

LE TRAITÉ NOUVEAU START EST-IL UN BON TRAITÉ?

PAR

BERNARD SITT (*)

Le traité bilatéral «Nouveau START», signé à Prague le 8 avril 2010 par les Présidents américain et russe, quelques jours avant le sommet sur la sécurité nucléaire de Washington, est entré en vigueur le 5 février 2011, avec l'échange des instruments de ratification entre la secrétaire d'Etat américaine Hillary Clinton et le ministre des Affaires étrangères russe Sergueï Lavrov à Munich, en marge de la Conférence annuelle sur la sécurité.

Ce traité marque une nouvelle étape, certes peu ambitieuse en matière de réduction des arsenaux nucléaires déployés par rapport aux niveaux existants, puisqu'il assigne un plafond global de 1 550 têtes stratégiques déployées, portées par un maximum de 700 vecteurs déployés, pour un maximum de 800 lanceurs déployés ou non déployés. Il n'en reste pas moins symboliquement intéressant et politiquement tout à fait significatif, parce que destiné à matérialiser la reprise (le «*reset*») du dialogue stratégique américano-russe, après le vide des deux mandats de G.W. Bush en matière d'*arms control*.

Cet accord était annoncé et attendu depuis le milieu de l'année 2009 et il était d'une certaine manière incontournable. Toutefois, le succès de la négociation n'était aucunement assuré et celle-là a d'ailleurs été assez longue, ardue et semée d'embûches, comme l'ont ensuite été les deux processus de ratification menés en parallèle. A présent que le Traité est en vigueur, les perspectives de négociation d'un après-Nouveau START, malgré les propositions volontaristes du président Obama, sont à l'évidence très lointaines.

LE CONTEXTE STRATÉGIQUE ET LA NÉGOCIATION

Le Traité START, signé en juillet 1991 pour une durée de 15 ans, assignait aux arsenaux stratégiques de chacune des deux parties un plafond global de 6 000 têtes, portées par un maximum de 1 600 vecteurs. Il était entré en vigueur le 5 décembre 1994, après sa ratification par les Etats-Unis

(*) Directeur du Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM, France).

et les quatre pays héritiers de l'arsenal nucléaire de l'ex-URSS (Russie, Biélorussie, Kazakhstan, Ukraine). Il arrivait ainsi à échéance le 5 décembre 2009 : Moscou et Washington étaient déterminées à lui donner une succession que le singulier traité SORT (1), signé à Moscou en 2002, ne pouvait pas assurer. Cette détermination politique faisait d'autant plus sens que la suite de la décennie 1990 avait été marquée par deux échecs sérieux du processus START.

Ainsi, le traité START 2 qui, signé en janvier 1993, prévoyait l'élimination des ICBM MIRVés et une réduction à un niveau global de 3 000 à 3 500 têtes déployées, fut ratifié – de manière conditionnelle – par le Sénat américain en 1996, puis par la Douma russe en 2000, mais n'entra jamais en vigueur, entre autres parce qu'il fut dénoncé par Moscou en 2002, en réplique au retrait américain du Traité ABM.

Lors du Sommet d'Helsinki de mars 1997, les deux parties s'engagèrent à négocier, dès l'entrée en vigueur de START 2, un traité START 3 qui ramènerait les niveaux globaux, pour chacune des parties et à l'échéance du 31 décembre 2007, à un chiffre compris entre 2 000 et 2 500 têtes : ce nouvel accord serait assorti de la destruction des têtes retirées, de mesures de transparence sur les arsenaux déployés et d'autres mesures conjointes destinées à promouvoir l'irréversibilité des réductions. Toutefois, ces engagements ne purent survivre aux différends suscités par la politique américaine de défense antimissiles et l'intransigeance russe sur cette question.

Intervenu un an après le discours de Prague du président Obama, le processus Nouveau START semble marquer un renouveau et traduit en effet une nouvelle dynamique, avec le retour à un *arms control* caractérisé par la fin d'une longue confrontation entre deux parties surarmées et la reprise d'un dialogue mené dans une logique de recherche de parité, de transparence et de stabilité stratégique, donc dans un climat nettement plus positif, même si la défiance n'est parfois pas exclue.

Il y avait peu à attendre de la reprise des discussions START à partir de 2006, même si, le 6 avril 2008, à Sochi, les présidents G. W. Bush et V. Poutine avaient signé une Déclaration sur le contexte stratégique (2), dans laquelle ils s'engageaient à réduire leurs forces nucléaires au plus bas niveau possible « *consistent with [their] national security requirements and alliance commitments* ». Et, de fait, si les relations entre les deux pays étaient devenues plutôt exécrables à partir de 2003-2004 (3), à partir de 2009, un certain

(1) Strategic Offensive Reductions Treaty, qui édictait, sans autre disposition contraignante, ni définition explicite ou règle de comptage agréée, ni modalités de vérification autres que celles des moyens techniques nationaux (MTN), une limite de 1 700 à 2 200 têtes « opérationnellement déployées » à l'horizon du 31 décembre 2012.

(2) Cf. le site Internet moscow.usembassy.gov/sochi-declaration-040608.html.

(3) Isabelle FACON, « Désarmement et maîtrise des armements nucléaires : les positions russes et leurs déterminants nationaux et internationaux », *Recherches et Documents* (Fondation pour la recherche stratégique), n° 7, 2009.

nombre de jalons avaient marqué la détermination politique des deux capitales à ne pas manquer l'échéance du 5 décembre. Les présidents Obama et Medvedev avaient ainsi décidé, lors de leur rencontre à Londres le 1^{er} avril, de négocier un nouvel accord de réduction des arsenaux stratégiques offensifs qui serait juridiquement contraignant et prendrait le relais de START. Après que les négociations eurent formellement commencé le 19 mai, ils avaient signé, le 6 juillet, une déclaration conjointe dans laquelle ils fixaient le niveau des réductions à atteindre : le nombre de têtes nucléaires devrait être compris entre 1 500 et 1 675 et le nombre de vecteurs entre 500 et 1 100. Malgré la pression, les négociateurs manquèrent l'échéance du 5 décembre, qui n'avait plus à ce stade qu'un caractère symbolique : le 25 mars 2010, quelque dix mois après le lancement de la négociation, Washington et Moscou annoncèrent la finalisation de l'accord, même si la rédaction des annexes techniques n'était pas achevée et devait prendre quelques semaines de plus.

LE TRAITÉ NOUVEAU START

Ce traité, d'une durée de dix ans, est sensiblement plus léger que START, dont il en reprend un certain nombre d'orientations (4). Il est néanmoins assez volumineux : au texte de 17 pages du traité lui-même, qui comprend un préambule et 16 articles, s'ajoute un protocole de 165 pages qui, quoique de taille moitié de son homologue pour START, traite de façon approfondie du régime de vérification et inclut dix annexes consacrées à l'architecture de ce régime : terminologie et définitions ; catégories de données relatives aux armes stratégiques offensives des deux parties ; procédures de conversion ou d'élimination associées aux mesures de réduction ; notifications relatives aux changements intervenant dans les données sur les arsenaux ; activités d'inspections sur site ; dispositions relatives à la Commission consultative bilatérale ; procédures régissant la transmission des informations télémétriques relatives aux lancements de missiles balistiques, prévue par l'article IX du Traité ; mise en œuvre provisoire de certaines dispositions du Traité et de son protocole ; déclarations agréées concernant le Traité et son protocole ; dispositions générales applicables au protocole.

Le préambule se réfère de façon classique à l'article VI du Traité de non-prolifération relatif au désarmement nucléaire, insistant en particulier sur la foi des parties dans le développement d'une nouvelle relation stratégique basée sur la confiance mutuelle, la prévisibilité et la coopération.

La création, par l'article XII du Traité, d'une commission consultative bilatérale relève d'une démarche qui mérite d'être soulignée, du fait que les

(4) Amy F. WOOLF, *The New START Treaty : Central Limits and Key Provisions*, CRS Report for Congress, R41219, 24 oct. 2011.

parties établissent par le truchement de cette commission un mécanisme, à la fois juridique et politique, de promotion des objectifs et de mise en œuvre du Traité, de dialogue stratégique et, le cas échéant, de gestion des différends.

Limitations et règles de comptage

Il importe de rappeler et de préciser les mesures agréées en matière de réductions : sept ans après l'entrée en vigueur du Traité, c'est-à-dire à la date du 5 février 2018, chacune des deux parties aura réduit ses arsenaux aux chiffres plafonds agrégés énoncés à l'article II : 700 missiles intercontinentaux (ICBM) déployés, missiles basés à la mer (SLBM) déployés ou bombardiers stratégiques déployés ; 1 550 têtes nucléaires emportées par les trois catégories de vecteurs ainsi définis ; 800 lanceurs, déployés ou non déployés, propres à ces mêmes catégories de vecteurs.

À la date de l'entrée en vigueur, le 5 février 2011, les données initiales dont la fourniture est requise par le Traité sont les suivantes (5) : du côté américain, 882 vecteurs déployés, 1 800 têtes, 1 134 lanceurs déployés et non-déployés ; du côté russe, 521 vecteurs déployés, 1 537 têtes, 865 lanceurs déployés et non-déployés.

Ainsi, il apparaît que la Russie a, d'ores et déjà, presque atteint les objectifs de 2018, alors que les États-Unis ne sont qu'à quelque 20 % au-dessus à l'exception des lanceurs. Les plafonds définis par le Traité étaient donc aisément accessibles et ne représentaient pas un effort considérable de désarmement. Ils permettaient même, du côté russe, de faire meilleure figure dans la gestion de l'obsolescence de l'arsenal.

Cela étant, observons que le traité Nouveau START est le premier à introduire, à travers le plafond imposé aux lanceurs, un élément de limitation, aussi partiel qu'il soit, des forces non déployées. Toutefois, il ne limite aucunement le nombre de missiles non déployés, ICBM ou SLBM. Il leur assigne simplement d'être basés dans des installations qui font partie de l'infrastructure de maintien en condition opérationnelle de l'ensemble des missiles balistiques. Et les deux parties se communiqueront, dans le cadre de leurs échanges de données, les informations relatives à la localisation de ces missiles ou à leurs mouvements, ce qui revient à dissuader de toute tentative de stocker des missiles dissimulés et non comptés.

Une disposition clé du Traité est que, contrairement à START, il n'impose aucun sous-plafond par catégorie de lanceur, ce qui fait que chaque partie est libre de déterminer comme elle l'entend la manière de réduire son arsenal stratégique et de le recomposer en fonction de ses choix de posture. Par rapport au modèle de relation bilatérale qui prévalait dans START, c'est là un changement décisif, caractéristique de l'*arms control* de

(5) Cf. le site Internet www.state.gov/t/avc/rls/164722.htm.

l'après-Guerre froide. Les réductions pourront donc être accomplies de manière flexible, soit par diminution du nombre de vecteurs, par conversion ou par destruction, soit par diminution du nombre de têtes emportées par les missiles balistiques (*downloading*).

Autre élément structurant essentiel, les règles de comptage des têtes (énoncées à l'article III) correspondent à la prise en compte des têtes réelles pour les missiles, mais pas pour les bombardiers, qui sont comptés chacun pour une tête, alors qu'ils sont susceptibles d'emporter missiles de croisière, missiles à courte portée et bombes à gravité. Cette règle de comptage *a priori* surprenante était déjà en germe dans START, où les bombardiers comptaient pour moins de têtes qu'ils pouvaient en emporter. Ainsi, ils pouvaient, des deux côtés, emporter au moins 16 missiles à courte portée et bombes à gravité. Et les bombardiers américains comptaient pour 10 missiles de croisière, alors qu'ils pouvaient en emporter le double; de même pour les bombardiers russes, qui comptaient pour 8 (6). Il est un fait qu'en situation normale, les bombardiers n'emportent pas de têtes nucléaires et que la menace qu'ils représentent pour l'adversaire, compte tenu de leurs délais d'armement et d'intervention, est moindre que celle que constituent les missiles balistiques stratégiques, qui peuvent être considérés comme plus déstabilisants, et qui sont donc privilégiés dans les réductions et pris en compte avec leur capacité maximale d'emport. L'option minimale «un bombardier/une charge» retenue par les négociateurs correspond à une mesure de confiance voulue, même si elle conduit à une sous-estimation significative du nombre de têtes déployables détenues par chacune des parties (7).

Quoi qu'il en soit, les réductions globales du Nouveau START ont pu être valorisées par la Maison-Blanche de manière relativement avantageuse (8) : le nouveau plafond d'ensemble représente une réduction de 74 % par rapport à celui de START et de 30 % par rapport à la limite supérieure autorisée par SORT. De plus, le plafond du nombre de vecteurs déployés est moins de la moitié de celui de START. On peut s'en féliciter, même si, encore une fois, les chiffres réels pour ce qui concerne les têtes sont à l'évidence supérieurs aux chiffres affichés.

Les méthodes de réduction par destruction ou conversion des vecteurs

Les clauses qui régissent l'élimination des vecteurs par destruction ou par conversion à des missions non nucléaires traduisent elles aussi un change-

(6) Cf. réf. 5.

(7) On aurait pu imaginer un chiffre plus proche des capacités d'emport réelles : pourquoi n'avoir pas affecté, par convention agréée mutuellement, cinq charges par bombardier par exemple ? Naturellement, les chiffres des réductions globales s'en seraient trouvés amoindris.

(8) *Key Facts about the New START Treaty*, Office of the Press Secretary, The White House, 26 mars 2010.

ment positif de climat. Elles sont techniquement moins rigides et moins complexes, donc moins coûteuses.

Les silos d'ICBM seront, comme pour START, détruits par creusement ou par explosion à une profondeur déterminée, mais ils pourront être également remplis de débris et chaque partie pourra utiliser une méthode alternative dont elle fera une démonstration à l'autre partie. Le processus de destruction des lanceurs d'ICBM mobiles – sur route – sera, lui aussi, plus simple et moins destructif.

Dans le même esprit, les tubes de lancement des SLBM à bord des sous-marins pourront être rendus inopérants ou convertis de manière vérifiée à d'autres usages, comme le lancement de missiles de croisière à charge conventionnelle, de telle manière que le sous-marin se verra doté d'une capacité nucléaire stratégique réduite et n'aura pas à être détruit dans sa totalité comme c'était le cas pour START.

Pour les bombardiers, les procédures d'élimination ont également été assouplies, en ce sens qu'ils n'ont plus à être sectionnés en de multiples tronçons et qu'une simple découpe du fuselage ou d'une aile suffit. De plus, ils peuvent être convertis en bombardiers conventionnels par simple modification des systèmes d'emport et démonstration à la partie adverse. C'est ainsi que la conversion d'un certain nombre de bombardiers américains, effectuée mais non reconnue sous START, pourra l'être sous le nouveau traité (9).

Le régime de vérification

Le Nouveau START inclut un régime de surveillance et de vérification qui s'inspire de celui de START, en lui apportant des simplifications substantielles. Comme lui, il inclut la définition et la mise à jour d'une base de données exhaustive relative à l'ensemble des éléments limités par le Traité, des dispositions relatives à l'utilisation des moyens techniques nationaux, un système régissant de manière précise les notifications et un régime d'inspections sur place permettant aux deux parties de confirmer la validité des informations échangées. Au nombre total maximum de dix-huit chaque année – au lieu de vingt-huit pour START –, ce sont des inspections à court délai de préavis, qui peuvent être de deux types – au lieu de douze dans le cas de START (10).

Les inspections de type I – un maximum de dix chaque année – concernent les bases opérationnelles d'ICBM, de sous-marins et de bombardiers, déployés et non déployés. Elles ont pour objet de confirmer l'exactitude des données déclarées concernant le type et le nombre de systèmes d'armes

(9) Cf. réf. 5.

(10) CESIM International Group on Global Security, *On-Site Inspections : a major Tool in Arms Control Verification*, GCSP Geneva Papers, hors-série, à paraître.

concernés par le Traité, sur la base d'un *briefing* de l'équipe d'inspecteurs suivi du choix, au hasard, d'un missile à inspecter.

Les inspections de type II – un maximum de huit chaque année – concernent les installations dédiées au chargement, au stockage, à la réparation, aux essais et à l'entraînement. Elles peuvent également s'appliquer à des bases déclarées antérieurement, afin de vérifier qu'elles ne sont plus utilisées de manière incompatible avec le Traité.

Il est intéressant de relever que la possibilité de demander une inspection par défi, prévue dans START mais jamais utilisée, n'a pas été reconduite dans Nouveau START.

LE TRAITÉ NOUVEAU START ET LA DÉFENSE ANTIMISSILES

La politique américaine en matière de défense antimissiles est un point de contention persistant de la relation bilatérale américano-russe, essentiellement depuis le milieu des années quatre-vingt-dix.

Cette problématique n'a pas manqué d'être présente dans la négociation de Nouveau START, mais elle en marque assez peu les dispositions techniques : le Traité se contente de stipuler, dans son article V, qu'aucune des deux parties ne peut convertir des lanceurs d'ICBM ou de SLBM en lanceurs d'intercepteurs antimissiles, ni d'ailleurs de procéder à l'inverse. Dans les faits, la confrontation sur le sujet continue de se développer dans le contexte du Traité, en termes stratégiques plus larges et sans que les deux parties ne parviennent, malgré quelques apparences, à exprimer une vision stratégique commune.

Le cadre avait été posé une première fois lors de la rencontre du 1^{er} avril 2009, où les deux Présidents avaient précisé d'un commun accord que les craintes de la Russie s'agissant des programmes américains de défense antimissiles seraient traitées dans un forum séparé de celui de la négociation Nouveau START.

Ils avaient ensuite convenu, en juillet 2009, à Moscou, que le Traité incluait une «*clause sur l'interrelation entre les armes stratégiques offensives et les armes stratégiques défensives*». Et, de fait, cette clause apparaît bien, mais de façon juridiquement non contraignante, puisqu'elle figure dans le préambule, qui est partie intégrante du Traité et stipule que les parties reconnaissent (traduction non officielle) : «*existence de l'interrelation entre les armes stratégiques offensives et les armes stratégiques défensives, que cette interrelation deviendra plus importante à mesure que les armes nucléaires stratégiques sont réduites et que les armes stratégiques défensives actuelles ne portent pas atteinte à la viabilité et à l'efficacité des armes stratégiques offensives des parties*».

Cette clarification est intéressante, car à la fois elle assigne une limite à la viabilité du Traité et elle affirme l'existence d'une condition à la poursuite du processus, en ce sens que le développement de systèmes antimissiles est, en tout cas pour la partie russe, un obstacle à la poursuite de la réduction des arsenaux nucléaires.

Toutefois, ce langage agréé en commun ne semble pas offrir à Moscou une garantie suffisante, puisque, dans la déclaration unilatérale dont il accompagne la signature du Traité (cf. réf. 12), le Président russe réitère sa position d'une manière qui ressemble à une mise en garde, utilisant la clause classique d'intérêts suprêmes et affirmant que : *« le Traité peut opérer et être viable seulement si les Etats-Unis d'Amérique se retiennent de développer leurs capacités de défense antimissiles quantitativement et qualitativement. Par conséquent, les circonstances exceptionnelles auxquelles se réfère l'article XIV du Traité incluent l'accroissement des capacités des Etats-Unis d'Amérique en matière de défense antimissiles d'une manière qui menace[rait] le potentiel des forces nucléaires stratégiques de la Fédération de Russie »*.

Pour sa part, le Président américain, dans sa déclaration unilatérale parallèle (11), réitère la position traditionnelle de Washington : *« les systèmes de défense antimissiles n'ont pas pour objectif d'affecter l'équilibre stratégique avec la Russie. Les systèmes de défense antimissiles des Etats-Unis seraient employés pour défendre les Etats-Unis contre des frappes balistiques limitées et pour défendre leurs forces déployées, leurs alliés et leurs partenaires contre des menaces régionales. Les Etats-Unis ont l'intention de continuer à améliorer et à déployer leurs systèmes de défense antimissiles »*. Et, pour compléter le message, l'administration américaine a précisé à plusieurs reprises, à l'adresse du Congrès et de différents cercles conservateurs, qu'aucune clause du Traité ne limite la capacité du pays à développer, au plan qualitatif comme quantitatif, ses systèmes de défense antimissiles, ce qui, effectivement, est juridiquement incontestable.

Ainsi, même si le dialogue reste ouvert, le différend subsiste et n'a pas manqué de revenir dans le débat à maintes occasions, notamment dans le cadre des processus parallèles de ratification.

LA RATIFICATION DU TRAITÉ PAR LES ETATS-UNIS

Comme le montre le film des événements, le processus américain de ratification a connu quelques épisodes de débats domestiques assez vifs. On peut noter parmi d'autres la controverse menée par l'ancien gouverneur

(11) Remarks by President Obama and President Medvedev of Russia at New START Signing Ceremony and Press Conference, 8 avr. 2010, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-medvedev-russia-new-start-treaty-signing-cere.

républicain du Massachusetts, Mitt Romney, qui affirmait en juillet 2010 dans le *Washington Post* (12) que Nouveau START empêchait les États-Unis de développer leurs programmes de défense antimissiles, que la Commission consultative bilatérale avait le pouvoir d'amender le Traité dans ce sens et que la Russie pouvait embarquer un nombre « illimité » d'ICBM sur ses bombardiers, arguments solidement réfutés par John Kerry (13), ancien candidat démocrate à l'élection présidentielle en 2008 et président de la Commission des affaires étrangères du Sénat, ainsi que par le sénateur – et *ranking member* – républicain Richard Lugar.

L'essentiel du processus légal et politique avait commencé avec le dépôt au Sénat, le 13 mai 2010, du Traité accompagné de ses annexes, des déclarations présidentielles unilatérales, d'une analyse article par article et du rapport dit « 1 251 » sur les engagements et projets budgétaires de l'administration pour les programmes d'armes nucléaires futurs. La Commission des affaires étrangères du Sénat avait tenu, à partir d'avril 2010, douze auditions sur le Traité et entendu les témoignages de plus de vingt personnalités civiles et militaires de l'administration et au-delà. La Commission des forces armées avait pour sa part tenu huit auditions, lors desquelles elle avait entendu entre autres la secrétaire d'État et les secrétaires à la Défense et à l'Énergie, ainsi que l'amiral Michael Mullen, chef d'état-major des armées (*Joint Chiefs of Staff*). La Commission du renseignement avait elle aussi tenu une audition destinée à évaluer les capacités américaines de surveillance et la vérifiabilité du traité. Sur ce point, une controverse emmenée par le sénateur républicain John McCain portait sur la capacité à tricher de la partie russe et son incidence potentielle sur l'efficacité de la dissuasion américaine. Parmi les réponses apportées, on peut relever celle du général Kevin Chilton (chef du STRATCOM) : une tricherie sur la composition de l'arsenal pouvait avoir un effet, mais une tricherie significative serait détectée. Au total, l'ensemble de ces auditions, joint aux témoignages d'un certain nombre d'anciens officiels de haut rang, permettait de consolider progressivement un consensus bipartisan en faveur du Traité (14).

Le 16 septembre, la Commission des affaires étrangères adoptait la résolution de ratification (*advice and consent*) à l'intention du Sénat et le rapport détaillé qui l'accompagnait (15) par quatorze voix (onze démocrates et quatre républicains) contre quatre, renouant avec une tradition de soutien bipartisan qu'avaient connu tous les traités antérieurs.

(12) Mitt ROMNEY, « Obama's worst foreign-policy mistake », *The Washington Post*, 6 juil. 2010.

(13) John F. KERRY, « How New START will improve our nation's security », *The Washington Post*, 7 juil. 2010.

(14) « Why New START is essential to US national security : what bipartisan national security officials are saying », *Arms Control Association Issue Brief*, vol. I, n° 8, 19 juil. 2010, disponible sur le site Internet www.armscontrol.org/print/4331.

(15) « Report together with Minority Views, The New START Treaty », Exec. Rept. 111-6, Senate, 111th Congress, 2nd Session, 1^{er} oct. 2011.

Le débat se reportait alors sur le calendrier, les adversaires du Traité multipliant les efforts pour prendre le temps jugé nécessaire à son examen, pour repousser le vote du Sénat à l'année 2011 et pour rendre plus difficile encore l'ouverture d'un débat ultérieur sur la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), texte pour lequel l'obtention d'un soutien bipartisan au Sénat paraît à l'heure actuelle nettement plus ardue. L'examen du Nouveau START par le Sénat ne put effectivement pas s'ouvrir avant les élections *mid-term* au Congrès de novembre et ne commença que le 16 décembre, durant la traditionnelle session terminale (*lame duck session*). Certaines offensives républicaines visant à introduire des amendements au Traité relatifs aux défenses antimissiles et aux armes non stratégiques furent repoussées au motif qu'elles auraient pour première conséquence de remettre l'accord en cause et le Sénat vota en faveur de la ratification le 22 décembre, par 71 voix pour et 26 contre, c'est-à-dire seulement quatre voix de plus que la majorité des deux tiers requise. Ce score est très inférieur à celui du Traité START (93 voix pour, 6 contre), ainsi que, paradoxalement, à celui de SORT, dont la ratification avait, malgré le caractère artificiel de cet accord, fait l'objet d'une quasi-unanimité (95 voix pour, 0 contre). En tout état de cause, l'adhésion américaine a été acquise huit mois après la signature du Traité, ce qui peut être considéré comme un succès.

LA RATIFICATION DU TRAITÉ PAR LA RUSSIE (16)

Le Président russe avait soumis Nouveau START au Parlement russe le 28 mai 2010, deux semaines après l'initiative parallèle de son collègue américain. La voie russe légale de ratification inclut, après examen par la Commission des affaires étrangères de la Douma d'Etat, un vote d'approbation à la majorité, d'abord par la Douma puis par la Chambre haute (Conseil de la Fédération). A ces deux votes, fait suite une loi de ratification signée par le Président de la Fédération de Russie.

Ce processus s'est déroulé plus rapidement et de manière plus aisée que chez le partenaire américain. Le débat politique y a été beaucoup moins vif, le parti Russie Unie du Premier ministre étant largement majoritaire dans les deux chambres, même après les élections du 4 décembre dernier à la Douma, où il a marqué un recul.

Le responsable de la Commission des affaires étrangères de la Douma, Konstantin Kosachyov, avait initialement soutenu le Traité, mais il avait annoncé début novembre le report de la procédure d'examen en réponse à

(16) Isabelle FACON, «Etats-Unis, OTAN et politique russe en matière de défense antimissiles», Rapport non publié, FRS, fév. 2011.

la volonté de certains sénateurs américains républicains d'amender le Traité. Et, de fait, le débat n'a pas eu lieu avant l'épreuve du vote du Sénat américain le 22 décembre, marquant aussi le souhait du président Medvedev de synchroniser les deux ratifications. La Douma se saisit du Traité dès le 23 et vote l'adoption de la loi de ratification en première lecture le 24, puis en deuxième lecture le 14 janvier. Ce vote s'accompagne de modifications du projet de loi, qui incluent des réserves et interprétations du Traité pour faire écho à celles de la loi de ratification américaine, notamment : la spécification des conditions qui pourraient conduire la Russie à se retirer du Traité, à savoir en cas de violation par les Etats-Unis, de déploiement unilatéral par ces derniers ou par un groupe d'Etats de défenses antimissiles et de mise en service de systèmes stratégiques non nucléaires (17) sans l'accord de la Commission consultative bilatérale; l'obligation de faire rapport annuellement à la Douma sur la mise en œuvre du Traité; l'affirmation que le préambule de Nouveau START doit constituer pour les deux parties une obligation de nature juridique, en particulier lorsqu'il affirme «*l'interrelation*» entre armes offensives et armes défensives.

Ces amendements à la loi de ratification sont approuvés par le ministre S. Lavrov devant la Douma, laquelle, après un appel du président Medvedev, approuve la loi en troisième lecture le 25 janvier, avec, comme attendu, une majorité confortable de 350 voix pour et 96 voix contre. Le Conseil de la Fédération lui emboîte naturellement le pas, votant la loi à l'unanimité le lendemain même, et c'est dès le 28 janvier que le Président russe signe la ratification, ouvrant dès lors la voie à l'échange des instruments de ratification et à l'entrée en vigueur formelle du Traité.

L'APRÈS-NOUVEAU START ET SES PERSPECTIVES

Au total, il est finalement remarquable que les oppositions domestiques, surtout du côté américain, et les divergences sur l'interprétation du Traité n'aient pas fait obstacle à sa ratification et on ne peut que constater que l'impératif politique du *reset* a bien opéré. La reprise du dialogue s'est bien matérialisée par un instrument, lequel, pour peu ambitieux et pour peu contraint qu'il soit dans les chiffres et dans le calendrier, fonctionne.

La mise en application des procédures formelles se déroule très normalement. Les deux parties ont procédé à l'échange initial de données quarante-cinq jours après l'entrée en vigueur et aux activités d'inspection sur site à partir de soixante jours après l'entrée en vigueur. La première réunion de la commission consultative bilatérale s'est tenue à Genève du 28 mars au

(17) Cette clause se réfère directement au programme américain de déploiement de systèmes stratégiques conventionnels «*Prompt Global Strike*».

8 avril 2011. En octobre 2011, les deux parties ont fait le point sur la mise en œuvre du régime de vérification et ont noté qu'elles avaient procédé au total à mille cinq cents notifications et à douze et onze inspections respectivement pour les Etats-Unis et pour la Russie.

Il est tout à fait probable que l'ensemble de la mise en œuvre du Traité ne suscitera pas de difficulté pour les années à venir et que les objectifs de réduction seront atteints rapidement, bien avant l'échéance de 2018.

Il paraît acquis aujourd'hui que Nouveau START contribue au renforcement de la stabilité stratégique. Et les perspectives futures ont été clairement tracées par le président Obama dans sa déclaration à l'occasion de la signature, le 8 avril 2010, où il a indiqué que le Traité préparerait le cadre pour de futures réductions, à travers lesquelles il souhaitait pour sa part aborder à la fois les armes stratégiques et les armes tactiques, déployées et non déployées.

Néanmoins, les chances de succès d'une poursuite du processus nous paraissent aujourd'hui limitées, pour trois raisons. En premier lieu, l'interrelation entre armes stratégiques offensives et défensives fortement affirmée par la partie russe pèsera, comme on l'a noté, plus encore lorsque des chiffres d'arsenaux au niveau du millier de têtes seront mis sur la table et le différend sur les défenses antimissiles n'en deviendra que plus prégnant. Ensuite, Moscou a toujours refusé d'aborder tout dialogue sur les armes nucléaires non stratégiques et la négociation d'un instrument juridiquement contraignant dans ce domaine ne pourra qu'être extrêmement complexe si elle veut aller au-delà de simples mesures de confiance ou de transparence et introduire en particulier des règles de comptage et un régime de vérification effectif – et la question des armes nucléaires de l'OTAN stationnées en Europe serait immanquablement remise à nouveau en débat. Enfin, les deux parties n'ont pas la même perception du déséquilibre des forces conventionnelles en Europe et la Russie a suspendu fin 2007 sa mise en œuvre du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE); des négociations sont en cours dans un autre forum (à 36 participants) depuis mi-2010 sur ce sujet non moins difficile et un lien ne manquerait pas d'être établi – à nouveau – entre cette problématique et celle des armes nucléaires non stratégiques.

Ainsi, le constat qui s'impose est que Nouveau START est une étape certainement durable. L'*arms control* nucléaire ne peut être qu'un processus progressif qui s'inscrit dans le temps long et dans une approche pas à pas prenant en compte l'établissement de liens avec d'autres forums. Il faut peut-être laisser au «pas» Nouveau START le temps de matérialiser son succès, sans pour autant interrompre le dialogue.