations dans le cadre de la maîtrise des armements pourrait ignorer les craintes du troisième partenaire, et il est très difficile de concevoir un schéma permettant de répondre à des inquiétudes aussi différentes¹⁵⁵.

Enfin, cette asymétrie concerne également les déséquilibres entre les arsenaux nucléaires et conventionnels. Pour les États en situation d'infériorité conventionnelle, comme le Pakistan vis-à-vis de l'Inde, l'arsenal nucléaire vient combler ce déficit. Les dirigeants pakistanais signalent donc que tout accord de maîtrise des armements ou réflexion sur la stabilité stratégique entre les deux pays devraient impérativement viser à résorber le déséquilibre conventionnel entre les forces des deux États¹⁵⁶. Par ailleurs, dans certaines situations, en particulier en Chine, l'imbrication des forces conventionnelles et nucléaires, qui peuvent bénéficier des mêmes infrastructures voire des mêmes vecteurs, complique largement la mise en œuvre de mesures portant sur un seul segment d'armes¹⁵⁷.

Enfin, en raison de leur avance technologique et de leur expérience dans le domaine de la maîtrise des armements, la Russie et les États-Unis pourraient, selon certains experts, posséder un avantage significatif dans les négociations et la mise en œuvre vis-à-vis de la Chine, à tout le moins dans un premier temps¹⁵⁸.

¹⁵² Rajesh Basrur, « India and Nuclear Disarmament », *Security Challenges*, vol. 6, n° 4, 2010.

¹⁵³ David Logan, *op. cit.*

¹⁵⁴ Wu Riqiang, « China's Calculus after the INF Treaty », *East Asia Forum*, 8 mai 2019.

¹⁵⁵ David Logan, *op. cit.*

¹⁵⁶ Farah Zhara, « Pakistan's Road to a Minimum Nuclear Deterrent », *Arms Control Today*, juillet 1999.

¹⁵⁷ Caitlin Talmadge, « Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States », *International Security*, vol. 41, n° 4, printemps 2017.

¹⁵⁸ Tong Zhao, « The Case for China's Participation in Trilateral Arms Control », *op. cit.*

Sur la péninsule coréenne, plusieurs asymétries s'observent également, en termes de puissance militaire, de géographie, d'intégration dans des systèmes d'alliance, de poids économique¹⁵⁹ mais aussi de perceptions de la menace et d'objectifs dans le cadre de la rivalité¹⁶⁰.

C. Asymétrie des postures et des doctrines

Que ce soit en Chine, en Inde, au Pakistan ou en Corée du Nord, le rôle des armes nucléaires dans les concepts de sécurité est très différent. Par ailleurs, les acteurs périphériques mais néanmoins structurants pour les réflexions régionales sur la stabilité stratégique, à savoir les États-Unis et la Russie, ont également des approches différentes de la dissuasion nucléaire. Ainsi, si pour l'Inde, l'arsenal nucléaire semble jouer un rôle principalement politique, son voisin pakistanais estime que son infériorité conventionnelle justifie de lui accorder un rôle beaucoup plus structurant dans la politique de défense du pays.

Dans un autre contexte, alors que la Russie et les États-Unis ont fait le choix pendant la Guerre froide d'une stratégie de volume et de redondance qui leur permet d'avoir des arsenaux massifs à ce jour, la Chine a jusqu'à récemment limité ses volumes d'armes nucléaires. Elle estime donc que pour garantir la survie de son arsenal, elle doit non seulement préserver, voire encore accroître, ses capacités, présentées comme « minimales », mais également faire preuve d'une plus grande discrétion à leur égard.

Ainsi, certains auteurs chinois notent que le simple fait de donner des informations sur les armes et sites de déploiement du pays, sans contrainte supplémentaire, serait négatif pour Beijing. La visite d'inspecteurs et l'envoi de notifications sont perçus comme des risques pour la crédibilité de la dissuasion chinoise, en rendant possible une première frappe désarmante. En conséquence, certains notent qu'un tel degré de transparence ne pourrait être envisageable que dans le cas où la Chine réviserait profondément sa stratégie de dissuasion, en particulier *via* l'augmentation de ses systèmes stratégiques (missiles mobiles et sous-marins), le déploiement de défenses antimissiles et l'adoption d'une posture de lancement sur alerte¹⁶¹.

Pour les autres États défendant une posture de dissuasion minimale, et en particulier l'Inde, un problème similaire s'observe. Avec des armes non déployées en temps de paix et en nombre limité, leur survie est avant tout garantie par la discrétion qui entoure leurs nombre et localisation.

¹⁵⁹ Toby Dalton, Youngun Kim, *op. cit.*

¹⁶⁰ Park Gyun-Yeol, *op. cit.*

¹⁶¹ Alexander G. Savelyev, « Triangularity of Nuclear Arms Control: Possible Implications Of China's Involvement In Nuclear Arms Talks », *International Journal of Asia-Europe Relations*, vol. 7, n° 1, janvier 2021.

4. Quelles perspectives pour la maîtrise des armements en Asie ?

4.1. *Maîtrise des armements et politique internationale*

Comme évoqué, les facteurs politiques jouent aujourd’hui un rôle plutôt négatif dans la mise en œuvre de régime de maîtrise des armements. En effet, les opinions publiques tendent à voir certaines propositions comme des signes de faiblesse. Pour soigner leur image, des pays aiment à réitérer régulièrement des propositions et des ouvertures, en sachant qu’elles sont inacceptables pour la partie adverse¹⁶². C’est en particulier le cas du Pakistan, dont les offres de *Strategic Restraint Regime*, remises sur la table régulièrement depuis 1998, sont souvent perçues comme inacceptables par New Delhi¹⁶³, mais également la Chine, concernant le non-emploi en premier. Dans un autre registre, la pression publique exercée par Washington pour convaincre la Chine de se joindre aux discussions – avec en particulier les appels répétés sur les réseaux sociaux ou encore le déploiement de drapeaux chinois sur des tables vides lors de rencontres américano-russes – a été décrite comme peu constructive et visant principalement à engranger des points politiques et mettre en difficulté la communication de l’autre partie¹⁶⁴.

Si ces démarches ne sont pas réellement positives et n’ont pas pour objectif d’aboutir à des progrès concrets, elles traduisent néanmoins une certaine sensibilité aux pressions diplomatiques. Ainsi, souhaitant apparaître comme des puissances nucléaires et responsables, la Chine, le Pakistan ou encore l’Inde se doivent de défendre leurs actions visant à limiter les risques stratégiques et valoriser leur bilan dans ce domaine. Cela inclut de se montrer réceptif à certaines initiatives, en particulier dans le cadre multilatéral. Cette ouverture a pu sembler d’autant plus intéressante que pendant les années Trump, les États-Unis sont apparus en retrait dans leur position traditionnelle de promoteur de l’ordre nucléaire international¹⁶⁵. Ce rôle accru peut néanmoins être perçu de manière variable si les textes soutenus ne font pas l’unanimité, en particulier s’ils semblent motivés par des objectifs purement politiques ou conduisent à mettre en cause certains mécanismes, en particulier dans le domaine du contrôle aux exportations¹⁶⁶.

Cette pression politique peut donc aboutir à des résultats controversés, et ne peut pas modifier le calcul stratégique et les intérêts sécuritaires des États de manière fondamentale. Elle peut néanmoins représenter une incitation croissante à se montrer plus positif et ouvert quand les propositions sur la table peuvent contribuer à la sécurité régionale sans concession inacceptable de la part des États.

¹⁶² Mario Carranza, *op. cit.*

¹⁶³ Anwar Iqbal, « Offer for strategic restraint still on table, Pakistan tells UN », [Dawn](#), 16 octobre 2020.

¹⁶⁴ Ankit Panda, « The Wrong Way to Draw China to Arms Control Talks », *op. cit.*

¹⁶⁵ Henrik Stålhane Hiim, Magnus Langset Trøan, *op. cit.*

¹⁶⁶ Voir le cas, par exemple, de la résolution A/RES/77/96 ou A/RES/76/234, déjà mentionnée, et les explications de vote fournies par l’Union européenne : « EU Explanation of Vote – United Nations 1st Committee: Promoting international cooperation on peaceful uses in the context of international security », [Delegation of the European Union to the United Nations in New York](#), 2 novembre 2021.

4.2. Revoir les paradigmes de la maîtrise des armements

La configuration stratégique en Asie complexifie largement la mise en œuvre de mesures de maîtrise des armements structurantes ou ambitieuses en raison de l'imbrication des dyades nucléaires, de l'asymétrie des arsenaux, de l'enchevêtrement des capacités conventionnelles et nucléaires ou encore des cycles d'action-réaction.

En conséquence, les pistes évoquées pour réguler la compétition stratégique sur le continent, et notamment dans le cadre du triangle Chine – Russie – États-Unis, proposent régulièrement de renouveler profondément les paradigmes de la maîtrise des armements. En particulier, le concept de maîtrise des armements asymétrique, qui semble déjà utile pour la dyade États-Unis – Russie, apparaît pertinent dans la sphère asiatique. Il s'agit avant tout d'identifier des capacités déstabilisantes chez l'une ou l'autre des parties, et de voir en quoi il peut être opportun de négocier des réductions asymétriques, des plafonds asymétriques ou encore des accords s'intéressant à des domaines asymétriques. L'adoption de plafonds asymétriques est un cas de figure connu car il a été mis en œuvre dans le cadre du Traité New Start, qui prévoyait que pour atteindre des plafonds identiques, les deux parties seraient amenées à retirer du service un nombre inégal d'armes. La négociation d'un accord portant sur des domaines différents semble plus adaptée au contexte asiatique. Elle consisterait à assigner à chaque partie des plafonds différents selon le type d'armes considéré. Cette méthode permettrait de prendre en compte la réalité stratégique actuelle et de réduire le sentiment d'insécurité et les pressions de course aux armements tout en reconnaissant à chaque acteur des avantages stratégiques sur certains segments d'armements. Le dernier modèle, bien que moins facile à mettre en œuvre, est également intéressant puisqu'il prévoit des limites réciproques sur des segments différenciés. Il pourrait être quasiment indispensable pour engendrer une réelle dynamique positive sur le théâtre asiatique, en permettant de co-réguler les systèmes ne présentant aucune équivalence et ne pouvant être pris en compte selon des logiques de plafonds comparables¹⁶⁷.

Au-delà de ce cadre théorique, la logique asymétrique semble considérée comme la seule pertinente par une grande partie des experts et observateurs aujourd'hui, qui suggèrent d'adapter des plafonds différenciés, des plafonds globaux permettant de réguler des catégories d'armes différentes ou encore de faire entrer dans le domaine stratégique des domaines périphériques tels que les armes conventionnelles de précision, les capacités spatiales ou encore les capacités cyber offensives¹⁶⁸.

Néanmoins, négocier ce type d'accords nécessiterait une forte mobilisation politique, qui est pour l'essentiel inexistante. Ce soutien politique pourrait découler d'une prise de conscience forte des risques encourus en l'absence de régulation et d'une réflexion stratégique sur les bénéfices liés à la préservation de la stabilité stratégique et au maintien *du statu quo*. Néanmoins, cette analyse ne semble pas s'imposer à Beijing¹⁶⁹, et n'est partagée ni à Washington, ni à Moscou. La confiance des autorités chinoises dans leur capacité à gérer l'escalade d'un conflit et éviter une confrontation nucléaire semble empêcher toute discussion ambi-

¹⁶⁷ Heather Williams, « Asymmetric arms control and strategic stability: Scenarios for limiting hypersonic glide vehicles », *Journal of Strategic Studies*, vol. 42, n° 6, septembre 2019.

¹⁶⁸ *Engaging China on Arms Control*, [Carnegie Endowment for International Peace](#), 26 janvier 2021.

¹⁶⁹ *Ibid.*

tieuse à ce sujet¹⁷⁰. Dans ce contexte, beaucoup jugent « prématurés » des efforts de réductions négociées et conseillent de se centrer sur des mesures plus modestes¹⁷¹.

4.3. Des progrès graduels et limités

Dans le court terme, la perspective de reprise et d'approfondissement des dialogues stratégiques existants, notamment le dialogue entre la Chine et les États-Unis, est donc promue comme une option réaliste et utile pour améliorer la compréhension mutuelle entre les deux États¹⁷². L'utilité de ce type de démarche est néanmoins largement conditionnée à la volonté des participants de faire preuve d'ouverture, de considérer les impératifs de sécurité de la partie adverse, d'essayer de comprendre leurs paradigmes stratégiques et de ne pas camper sur des positions établies et inacceptables. Par ailleurs, s'accorder sur les attentes réalistes au préalable est utile pour éviter les déceptions, par exemple en considérant conjointement l'intérêt de faire discuter des diplomates, des militaires ou autre¹⁷³. Pour la dyade américano-chinoise, cela nécessiterait par exemple d'éviter de chercher à imposer une vision unique de la transparence, ou encore une perspective étroite de la question du non-emploi en premier¹⁷⁴.

Concernant la dyade indo-pakistanaise, cela semble être également une option privilégiée, notamment dans un format 1.5, permettant de dépasser les blocages des discussions officielles et de fournir aux gouvernements des recommandations éclairées sur les mesures possibles tout en faisant émerger une culture commune de la maîtrise des armements¹⁷⁵. Des dialogues trilatéraux Inde – Pakistan – Chine ont également été proposés à cette fin¹⁷⁶.

Enfin, pour la Corée du Nord, le choix fait par l'administration Trump de négocier directement avec Pyongyang semble avoir levé certaines réserves politiques ou liées à la nature du régime. On retrouve donc de manière plus systématique des suggestions sur la poursuite des discussions dans le but de chercher des moyens d'encadrer le programme nucléaire et balistique du pays¹⁷⁷. Là encore, cependant, l'environnement stratégique est important et l'intensité des campagnes d'essais de missiles en 2022 rend quasiment impossible toute ouverture diplomatique en ce sens.

Dans le très court terme, les objectifs de ces discussions sont souvent modestes : familiariser les interlocuteurs à la pratique et aux outils de la maîtrise des armements, les faire participer à des initiatives analogues en tant qu'observateurs, former des jeunes experts aux tech-

¹⁷⁰ Fiona Cunningham, « Dangerous Confidence? Chinese Views on Nuclear Escalation », *International Security*, vol. 44, n° 2, 2019.

¹⁷¹ Bates Gill, « Exploring post-INF arms control in the Asia-Pacific: China's role in the challenges ahead », *op. cit.*

¹⁷² Brad Roberts (ed.), *Major Power Rivalry and Nuclear Risk Reduction, Perspectives from Russia, China, and the United States*, [LLNL Occasional Paper](#), mai 2020.

¹⁷³ Nancy Gallagher, *op. cit.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Antoine Levesques, Desmond Bowen, John Gill, *op. cit.*

¹⁷⁶ Rakesh Sood, *op. cit.*

¹⁷⁷ Jenny Town, « Challenges of Negotiating with North Korea », [Stimson](#), 7 avril 2021 ; Doug Bandow, « There's No Choice but Negotiation With North Korea », [Foreign Policy](#), 18 mai 2021 ; Joseph Detrani, « Alternate Paths to Resuming Negotiations With North Korea », [38North](#), 23 juin 2021.

niques de négociation et de vérification, communiquer autour des risques et de l'intérêt des mesures de confiance et de la transparence, expliciter les bénéfices des mesures de communication d'urgence entre puissances nucléaires et faire connaître les incidents passés...¹⁷⁸

De manière plus ambitieuse, ces forums pourraient être de premières étapes permettant d'identifier des mesures de confiance utiles pouvant être adoptées, de travailler sur des déclarations bilatérales ou trilatérales sur la désirabilité de mieux encadrer les relations stratégiques, de faire des déclarations unilatérales de retenue ou encore de travailler conjointement à une définition partagée de la stabilité stratégique¹⁷⁹.

4.4. Des avancées dans le cadre multilatéral ?

Bien qu'il ait été partiellement bloqué et ait subi des revers importants ces dernières années, le cadre multilatéral continue de revêtir une importance majeure pour de nombreux pays, en particulier des pays asiatiques tels que la Chine, l'Inde et le Pakistan. Ces États sont en effet très attachés aux principes d'égalité entre les États, de souveraineté et de non-discrimination qui caractérisent les grandes institutions multilatérales, et en particulier l'AGNU ou encore la Conférence du désarmement. Pour la Chine, cela s'est manifesté par une participation active aux négociations sur le TICE, alors que le pays était moins avancé sur les essais nucléaires que les autres États dotés, et aux efforts multilatéraux de résolution des crises de prolifération¹⁸⁰.

Côté chinois, le P5 a également été valorisé depuis plusieurs années, avec des efforts pour faire vivre le dialogue entre les cinq États dotés. Outre les efforts notés sur le glossaire, la Chine est force de proposition sur la question des doctrines et de la réduction des risques stratégiques¹⁸¹.

Même si ces forums n'offrent pas de perspectives de progrès majeurs dans le court terme, le P5, en particulier, étant paralysé par les conséquences de la guerre en Ukraine, ils restent des lieux de dialogue et de discussion. Dans ce contexte, il est sans doute utile de continuer à investir pour y promouvoir des avancées modestes, et valoriser l'engagement politique de pays comme l'Inde et la Chine qui s'efforcent dans ces cadres de faire valoir leur bonne volonté, leur retenue et leur ouverture aux propositions dans ce domaine.

Conclusion

Contrairement à certaines idées reçues, l'Europe n'a pas le monopole de la maîtrise des armements, et au fur et à mesure que les puissances nucléaires asiatiques ont développé leurs arsenaux, elles ont également adopté des mesures de régulation ayant pareillement pour optique de réduire les risques de conflit et/ou d'escalade en cas de conflit. Au vu des diffé-

¹⁷⁸ Tong Zhao, « The Case for China's Participation in Trilateral Arms Control », *op. cit.*

¹⁷⁹ Rebecca Lissner, *op. cit.*

¹⁸⁰ Névine Schepers, « La Chine et la maîtrise des armements nucléaires », *op. cit.*

¹⁸¹ « Managing the looming missile-proliferation problem in the Asia-Pacific », *op. cit.*

rences qui existent entre la dyade américano-russe, d'une part, et les autres dyades nucléaires en Asie, d'autre part, que ce soit au niveau militaire, stratégique, géographique ou politique, ces mesures n'ont pas cherché à copier les schémas hérités de la Guerre froide. En particulier, aucun pays n'a pour l'instant accepté de contrainte sur le développement de ses forces stratégiques de manière vérifiée, qualitativement ou quantitativement. Les propositions d'étendre ou de reproduire des accords tels que le traité FNI ou New Start à l'Asie ou de proposer des solutions analogues pour le sous-continent indien ont sans conteste essuyé un refus. Néanmoins, il serait inexact d'en conclure qu'il n'existe pas de mécanismes de maîtrise des armements en Asie, ou que les acteurs du continent seraient systématiquement hostiles à ce type de régulation.

Pour autant, de nombreux obstacles se dressent aujourd'hui à la négociation et à la mise en œuvre de régimes ambitieux en la matière, qu'il s'agisse de problèmes politiques, de la complexité de réguler des systèmes de dissuasion imbriqués et à multiples acteurs, ou de difficultés à trouver des régulations permettant d'accroître la sécurité mutuelle dans des contextes d'asymétrie des doctrines, des arsenaux ou des enjeux.

Il est donc très probable que dans le court terme, les différents acteurs préfèrent renforcer et diversifier leurs arsenaux, nucléaires et conventionnels, dans l'optique d'asseoir des avantages comparatifs sur certains domaines, segments ou technologies. Les acteurs régionaux restent aujourd'hui sur une logique de perfectionnement de leurs propres armes, dans une logique d'action-réaction, plutôt qu'ils ne recherchent des solutions préservant chez l'un et l'autre un sentiment de sécurité¹⁸².

Cette approche pourrait évoluer suite à une prise de conscience des dangers et des risques de cette régulation limitée et de ces logiques de course, sinon aux armements, du moins aux technologies. Si des évolutions politiques peuvent encourager des changements de perspective, elles peuvent aussi découler des échanges entre parties, qui peuvent permettre de mieux percevoir les bénéfices – et les limites – de la maîtrise des armements dans un contexte donné.

Une approche progressive semble donc la plus productive à ce stade, basée sur des efforts mutuels pour comprendre les perspectives de l'autre et sur l'acceptation de compromis visant à accroître la sécurité collective. Dans l'attente d'une telle évolution, les pressions internationales en faveur de la maîtrise des armements peuvent également être un moteur de progrès, dans la mesure où pour la plupart des pays, il est important d'apparaître comme un État nucléaire responsable en phase avec ses obligations internationales. Pour les signataires du TNP, cela implique en particulier une obligation de travailler au désarmement nucléaire découlant de l'article 6 du Traité. Si les impératifs sécuritaires restent centraux dans la manière dont ces États abordent la question de la maîtrise des armements, le contexte politique plus large peut également favoriser ou freiner les efforts consacrés à ces objectifs.

¹⁸² Bates Gill, « Exploring post-INF arms control in the Asia-Pacific: China's role in the challenges ahead », *op. cit.*