

**LE TRAITÉ SUR LA RÉDUCTION
DES ARMEMENTS STRATÉGIQUES OFFENSIFS
ET LES NOUVELLES RELATIONS
ENTRE LES ETATS-UNIS
ET LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

PAR

JEAN KLEIN (*)

Le 24 mai 2002, les Présidents Bush et Poutine ont signé à Moscou un traité par lequel les Etats-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie s'engagent à réduire de deux tiers leurs armements stratégiques offensifs en l'espace de dix ans, étant entendu qu'au terme du processus, le 31 décembre 2012, les plafonds finaux n'excéderaient pas 1 700-2 200 charges nucléaires déployées opérationnellement de part et d'autre. Dans une déclaration commune publiée le même jour, les parties contractantes affirmaient que l'époque où elles étaient ennemies était révolue et qu'à l'avenir, elles agiraient comme des partenaires pour « *faire progresser la stabilité, la sécurité et l'intégration économique, relever les défis qui se posent à l'échelle mondiale et aider au règlement des conflits régionaux* ». Se manifestait ainsi une certaine connivence entre Russes et Américains dans un monde où l'antagonisme Est-Ouest avait vécu, mais où de nouveaux risques avaient surgi et où des organisations criminelles n'hésitaient pas à recourir à « l'hyper-terrorisme » pour menacer leurs intérêts vitaux.

A cet égard, les attentats perpétrés à New York et à Washington le 11 septembre 2001 ont servi de catalyseur au rapprochement russo-américain, puisque le Président Poutine fut l'un des premiers chefs d'Etat à assurer le Président Bush de sa solidarité dans l'épreuve et qu'il apporta peu après son soutien à l'opération militaire *Enduring Freedom* conduite par les Etats-Unis en Afghanistan contre le régime des Talibans et les réseaux Al Qaïda qui y avaient établi leurs principales bases d'opération. Ce choix délibéré en faveur d'une entente étroite avec la puissance américaine pour relever le défi du terrorisme international a créé les conditions favorables à la conclusion du Traité sur la réduction des armements stratégiques offensifs (*Strategic Offensive Reductions Treaty* ou SORT) et permis de surmonter les derniers obstacles qui se dressaient sur la voie d'un accord : les Etats-Unis hésitaient à prendre des engagements fermes dans ce domaine et privilé-

(*) Professeur de Science politique à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne et chercheur associé à l'Institut Français de Relations Internationales (IFRI).

giaient la méthode des réductions unilatérales pour ajuster leur arsenal nucléaire au nouvel environnement stratégique; la Russie, au contraire, tenait à ce que les réductions soient consacrées par un traité en bonne et due forme, qui lui conférerait le statut de partenaire des Etats-Unis et permettrait de masquer l'érosion de ses forces nucléaires par la reconnaissance d'une prétendue parité stratégique. La formule retenue en définitive donne satisfaction aux deux parties puisque les réductions convenues font l'objet d'un traité qui sera soumis à ratification et qu'une grande latitude est laissée aux Etats signataires dans le choix des moyens pour atteindre les plafonds finaux à l'échéance prévue. Avec la signature du SORT étaient dissipées les incertitudes sur la continuité du processus de maîtrise des armements (*arms control*), qui avait été une des composantes majeures des politiques de sécurité des deux Grands pendant la période le l'antagonisme Est-Ouest, mais que la nouvelle Administration américaine considérait avec suspicion au point de contester certains de ses acquis (1).

LES INFLEXIONS DE LA POLITIQUE AMÉRICAINE DE MAÎTRISE DES ARMEMENTS

Dès son entrée en fonction, l'Administration Bush avait manifesté des réserves à l'égard de la maîtrise des armements et du désarmement et avait laissé entendre qu'elle s'affranchirait des contraintes du Traité ABM, qui faisait obstacle au déploiement d'un système de défense antimissiles jugé nécessaire pour se protéger contre les agissements des « Etats-voyous » (*rogue states*). Par ailleurs, elle n'avait nullement l'intention d'engager la procédure de ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (*Comprehensive Test Ban Treaty* ou CTBT) et ce, en dépit d'un avis favorable de l'ancien chef d'état-major des armées, le général John Shalikashvili. Dans un rapport publié en janvier 2001, celui-ci avait fait valoir que le CTBT était compatible avec les intérêts de sécurité des Etats-Unis et que son entrée en vigueur contribuerait à renforcer le régime de non-prolifération des armes nucléaires. Toutefois, l'Administration Bush voulait garder les mains libres pour expérimenter de nouvelles armes qui pourraient s'avérer indispensables dans le cadre d'une stratégie de préemption contre des installations souterraines fortement protégées (2). En outre, elle ne souhaitait pas inscrire la réduction des armements stratégiques dans le cadre des START (*Strategic Arms Reduction Talks*), jugés trop rigides. Au deme-

(1) Pour plus de détails sur les problèmes posés par les changements de la politique américaine en matière d'*arms control*, cf. Jean KLEIN, « Les Etats-Unis et la maîtrise des armements après les attentats du 11 septembre 2001 », *ARES*, vol. 19, n° 48, janvier 2002.

(2) Le *Los Angeles Times* du 9 mars 2002 a révélé que la *Nuclear Posture Review* de 2001 prévoyait la mise au point d'armes nucléaires à forte capacité de pénétration pour détruire des bunkers abritant des armes de destruction massive ou des postes de commandement et de contrôle. Cf. *The Arms control reporter, Global Nuclear disarmament, Analysis USA*, p. 4 et les articles de Philipp V. BLEEK dans *Arms control today*, vol. 32, n° 3, avril 2002.

rant, le Traité START II, signé le 3 janvier 1993, n'était toujours pas entré en vigueur et les pourparlers tendant à lui donner un prolongement sous la forme d'un accord START III n'avaient pu être entamés bien que les Présidents Eltsine et Clinton eussent pris des engagements à cet effet lors de leur rencontre à Helsinki, les 20 et 21 mars 1997. A cette occasion, ils étaient convenus de ramener les plafonds finaux à 2 500 charges nucléaires et de rendre le processus de réduction irréversible par l'élimination ou la neutralisation des ogives nucléaires et la mise hors d'usage des lanceurs et des véhicules porteurs (3).

Toutefois, la réalisation de ce projet ambitieux était subordonnée à l'entrée en vigueur de l'accord START II, dont le sort restait indécis du fait des objections qu'il soulevait au sein des deux chambres du Parlement russe et de la corrélation qui avait été établie entre la réduction des armements stratégiques offensifs et le maintien en vigueur du Traité ABM qui réglementait d'une manière stricte le développement et le déploiement des systèmes de défense contre les missiles stratégiques. Pour tenter de surmonter ces divergences, les Etats-Unis et la Russie avaient adopté le 26 septembre 1997 des protocoles additionnels aux Traités START II et ABM : l'un accordait à la Russie un délai supplémentaire pour l'exécution de ses obligations de réductions des armements stratégiques offensifs (l'échéance était reportée du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2007) et l'autre établissait une ligne de démarcation entre les défenses contre les missiles de théâtre (*Theater Missile Defense*) qui ne subissaient aucune limitation et les défenses contre des missiles stratégiques qui restaient soumis aux contraintes édictées par le Traité du 26 mai 1972 (4). Or, ces protocoles se sont heurtés au refus du Sénat, qui ne voulait pas compromettre l'édification aux Etats-Unis d'un système de défense antimissiles efficace ; et si les deux chambres du Parlement russe ont ratifié en avril 2000 l'accord START II révisé, elles ont précisé que la Russie serait déliée de ses engagements dans l'hypothèse où les Etats-Unis useraient de leur faculté de retrait du Traité ABM ou contreviendraient à ses stipulations.

Le SORT du 24 mai 2002 (5) a permis de faire sortir le débat de l'impasse et d'atteindre le but que l'on s'était fixé en empruntant des voies différentes de celles que l'on avait prises dans le passé. Plutôt que de s'engager dans de longues négociations et de rédiger un traité volumineux qui définirait d'une manière précise les obligations contractées, on s'est borné à fixer un objectif global en laissant à chaque partie le soin de déterminer « *la composi-*

(3) Cf. les documents finaux du sommet d'Helsinki dans *Arms control today*, vol. 27, n° 3, mars 1997.

(4) Cf. le dossier publié dans *Arms control today*, vol. 27, n° 6, septembre 1997. Pour plus de détails sur la question des interactions entre la réduction des armements stratégiques et la limitation du déploiement des systèmes de défense antimissiles, cf. Jean KLEIN, « L'avenir de l'accord START II », *L'Europe et la sécurité internationale. Mémento défense et désarmement 1997*, GRIP-Editions Complexe, Bruxelles.

(5) Le texte du SORT a été transmis au Secrétariat général de la Conférence du désarmement de Genève et publié le 7 juin 2002 sous la cote CD/1674.

tion et la structure de ses armements stratégiques offensifs en se fondant sur la limitation globale convenue du nombre d'ogives de ce type » (article 1^{er}). Seules les ogives sont prises en compte et il n'est plus question de répartir les charges nucléaires entre les trois composantes de la triade stratégique – missiles sol-sol, missiles mer-sol et bombardiers à long rayon d'action. En outre, les charges nucléaires qui font l'objet de réductions ne seront pas toutes éliminées car on veut en conserver un certain nombre comme réserve opérationnelle afin de pouvoir reconstituer rapidement les stocks préexistants en cas de nécessité. D'après des prévisions officielles, les Etats-Unis envisageraient de déployer 2 200 armes stratégiques en 2012 et de conserver 2 400 armes supplémentaires en réserve opérationnelle (*responsive capability*). Certaines d'entre elles pourraient être redéployées en quelques semaines ou quelques mois et la totalité en trois ans. On estime également que les Etats-Unis continueront de stocker des milliers d'ogives supplémentaires qui pourraient être réinstallées sur des vecteurs et constituer des armes prêtes à l'emploi. Interrogé sur les raisons du maintien d'une quantité aussi importante d'armes nucléaires, le Président Bush a invoqué les incertitudes de l'avenir et la nécessité pour son successeur de disposer d'un large éventail d'options pour faire face à toute éventualité.

On dispose également d'indications sur la manière dont les Etats-Unis procéderaient pendant les cinq premières années : ils désarmeraient 4 des 18 sous-marins nucléaires du type *Trident* pour en faire des lanceurs de missiles de croisière conventionnels, démantèleraient leur 50 fusées *Peacekeeper* dotées chacune de 10 ogives et mettraient un terme aux missions nucléaires des bombardiers du type B-1B. Ces mesures se traduiraient par la mise hors service de 1 300 charges nucléaires. On retirerait également des ogives des autres missiles sol-sol (*ICBM ou Intercontinental Ballistic Missiles*) et mer-sol (*SLBM ou Submarine Launched Ballistic Missiles*) dotés de charges multiples séparément guidées sur leur objectif (*MIRV ou Multiple Independently Targeted Reentry Vehicle*). Ainsi atteindrait-on en 2007 des plafonds de 3 800 armes nucléaires opérationnelles, un chiffre légèrement supérieur à celui prévu par l'accord START II à la même date (3 500) (6).

En revanche, les Russes ont fait preuve de discrétion sur la manière dont ils procéderont aux réductions convenues, mais il est probable que les ogives retirées des vecteurs opérationnels seront stockées et non pas éliminées comme ils en exprimaient le souhait naguère. En 2002, on estimait à plus de 13 000 le nombre de leurs armes nucléaires stratégiques non déployées et de leurs armes nucléaires tactiques. Ces chiffres élevés s'expliqueraient surtout par le fait que le coût de leur démantèlement excède les ressources

(6) Cf. le dossier intitulé « Strategic Offensive Reductions Treaty : analysis, commentary, text, factfile » et l'article de Philipp C. BLEEK, « US Russia sign treaty cutting deployed nuclear forces », *Arms control today*, vol. 32, n° 5, juin 2002. On trouvera également des estimations sur les réductions probables à l'horizon 2012 dans *The Arms Control Reporter 2002* (Global Nuclear Disarmament, NDCR NPR Critique, pp. 6-10).

financières de la Russie. Cependant, aux dires d'experts américains, la Russie continuerait de fabriquer des armes nucléaires en faible quantité pour remplacer celles qui sont frappées d'obsolescence et le Président Poutine ne s'est pas inscrit en faux contre cette assertion : lors de la conférence de presse qui a suivi la signature du SORT, il a indiqué que la production de nouvelles « *têtes nucléaires n'était pas notre priorité* », mais que la Russie était tenue de prendre en considération les menaces que faisaient peser sur elle d'autres Etats dotés de l'arme nucléaire et des « *proliférateurs potentiels* » (7).

A la différence du Traité START, la chronologie des opérations de désarmement n'est pas précisée et le processus de réduction ne comporte pas d'étapes intermédiaires, ce qui introduit un facteur d'incertitude dans l'exécution du Traité. En effet, la seule obligation qui incombe aux parties contractantes est d'atteindre les plafonds finaux des armes stratégiques déployées opérationnellement, le 31 décembre 2012, c'est-à-dire le jour même où le traité expire. La coïncidence des dates de l'exécution et de l'expiration du Traité a conduit certains analystes à contester son utilité puisque, d'un strict point de vue technique, il ne pouvait être violé. Ce point de vue a été contesté par un haut fonctionnaire américain qui a invoqué la Convention de Vienne sur le droit des traités et a fait observer que le SORT pouvait être violé si les Etats-parties agissaient à l'encontre de son objet et de son but. Toutefois, de telles violations seraient difficiles à déceler dans la mesure où la détermination du niveau des armements stratégiques pendant toute la durée du Traité relève de leur compétence discrétionnaire et qu'ils peuvent maintenir jusqu'à la veille du 31 décembre 2012 des armements stratégiques offensifs en quantité significative, quitte à déclarer le lendemain qu'ils ont été placés en réserve opérationnelle. L'incertitude sur l'évolution du volume et de la configuration des forces pendant le processus du désarmement n'est pas de nature à renforcer la confiance et peut faire naître des soupçons sur l'intention des parties de remplir leurs obligations.

Un autre facteur d'incertitude porte sur la vérification des réductions convenues dont les modalités ne sont pas précisées par l'article III. Certes, « *la déclaration commune sur l'établissement de relations stratégiques nouvelles entre les Etats-Unis et la Fédération de Russie* » se réfère au régime de vérification du Traité START, mais la formulation retenue est ambiguë puisqu'elle se borne à indiquer que les dispositions du Traité du 31 juillet 1991 « *serviront à assurer la confiance, la transparence et la prévisibilité dans le cadre de nouvelles réductions des armements stratégiques offensifs, parallèlement à d'autres mesures, notamment des mesures de transparence, qui seront arrêtées* ». Or, si l'on se fie à des commentaires officiels rendus publics à la fin du mois de mai aux Etats-Unis, aucune décision n'aurait été prise par les deux Etats signataires sur la prise en compte d'éléments du régime de

(7) Cf. l'article de Philipp BLEEK, *op. cit.*, p. 26.

vérification de START I pour garantir la mise en œuvre de SORT (8). En outre, le Traité START expire en 2009 et on ne sait si les deux États signataires décideront alors de le proroger, de conclure un nouvel accord de vérification ou de se passer de tout contrôle jusqu'à l'échéance du 31 décembre 2012.

L'article III du Traité prévoit que les questions relatives à sa mise en œuvre seront débattues dans le cadre d'une commission bilatérale qui se réunira au moins deux fois l'an, mais il ne précise pas son fonctionnement et sa composition. Il semble bien que ce laconisme ait été délibéré dans la mesure où les Américains ne voyaient pas l'utilité de définir des procédures de vérification aussi détaillées que celles qui avaient été convenues à l'époque où les États-Unis et l'Union soviétique se considéraient comme des adversaires et se surveillaient étroitement. Désormais, les relations entre la Russie et les États-Unis sont placées sous le signe du partenariat et les précautions d'antan ne s'imposent plus. Il n'en reste pas moins que, pendant la négociation du Traité, des divergences ont surgi entre Russes et Américains sur la comptabilisation des armements et sur leur élimination. Il convient donc de s'interroger sur les chances de les surmonter, soit dans le cadre de la commission bilatérale instituée par l'article III du Traité, soit par la conclusion d'un nouvel accord en vue de renforcer les mécanismes de contrôle et d'accroître la transparence des activités liées à la production, au stockage et au déploiement des armements nucléaires. Toutefois, les signaux émis à Washington ne laissent pas bien augurer d'une telle évolution et les porte-parole de l'Administration Bush ont écarté l'hypothèse de contraintes supplémentaires sur les forces américaines par le biais de la maîtrise des armements.

Enfin, les tenants de l'*arms control* ont relevé que la clause de retrait du SORT (article IV, 3) était moins contraignante que celles qui figurent dans les accords START et le Traité ABM, celles-ci exigeant de l'État qui veut s'affranchir de ses obligations une notification de ses intentions, avec un préavis de six mois et un exposé des raisons qui justifient sa démarche. Dans le cadre de SORT, la durée du préavis a été réduite de moitié et l'État qui exerce sa faculté de retrait n'est plus tenu de s'expliquer sur « *les événements extraordinaires* » dont la manifestation serait de nature à mettre en péril ses intérêts suprêmes.

UNE ÉTAPE SUR LA VOIE DU DÉSARMEMENT ET D'UN PARTENARIAT RUSSO-AMÉRICAIN ?

En dépit des réserves qu'il inspire dans les milieux favorables à la maîtrise des armements, le SORT a été salué comme une étape sur la voie d'une

(8) Cf. Wade BOESE/Peter SCOBLIC, « The jury is still out », *Arms control today*, vol. 32, n° 5, juin 2002.

réduction des armements stratégiques et le prélude à des mesures plus significatives destinées à réduire les risques de l'âge nucléaire et à consolider le régime de non-prolifération (9). Par ailleurs, ce Traité marque clairement la fin de l'antagonisme Est-Ouest et il est remarquable que les Russes et les Américains aient pu s'entendre sur un accord en bonne et due forme alors que les Etats-Unis avaient manifesté d'emblée une nette préférence pour des réductions unilatérales et n'avaient pas hésité à braver la Russie en annonçant le 13 décembre 2001 le retrait du Traité ABM. Dans la mesure où celui-ci était considéré à Moscou comme le garant de la stabilité stratégique, on aurait pu s'attendre à de vives protestations, voire à un blocage des négociations. Or, le Président Poutine adopta en l'occurrence un profil bas et, tout en désapprouvant la décision américaine, il n'y vit pas un obstacle à la conclusion d'un accord sur la réduction des armements stratégiques dont le principe avait été agréé lors de sa rencontre avec le Président Bush le 13 novembre 2001. Dans une allocution diffusée par la télévision russe et dans un entretien accordé au quotidien britannique *The Financial Times*, le jour même où la décision américaine de retrait était rendue publique, il affirma que les défenses antimissiles américaines ne constituaient pas une menace pour son pays, lequel avait pris depuis longtemps des dispositions pour les contourner et préserver ainsi sa capacité de dissuasion. Par ailleurs, il indiqua que la Russie était prête à souscrire à une modification du Traité ABM, mais que les négociations russo-américaines de l'année 2001 avaient porté exclusivement sur le retrait conjoint du Traité par les deux parties contractantes, ce à quoi la Russie s'était refusée (10). Enfin, il avouait ne pas être convaincu par les raisons invoquées par les Etats-Unis pour se doter de défenses antimissiles, car les *rogues states* n'acquerraient pas de sitôt la maîtrise des missiles balistiques stratégiques et ne seraient pas en mesure de les menacer directement; toutefois, il n'en tirait pas de conclusions négatives quant à l'avenir des relations russo-américaines et se félicitait de la décision prise quelques jours plus tôt, le 7 décembre 2001, par le Conseil atlantique, d'associer plus étroitement la Russie à des actions communes de l'OTAN. On sait que les négociations entamées à cet effet débouchèrent sur la création d'un nouveau Conseil Russie-OTAN, qui fut mis en place à Rome, le 28 mai, une semaine après la signature du SORT.

Si le retrait du Traité ABM n'a pas eu d'incidences négatives sur le processus de négociations en vue de la réduction des armements stratégiques, il ne faut pas pour autant sous-estimer l'impact d'une telle décision sur l'attitude des Etats, petits et moyens, qui pourraient être tentés de prendre leur distance vis-à-vis du désarmement. Invités par les grandes puissances à faire preuve de retenue dans la modernisation de leurs appareils militaires

(9) Cf. l'éditorial de Daryl G. KIMBALL, « A beginning, not an end », *Arms control today*, juin 2002.

(10) Ce constat a été confirmé par le Secrétaire à la Défense américain, Donald Rumsfeld, le 13 décembre 2001 : *Arms control today*, vol. 32, n° 1, janvier-février 2002, p. 27.

et à souscrire à des accords de non-prolifération des armes de destruction massive, ces Etats pourraient tirer prétexte de la désinvolture avec laquelle les Etats-Unis se soustraient à leurs engagements en la matière, pour user de la même liberté ou refuser d'adhérer à des traités qu'ils jugeraient discriminatoires. C'est ce qu'a laissé entendre le ministre russe de la Défense, Sergueï Ivanov, lors d'une rencontre à Bruxelles avec son homologue américain, Donald Rumsfeld, le 17 décembre 2001, en faisant observer que la décision de retrait du Traité ABM pourrait créer un précédent et ébranler l'édifice fragile des accords internationaux en vue de la réglementation des armements.

Une autre conséquence du retrait du Traité ABM est la mise en question du Traité START II qui prévoyait l'élimination des missiles terrestres dotés de MIRV. Ces systèmes d'armes furent longtemps considérés par les straté-gistes américains comme la principale menace contre la stabilité de l'équi-libre sur lequel reposait la dissuasion réciproque; et, en acceptant de sacrifier cette composante de la force nucléaire stratégique russe, le Président Eltsine avait fait une concession majeure aux Etats-Unis. Ce geste ne rallia pas tous les suffrages au sein de l'*establishment* politique et militaire à Mos-cou et de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer le caractère inégal du Traité et souligner les inconvénients qu'il présentait pour la sécurité du pays. Ainsi, le directeur du Centre de géopolitique et de prévision militaire de Moscou, Alexeï Arbatov, a fait observer, en 1994, qu'en se conformant aux obligations souscrites, la Russie se priverait des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie de riposte contre forces et qu'elle serait contrainte de substituer à un coût exorbitant des fusées à une seule tête aux fusées du type SS-18 et SS-19. Par ailleurs, de nombreux experts russes affirmaient que l'accord START II ne se bornait pas à émasculer les forces stratégiques russes, mais que le développement concomitant d'un système de défense antimissiles américain affaiblirait leur capacité de dissuasion si elle ne la réduisait pas à néant (11).

Ces considérations ont conduit le Parlement russe à subordonner la ratifi-cation de l'accord START II à plusieurs conditions. En premier lieu, le gou-vernement était invité à négocier un accord START III qui corrigerait les asymétries dans le rapport des forces stratégiques russes et américaines. En outre, le retrait du Traité ABM ou sa violation par les Etats-Unis étaient considérés comme l'un des « *événements extraordinaires* » dont l'occurrence permettrait à la Russie de se soustraire aux obligations qu'elle avait contractées en signant l'accord START. Enfin, l'échange des instruments de ratification n'interviendrait qu'après l'approbation, par le Sénat américain,

(11) Sur ces controverses, cf. « L'avenir de l'accord START II », *op. cit.*, p. 118 sq.

des protocoles signés le 26 septembre 1997 (12). Or, ces conditions avaient peu de chance d'être remplies, dès lors que le Congrès avait donné en 1999 son aval au déploiement d'un système de défense antimissiles pour la protection du territoire national et la décision de retrait du Traité ABM annoncée par le Président Bush, le 13 décembre 2001, a scellé le sort du Traité START II.

Le Président Poutine n'a pas dissimulé son sentiment à cet égard dans l'entretien qu'il a accordé en décembre 2001 au *Financial Times* : lorsque le retrait du Traité ABM deviendrait effectif, la Russie prendrait acte du dépérissement du Traité START II et reprendrait la liberté de déployer des missiles dotés de MIRV (13). Six mois plus tard, le ministère russe des Affaires étrangères notifiait au Secrétaire général de la Conférence du désarmement de Genève une Déclaration concernant la situation sur le plan juridique du Traité entre la Fédération de Russie et les Etats-Unis d'Amérique sur de nouvelles réductions et limitations des armements stratégiques offensifs : cette déclaration faisait état de la ratification, par le Parlement russe, du Traité START II et du protocole additionnel au Traité ABM du 26 septembre 1997, ainsi que de l'engagement de la « *partie américaine* » de prendre des mesures analogues, « *ce qui aurait permis de mettre en œuvre les accords très importants concernant les armements stratégiques offensifs et défensifs des deux pays* ». Les Etats-Unis n'ayant pas tenu leurs promesses, la Russie ne se considérait « *plus liée par l'obligation prévue en droit international de s'abstenir de tout acte qui priverait le traité START II de son objet et de son but* » (14).

L'Administration américaine n'a pas manifesté d'émotion particulière à la perspective du maintien, par la Russie, de ses fusées terrestres dotées de MIRV, alors qu'en 1992, le Président George W. Bush dénonçait les missiles « *mirvés* » comme les « *armes stratégiques les plus déstabilisantes* » et se félicitait de ce que l'accord START II ait prévu leur élimination (15). De même, la Russie, qui considérait le Traité ABM comme « *la pierre angulaire de la stabilité stratégique* » et un frein à la course aux armements stratégiques offensifs s'accommodait du fait accompli par les Etats-Unis, tout en annonçant qu'elle s'efforceraient d'en réduire les conséquences fâcheuses et de persévérer dans la voie d'une coopération étroite avec la puissance américaine pour relever les nouveaux défis à la sécurité internationale. Les ministres de

(12) La ratification du Traité START II a été autorisée par la Douma et le Conseil de la Fédération respectivement les 14 et 19 avril 2000; la loi portant ratification a été signée par le Président Poutine le 4 mai suivant. Cf. *SIPRI Yearbook 2001*, pp. 447 sq.

(13) Cf. Wade BOESE, « Bush announces US intent to withdraw from ABM treaty », *Arms control today*, janvier-février 2002.

(14) Cette déclaration en date du 14 juin 2002 a été transmise au Secrétaire général de la Conférence du désarmement par l'ambassadeur L. Skotnikov, le 19 juin, et publiée comme document officiel de la Conférence, sous la cote CD/1677-24 juin 2002.

(15) En janvier 2002, la Russie disposait de 144 missiles SS-18 à 10 charges, de 137 SS-19 à 6 charges et de 36 SS-24 à 10 charges nucléaires de 500 kt. Cf. Hans M. CHRISTENSEN/Joshua A. HANDLER, « World nuclear forces », *SIPRI Yearbook 2002*, Oxford University Press, p. 525 sq.

la Défense et des Affaires étrangères, Sergueï et Igor Ivanov, se sont exprimés dans ce sens le jour où le retrait du Traité est devenu effectif; mais des voix discordantes se sont fait entendre au Parlement russe, où certains ont vu dans l'abolition du Traité un « événement négatif d'une ampleur historique » (16). Reste à se demander si les instances compétentes pour autoriser la ratification du SORT se rendront aux arguments des représentants de l'Exécutif qui plaident en faveur de son entrée en vigueur à bref délai. On ne dispose que de données fragmentaires sur les débats qui se sont instaurés en Russie à ce sujet, car l'examen du SORT par la Douma se déroule à huis clos depuis le 1^{er} octobre. En revanche, les auditions publiques (*hearings*) organisées depuis le mois de juillet par les commissions des Affaires étrangères et des Forces armées du Sénat permettent de se faire une opinion sur la manière dont l'*establishment* politique et militaire envisage les réductions des armements stratégiques offensifs et sur les réserves que le Traité inspire à des experts civils soucieux de consolider les régimes de non-prolifération des armes de destruction massive par un désarmement authentique.

PLAIDOYERS EN FAVEUR DE LA RATIFICATION DU SORT

Les Présidents Bush et Poutine ont transmis le SORT au Sénat et au Parlement russe respectivement les 20 et 21 juin 2002 et ont exposé dans une lettre d'accompagnement les raisons qui militaient en faveur de sa ratification. Dès le 5 juin, le président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, Joseph Biden, un démocrate du Delaware, s'était concerté avec le Président des Etats-Unis sur la façon de procéder : à l'issue de cet échange de vues, il annonça que la commission qu'il présidait tiendrait six *hearings* sur la question; il se montrait plutôt optimiste quant au résultat de l'exercice. Cependant, le débat qui s'est instauré à Washington a mis en lumière certaines des déficiences du Traité et il n'est pas exclu que « l'avis et le consentement » (*advice and consent*) du Sénat à sa ratification soient assortis de conditions particulières. Au demeurant, le sénateur Biden lui-même avait souligné les insuffisances du Traité dans un article paru le 28 mai 2002 dans le *Washington Post*, déplorant notamment l'absence de dispositions relatives à l'élimination des charges nucléaires retirées des vecteurs opérationnels et les lacunes du régime de vérification. Dans sa lettre de transmission au Sénat, le Président Bush s'efforçait au contraire d'exalter les vertus du Traité en montrant qu'il s'accordait au nouvel état des relations russo-américaines et se conciliait parfaitement avec la préservation des intérêts de sécurité des Etats-Unis.

(16) Ce propos a été tenu par Alexei Arbatov, vice-président de la commission de la Défense de la Douma, lors d'une interview radiodiffusée à Moscou le 13 juin 2002. Cf. *Arms control today*, vol. 32, n° 6, juillet-août 2002, p. 14.

D'entrée de jeu, le Président américain a souligné l'ampleur des réductions convenues, puisqu'elles déboucheront, en l'espace de dix ans, sur « *le niveau le plus bas des charges nucléaires stratégiques déployées depuis des décennies* ». En effet, dix ans après la disparition de l'Union soviétique, le volume des arsenaux stratégiques excédait manifestement les besoins de sécurité des deux pays et il fallait les ajuster en tenant compte de la coopération qui s'était établie entre les protagonistes de la Guerre froide. Dans son discours du 1^{er} mai 2001 devant la National Defense University de Washington, il avait esquissé le nouveau cadre des relations stratégiques avec la Russie et, le 13 novembre suivant, il avait annoncé que les charges nucléaires déployées opérationnellement pourraient être ramenées à un niveau situé entre 1 700 et 2 200 unités. Le Département de la Défense considérait que des réductions de cet ordre ne compromettraient pas la sécurité des Etats-Unis et qu'il était possible d'agir unilatéralement (17). Cependant, en définitive, le Président avait jugé qu'il était préférable de se concerter avec la Russie et de conclure un accord en bonne et due forme.

Si le Traité a été négocié en un temps record (quatre mois) (18) et si les obligations des parties ont été définies sommairement (le texte du Traité tient en deux pages), c'est que les soupçons mutuels et les antagonismes d'antan ne sont plus de mise et que l'on peut désormais user de méthodes moins contraignantes pour vérifier le respect des engagements pris. Ainsi, le Traité sur la réduction des armements stratégiques offensifs est à la fois emblématique des nouveaux rapports russo-américains, mais n'en représente pas la composante principale, puisque les deux Etats développent une coopération étroite et diversifiée dans beaucoup d'autres domaines et que les Etats-Unis considèrent « *la Russie non plus comme un ennemi mais comme un ami* ». Enfin, la latitude laissée aux parties pour procéder aux réductions convenues et déterminer la configuration de leurs forces stratégiques au terme du processus sert au mieux leurs intérêts de sécurité en leur permettant de s'adapter rapidement à des situations imprévues. C'est sur ce dernier point que le Président Bush a mis l'accent dans son analyse du Traité.

Dans son commentaire sur le préambule, trois propositions méritent de retenir l'attention. En premier lieu, il précise que le titre du Traité en langue anglaise – *Treaty on strategic offensive reductions* – a été délibérément choisi pour signifier que les réductions porteront sur des « *charges nucléaires*

(17) Le Département de la Défense (DoD) était parvenu à ces conclusions au terme d'une étude dont les éléments figurent dans la *Nuclear Posture Review* présentée au Congrès le 8 janvier 2002 par J.D. Crouch, le Secrétaire adjoint de la Défense pour la politique internationale. De larges extraits de ce texte ont été publiés dans *The Arms Control Reporter*, sous la rubrique *Global Nuclear Disarmament, US Nuclear Posture review*, janvier-février 2002. Cf. également le commentaire de Philippe C. BLEEK, *Arms control today*, janvier-février 2002, p. 282-289.

(18) En décembre 2001, le ministre russe de la Défense, Sergueï Ivanov, a annoncé, lors d'une conférence de presse au siège de l'OTAN à Bruxelles, que les négociations en vue de la réduction des armements stratégiques offensifs s'ouvriraient le 26 janvier 2002 à Washington et qu'elles seraient conduites par John Bolton, sous-Secrétaire d'Etat pour la maîtrise des armements et la sécurité internationale et Georgy Mamedov, vice-ministre des Affaires étrangères : *Arms Control today*, vol. 32, n° 1, janvier-février 2002, p. 42.

stratégiques » (*strategic nuclear warheads*) plutôt que sur des « *armements stratégiques offensifs* », traditionnellement assimilés aux vecteurs de l'arme nucléaire et à leurs lanceurs et visés expressément dans les accords SALT et START. Des difficultés ont surgi lorsqu'il s'est agi de traduire le titre anglais en langue russe et l'on a retenu en définitive une formule qui s'en rapproche et dont la transcription anglaise serait : *Treaty on reductions in strategic offensive potential*. Bien que le Président Bush affirme que ces différences sont purement formelles et n'affectent pas la substance de l'accord, on ne peut s'empêcher d'y voir le reflet d'une différence d'approche des problèmes du désarmement qui pourrait éclater au grand jour pendant la phase d'exécution du Traité (19). S'agissant de la « *sécurité mutuelle* » visée au quatrième alinéa du préambule, il précise qu'elle se traduit par l'absence de menaces dans les nouvelles relations stratégiques entre les parties, mais qu'il ne faut pas en déduire « *un rapport spécifique entre leurs forces* ». Il est probable que ce propos se réfère implicitement à la stratégie de dissuasion fondée sur la « *destruction mutuelle assurée* » (*mutual assured destruction*) qui régissait les relations entre les deux protagonistes de la Guerre froide et impliquait la recherche d'une équivalence des arsenaux stratégiques dans le cadre de la maîtrise des armements. Désormais, la sécurité coopérative a pris le relais et la configuration des arsenaux ne dépend plus d'une appréciation stricte de la menace (*threat based approach*), mais d'une adaptation des capacités aux défis du changement (*capability based approach*) (20). Enfin, le Président Bush écarte toute interprétation du préambule qui irait dans le sens d'une restriction de la liberté d'action des parties pour la réalisation de « *programmes défensifs* ». Cette précaution est sans doute inutile dans la mesure où la déclaration commune sur les « *nouvelles relations stratégiques* » envisage la possibilité d'une « *coopération dans le domaine de la défense anti-missiles* » et l'étude dans le cadre du Conseil OTAN-Russie, des mesures concrètes pour assurer par ce moyen la protection de l'Europe.

S'agissant du dispositif du Traité, de longs développements sont consacrés aux modalités de la réduction des potentiels nucléaires visés à l'article 1^{er}. Les limitations ne porteront que sur les charges nucléaires et n'affecteront pas les missiles intercontinentaux sol-sol (ICBM) et mer-sol (SLBM) ou leurs lanceurs, ni les bombardiers à long rayon d'action. Conformément aux déclarations faites par les Présidents américain et russe, respectivement les 13 novembre et 13 décembre 2001, les deux parties peuvent procéder aux réductions en appliquant les méthodes qui leur paraissent les plus appropriées. Ainsi, les Etats-Unis ont indiqué qu'ils entendaient par « *charges*

(19) La traduction française du titre du Traité par les services de la Conférence du désarmement de Genève – « *Traité entre les Etats-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie sur des réductions des armements stratégiques offensifs* » – prête également à confusion et ne correspond pas à l'objet du Traité tel qu'il est interprété par le Président Bush.

(20) Cette distinction figure dans la *Nuclear Posture Review* de 2001 et a donné lieu à la définition d'une nouvelle triade qui se compose d'armes stratégiques offensives, de moyens conventionnels et de défense anti-missiles : cf. *The Arms Control Reporter*, op. cit.

nucléaires stratégiques déployées opérationnellement » (*operationally deployed strategic nuclear warheads*) les ogives placées sur des missiles balistiques sol-sol en position de tir dans leurs silos et sur des missiles mer-sol portés par des sous-marins lance-engins; entrent également dans cette catégorie les charges nucléaires portées par des bombardiers à long rayon d'action ou stockées sur leurs bases. Les Etats-Unis ont précisé à cette occasion qu'un petit nombre de charges nucléaires de rechange, stockées sur des bases de bombardiers lourds, ne seraient pas comptabilisées au titre des charges déployées opérationnellement. Cette méthode diffère de celle retenue par le Traité START, lequel attribue un nombre déterminé de charges nucléaires aux trois composantes de la triade – ICBM, SLBM et bombardiers – sans se soucier de l'adéquation de ces chiffres avec les capacités réellement déployées. Selon l'approche américaine, certaines charges nucléaires stratégiques, telles que celles associées nominalement à des sous-marins en radoub ou à des sous-marins en cours de modification, celles retirées des ICBM et des SLBM et celles associées à des fusées du type Peacekeeper mises hors service, continueront d'être soumises au régime du Traité START, à moins que les ICBM et les SLBM concernés et leurs lanceurs soient éliminés ou mis hors d'usage conformément aux procédures convenues. Cependant, si ces charges ne sont plus déployées opérationnellement, elles seront comptabilisées au titre des réductions prévues par le Traité de Moscou du 24 mai 2002.

La Russie aborde ces questions par un autre biais. Le Président Poutine s'en est expliqué à deux reprises : la première fois, lors d'un discours prononcé à l'ambassade russe à Washington, le 13 novembre 2001, et la seconde fois dans une déclaration faite à Moscou, le 13 décembre suivant, pour commenter l'annonce, par les Etats-Unis, de leur retrait du Traité ABM. L'objectif poursuivi est de réduire d'une manière significative les armements stratégiques offensifs, afin de parvenir au niveau minimum compatible avec « *le maintien de l'équilibre stratégique dans le monde* ». A cet effet, il convient de conclure un accord en bonne et due forme, prévoyant notamment « *des réductions drastiques, irréversibles et vérifiables, les plafonds finaux pouvant se situer entre 1 500 et 2 200 charges nucléaires de part et d'autre* ». Au cours des négociations, les Russes ont laissé entendre qu'ils réduiraient le nombre de leurs charges nucléaires par l'élimination et la conversion des missiles et de leurs lanceurs ainsi que des bombardiers à long rayon d'action. Toutefois, ils n'ont pas précisé la méthode qu'ils emploieraient pour atteindre leur objectif. En toute hypothèse, les deux parties sont libres de leurs mouvements et ne sont soumises à aucune contrainte particulière pour déterminer « *la composition et la structure de leurs armements stratégiques offensifs* » au terme du processus de réduction. Il est donc loisible à la Russie d'emprunter une voie différente de celle des Etats-Unis et il est probable qu'elle conservera des fusées balistiques dotées de MIRV pour concilier les exigences du

désarmement et l'impératif du maintien à un coût acceptable d'une capacité de dissuasion crédible (21).

Les autres articles du Traité font l'objet de commentaires cursifs qui ne soulèvent pas d'observations particulières. Ainsi les modalités de la vérification n'ont pas été explicitées et le Président des Etats-Unis s'est borné à indiquer que les problèmes relatifs à la mise en œuvre du traité seront discutés dans le cadre de la commission bilatérale prévue à l'article III et qualifiée d'« *organisme diplomatique consultatif* » (*diplomatic consultative forum*). En outre, il a souligné que le SORT et le Traité START sont distincts et que leurs dispositions sont d'application limitée (article II). Il en résulte que le régime de vérification du Traité START peut servir de terme de référence pour l'organisation de la transparence des arsenaux nucléaires des deux parties, mais que les procédures qu'il édicte ne s'imposeront pas nécessairement pour garantir le respect des engagements pris par le SORT. Enfin, il s'est félicité de la procédure simplifiée prévue pour le retrait du traité (article IV, 3) puisque les parties contractantes ne sont plus tenues, comme dans le passé, de motiver leur décision et qu'elles jouiront d'une plus grande « *flexibilité* » pour adapter leur appareil militaire à des circonstances imprévues.

LES « HEARINGS » SUR LA RATIFICATION DU SORT

Le 9 juillet 2002, le président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, Joseph Biden, donna le coup d'envoi des auditions (*hearings*) sur la ratification du SORT et forma le vœu qu'une décision positive soit prise à l'automne. D'autres sénateurs démocrates lui firent écho et, tout en relevant les insuffisances et les lacunes de l'accord sur la réduction des armements stratégiques offensifs, ils estimèrent qu'il s'agissait d'un « *pas dans la bonne direction* ». Parmi les Républicains, la tonalité du discours était différente : on ne tarissait pas d'éloges sur la manière dont l'Administration avait mené à bien la négociation. La seule note discordante fut introduite par le sénateur Richard Lugar (Indiana) (22), qui s'inquiéta du sort des charges nucléaires une fois qu'elles auraient été retirées des fusées, des sous-marins et des bombardiers. Les dépositions (*testimony*) faites par le Secrétaire d'Etat Colin Powell et le Secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, respecti-

(21) La Russie n'est plus en mesure d'entrer en compétition avec les Etats-Unis dans le domaine militaire et le Traité de Moscou ne fait que consacrer une apparence de parité stratégique. En fait, ce texte procède de la volonté du Président Poutine de renforcer les liens de la Russie avec les Etats-Unis et l'Occident afin de faire valoir ses intérêts dans le concert mondial. Cf. Andrew C. KUCHINS, « Explaining Mr. Putin : Russia's new nuclear diplomacy », *Arms Control today*, vol. 32, n° 8, octobre 2002.

(22) Le sénateur Lugar avait lancé, à l'automne 1991, conjointement avec le sénateur Nunn, un programme en vue d'aider la Russie à se défaire de ses stocks d'armes excédentaires et à renforcer la protection des installations de stockages des matières fissiles (*Cooperative Threat Reduction Program*).

vement les 9 et 17 juillet (23), n'ont pas fait fondre les réserves de ceux qui regrettaient le niveau élevé des armes nucléaires au terme du processus de réduction, déploraient le caractère sommaire du régime de vérification et craignaient que le stockage des charges nucléaires retirées des vecteurs opérationnels ne présente des risques, dans la mesure où des organisations criminelles ou des Etats sans foi, ni loi (*rogue states*) pourraient s'en emparer (24).

Sur l'élimination des charges nucléaires, le Secrétaire d'Etat et le Secrétaire à la Défense ont confirmé que le Traité de Moscou n'imposait pas de contraintes particulières aux deux parties qui étaient autorisées à conserver autant d'armes nucléaires qu'ils le souhaitaient. En réponse aux questions de sénateurs qui s'inquiétaient de cet état de choses, ils ont répliqué que la pratique antérieure n'était pas différente et que le Traité sur l'élimination des forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI) de 1987 et les Traités START I et START II de 1991 et de 1993 ne prévoyaient pas davantage le démantèlement des charges retirées des vecteurs voués à la destruction. En outre, comme les Etats-Unis, à l'inverse de la Russie, avaient mis fin à leur production, ils étaient tenus d'en garder un certain nombre en réserve pour faire face à des situations imprévues et résoudre des problèmes techniques de stockage. Enfin, contrairement à une opinion largement répandue dans la presse, les Russes ne s'étaient pas prêtés à une négociation sur l'élimination contrôlée des charges nucléaires et, sans doute, l'obsession russe du « secret militaire » l'a-t-elle emporté en l'occurrence sur la volonté de promouvoir un désarmement authentique. Cependant, les Etats-Unis n'étaient pas plus enclins à s'engager dans cette voie et, dans sa déposition du 25 juillet devant la commission des Forces armées du Sénat, Donald Rumsfeld a écarté l'éventualité de nouvelles négociations en vue de conclure un accord sur le démantèlement des charges nucléaires.

Toutefois, au cours de son intervention, le Secrétaire d'Etat Colin Powell, a laissé entendre que les contraintes économiques, le nouveau style des relations entre les Etats-Unis et la Russie et l'obsolescence des systèmes d'armes se traduiraient sans doute par l'amorce d'un processus continu d'élimination des charges nucléaires. Le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, s'est exprimé sur ce sujet d'une manière plus abrupte, mais les considérations auxquelles il s'est livré sur les inflexions de la stratégie américaine peuvent être interprétées dans le même sens. En effet, les Etats-Unis ont opté pour une nouvelle stratégie de dissuasion dont les grandes orienta-

(23) Le texte de ces deux dépositions figure sur le site Internet *Arms control* du Département d'Etat. Une synthèse des débats qu'elles ont suscitées est reproduite sous la rubrique « News and Negotiations », *Arms Control today*, septembre 2002, p. 13.

(24) Parmi les interventions critiques des experts, on relèvera notamment celles de Christopher E. Paine, un analyste attaché au Natural Resources Defense Council et de Rose Gottemoeller, un membre du Conseil du Carnegie Endowment for International Peace : tous deux se sont exprimés devant la commission des Affaires étrangères du Sénat, respectivement les 23 juillet et 12 septembre 2002.

tions ont été fixées dans la *Nuclear Posture Review* de 2001 : il s'agit de combiner des réductions drastiques des forces nucléaires offensives avec le développement de nouveaux systèmes conventionnels et de se doter ainsi d'une « nouvelle triade » qui permettra d'accroître la sécurité des Etats-Unis tout en réduisant leur dépendance par rapport aux armes nucléaires. Un tel choix impliquait des investissements dans des secteurs de pointe (*critical areas*), ce qui laissait supposer une réduction des crédits affectés au stockage et à l'entretien de charges nucléaires dont l'utilité était contestable (25).

Le caractère sommaire des mesures de vérification a également fait l'objet de controverses dans le cadre de la commission des Affaires étrangères et, le 9 juillet, le Secrétaire d'Etat a rappelé que la question ne se posait pas à l'origine, puisque le Président Bush avait envisagé des réductions unilatérales sans exiger la réciprocité. Lorsqu'il fut décidé de conclure un accord en bonne et due forme, la vérification n'a joué qu'un rôle second dans la mesure où il était possible de prendre appui sur le régime de vérification de START pour surveiller le comportement de la Russie et s'assurer que les réductions convenues seraient exécutées. Le Secrétaire à la Défense a également reconnu, le 17 juillet, que l'inclusion, dans le Traité, de mesures détaillées de vérification ne s'imposait pas puisque aucune des parties n'avait intérêt à violer les termes d'un traité qui se bornait à codifier des réductions unilatérales. Toutefois, il a reconnu que, pendant les négociations, l'Administration Bush avait soulevé à plusieurs reprises la question de la vérification, de la transparence et de la prévisibilité de l'exécution des obligations contractées, mais qu'en définitive on avait renoncé à pousser plus avant, car on était pressé de conclure. En outre, dans sa déposition du 25 juillet devant la commission des Forces armées, Donald Rumsfeld a indiqué que les problèmes liés à la vérification du Traité ne seraient pas abordés dans le cadre de la commission bilatérale visée par l'article III, mais au sein du groupe consultatif sur la sécurité stratégique présidé par les ministres de la Défense et des Affaires étrangères. Il n'en reste pas moins que la question de la vérification reste ouverte et que les lacunes du Traité à cet égard ont été déplorées non seulement par les tenants de la maîtrise des armements aux Etats-Unis, mais également par les services de renseignement américains. Il n'est donc pas exclu que sa ratification soit subordonnée à l'adoption de mesures complémentaires tendant à accroître la transparence des activités nucléaires des deux parties (26).

(25) Dans un rapport publié le 24 septembre 2002, le Congressional Budget Office (CBO) estime que le retrait du service actif des missiles et des plates-formes de lancement, tels que les sous-marins, permettrait de réaliser des économies de 5 milliards de dollars au cours des dix années correspondant à la durée du Traité. Le coût du stockage des charges nucléaires et du maintien en service des plates-formes de lancement pendant la même période serait de 105 millions de dollars. Cf. le site Internet *Inside the Pentagon* (dernière consultation le 7 novembre 2002).

(26) Cette opinion a été exprimée par Daryl Kimball, directeur exécutif de l'Arms Control Association, lors d'une déposition devant la commission des Affaires étrangères du Sénat. Cf. le site Internet *Inside the Pentagon* (dernière consultation le 7 novembre 2002).

Dans un autre registre, celui des missiles terrestres dotés d'ogives multiples guidées séparément sur leurs objectifs (MIRV), le Secrétaire d'Etat Colin Powell a déclaré devant la commission des Affaires étrangères que les Etats-Unis s'accommodaient de leur détention par la Russie, puisqu'elle n'avait plus à leur égard d'intentions agressives et qu'elle ne serait pas en mesure de modifier l'équilibre stratégique à son avantage. Le Secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld et le chef d'état-major des armées, le général Richard Myers, ont tenu le même langage devant la commission des Forces armées du Sénat, le 25 juillet. En réponse à des questions de sénateurs qui s'inquiétaient de la liberté recouvrée par la Russie de déployer des fusées « mirvées » après l'abandon du Traité START II, ils ont confirmé qu'elles ne soulevaient plus les mêmes objections qu'à l'époque où la Guerre froide battait son plein et que la manière dont la Russie procéderait à la restructuration de ses forces stratégiques n'était pas un sujet de préoccupation pour les Etats-Unis.

PROPOS FINAL

A l'automne 2002, les chances de l'entrée en vigueur du SORT faisaient l'objet d'évaluations contrastées. Du côté russe, Georgy Mamedov avait déclaré le 5 novembre, à l'occasion de la visite à Moscou du directeur du Département russe au *National Security Council*, Thomas Graham, que sa ratification pourrait intervenir avant la fin de l'année. Peu après, le 7 décembre, un projet de loi à cet effet fut transmis à la Douma et son président, Guennadi Seleznev, laissa entendre que la procédure d'examen du Traité serait entamée sans délai. Toutefois, le Parlement russe ne le ratifierait que si le Sénat américain se prononçait dans le même sens, car on ne souhaitait pas voir se reproduire les incidents qui avaient marqué la ratification du Traité START II.

Du côté américain, John Bolton avait déclaré le 10 novembre, lors d'un séjour à Moscou, que l'Administration Bush souhaitait que le Traité soit ratifié le plus rapidement possible, mais que, dans cette affaire, le dernier mot appartenait aux sénateurs (27). Or, ceux-ci avaient pris du retard, en raison de la priorité accordée aux affaires irakiennes, et il était probable que la décision ne serait prise qu'après l'ouverture de la nouvelle session du Congrès en janvier 2003. Le 10 décembre, un porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères, Alexander Yakovenko, confirmait l'ajournement de la ratification, en se référant à l'arrangement conclu par les Présidents Poutine et Bush lors de leur rencontre à Saint-Pétersbourg, le 22 novembre 2002 (28). Par ailleurs, un haut fonctionnaire américain a révélé, sous le cou-

(27) Cf. le bulletin de l'Agence de presse Interfax, 10 novembre 2002.

(28) Cf. *Itar-Tass World Service*, 10 décembre 2002.

vert de l'anonymat, que le sénateur Richard Lugar, qui avait succédé à Joseph Biden à la présidence de la commission des Affaires étrangères, rouvrirait le débat sur le Traité, ce qui laissait présager un nouveau délai (29).

On ne peut que se livrer à des conjectures sur l'issue de ce débat, même si les augures considèrent que la ratification est acquise puisque le Président Poutine contrôle les deux chambres du Parlement russe et que les Républicains, qui sont majoritaires au Sénat, ne sauraient rien refuser à l'Administration Bush (30). Il n'en reste pas moins que le Traité est loin de faire l'unanimité et que les critiques formulées par certains experts lors des *hearings* organisés en 2002 pourraient être prises en compte par le nouveau président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, dans la mesure où elles sont assorties de propositions constructives tendant à remédier aux carences diagnostiquées et à renforcer le contrôle des ogives nucléaires que les parties sont autorisées à conserver en grandes quantités (31). Il semble que la Douma veuille également s'accorder un délai supplémentaire pour examiner d'une manière plus approfondie le Traité et le président de la commission des Affaires étrangères, Dimitri Rogozin, a indiqué que le processus de ratification serait amorcé pendant la session de printemps, mais qu'il n'aboutirait sans doute pas avant l'automne en raison des élections pour le renouvellement du Parlement russe prévues à la fin de l'année 2003 (32). Il faudra également tenir compte de l'opposition des députés nationalistes qui n'ont pas dissimulé leur hostilité au Traité et mèneront sans doute campagne pour empêcher son entrée en vigueur. Ainsi, Leonid Ivashov, un ancien fonctionnaire de la Défense et vice-président de l'Académie russe de géopolitique, a manifesté son opposition à la signature de tout traité avec les Etats-Unis, en arguant que ceux-ci ne respectaient pas leurs engagements en matière de désarmement et qu'ils s'étaient retirés du Traité ABM pour développer un système de défense antimissiles qui constituait une menace pour la stabilité stratégique. De son côté, Vladimir Jirinovski, l'un des porte-parole de la Douma, s'est insurgé contre tout « *engagement contraignant* » qui limiterait la « *flexibilité stratégique* » de la Russie (33). Ce dernier argument n'est pas très pertinent eu égard à l'absence de contraintes découlant du Traité et de l'intérêt que présente pour la Russie la codification de réductions qui interviendraient en toute hypothèse pour des raisons budgétaires.

(29) *Ibidem*, 13 décembre 2002.

(30) C'est l'opinion de Joseph Cirincione, directeur de la Dotation Carnegie pour la paix internationale (Carnegie Endowment for International Peace) : cf. *Inside the Pentagon*, 7 novembre 2002.

(31) Selon des estimations du Natural Resources Defense Council, les Etats-Unis disposeraient en 2012 de 10 000 charges nucléaires, c'est-à-dire autant qu'aujourd'hui, alors que l'arsenal russe subirait une forte érosion faute d'un financement adéquat et serait ramené dans les dix ans qui viennent à 1 000 charges stratégiques et à 1 000 charges tactiques. Cf. Robert S. NORRIS/Hans M. KRISTENSEN, « Global nuclear stockpiles, 1945-2002 », *NDCR, Nuclear Notebook, Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 58, n° 6, novembre-décembre 2002.

(32) Cf. *Itar-Tass World Service*, 14 décembre 2002.

(33) Cf. le site Internet *Inside the Pentagon* (dernière consultation le 7 novembre 2002).

Toutefois, on ne peut négliger la fronde des nostalgiques de l'époque où l'Union soviétique était une superpuissance militaire dans l'appréciation des chances de ratification d'un traité dont les termes ont été dictés par les Etats-Unis et qui consacre tout au plus une « parité inégale ». Par ailleurs, peu d'informations ont filtré sur les *hearings* secrets organisés par la Douma et il est très difficile de se faire une opinion sur la manière dont le Traité est perçu par les responsables de la planification militaires. La préoccupation majeure de ces derniers est de préserver une capacité de dissuasion suffisante après la décision américaine de se doter d'un système de défense contre-missiles et ils ont toute latitude pour relever ce défi, notamment en maintenant en service opérationnel leurs fusées « mirvées », dont l'élimination avait été prévue par le Traité START II, désormais frappé de caducité. Le 13 décembre 2002, l'agence de presse RIA Novosti faisait écho aux propos optimistes d'un expert militaire, Victor Litokvin, qui considérait que la Russie n'était pas dépourvue de moyens pour compenser à un coût acceptable la disparition du Traité ABM et que le traité de Moscou sur la réduction des armements stratégiques offensifs servait les intérêts de sécurité du pays (34).

Trente ans séparent la signature du premier accord de limitation des armements stratégiques, dit SALT (26 mai 1972), de celle du Traité sur la réduction des armements stratégiques offensifs, dit SORT (24 mai 2002). Bien que le contexte international se soit profondément modifié pendant cette période, on relève des similitudes entre ces deux instruments, aussi bien au plan de la formulation des obligations que de la philosophie dont ils s'inspirent. Ainsi, l'accord SALT consacrait la parité nucléaire entre les Etats-Unis et l'Union soviétique et tendait à stabiliser l'équilibre sur lequel reposait la dissuasion réciproque; l'objectif poursuivi était d'empêcher la guerre nucléaire entre les deux protagonistes par la détention d'une « *capacité assurée de destructions mutuelles* » (*mutual assured destruction* ou *MAD*), et la maîtrise des armements nucléaires, dont participait l'accord SALT, avait précisément pour objet de prévenir des évolutions susceptibles de provoquer l'irréversible : à cet effet, il fut décidé de limiter d'une manière drastique le déploiement des systèmes de défense antimissiles, qui risquaient d'introduire des facteurs d'incertitude dans l'équation stratégique, et de poursuivre des négociations en vue de réduire les armements stratégiques offensifs à des niveaux compatibles avec les exigences d'une dissuasion minimale (*minimum deterrent*). La combinaison du Traité ABM et de l'accord provisoire sur la limitation de certains armements stratégiques offensifs était censée servir un tel dessein. Par ailleurs, l'accord SALT avait été complété par l'adoption, le 29 mai 1972, d'une Déclaration sur les principes fon-

(34) Cf. des extraits du rapport publié par l'Agence de presse RIA dans *BBC monitoring former Soviet Union - Political*, 13 décembre 2002.

damentaux régissant les relations entre les deux pays (35) : on y proclamait l'impératif de la coexistence pacifique, les exigences d'une limitation des armements, la responsabilité des deux Grands pour le maintien et le rétablissement de la paix et la volonté de développer entre eux une coopération diversifiée et mutuellement avantageuse. Ainsi les SALT étaient l'expression de la détente dans les relations entre les superpuissances et s'inscrivaient dans la perspective d'une politique de rapprochement entre les deux parties de l'Europe, rapprochement dont l'*Ostpolitik* du Chancelier Brandt, les négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR) et la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) furent les principaux vecteurs.

La signature du SORT se situe dans un contexte différent, puisque le processus de la Détente a permis de surmonter les divisions de la Guerre froide et a débouché, à la fin des années 1980, sur une mutation radicale du système international : l'ordre bipolaire s'est effondré ; le camp socialiste s'est disloqué ; l'Union soviétique a été dissoute. La Russie a succédé à cette dernière et demeure le principal interlocuteur des Etats-Unis dans le domaine du désarmement et de la maîtrise des armements. Ainsi, le Traité START I, signé le 31 juillet 1991, est entré en vigueur en décembre 1994 et a été exécuté conformément aux prévisions. Russes et Américains ont agi de concert pour consolider le régime institué par le Traité de non-prolifération des armes nucléaires et ont pris des mesures pour renforcer la protection des sites de stockage des matières fissiles et le contrôle à l'exportation des produits, équipements et technologies sensibles. Enfin, si le traité START II, signé le 3 janvier 1993, a subi des vicissitudes qui ont conduit à son abandon, la réduction concertée des armements stratégiques offensifs n'est pas récusée pour autant et le Traité de Moscou du 24 mai 2002 atteste la continuité du dialogue noué dans les années 1960 entre Washington et Moscou.

A l'instar des accords SALT, SORT est assorti d'une déclaration qui définit le cadre des nouvelles relations entre les Etats-Unis et la Russie. En 1972, celles-ci étaient placées sous le signe de la coexistence pacifique et de l'intérêt commun des deux protagonistes de prévenir la guerre nucléaire. Désormais, la Russie et les Etats-Unis ne se considèrent plus comme des ennemis et sont résolus à coopérer « *dans le but de faire progresser la stabilité, la sécurité et l'intégration économique, de relever les défis qui se posent à l'échelle mondiale et d'aider à régler les conflits régionaux* ». Ils accorderont la priorité à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, pour éviter qu'elles puissent tomber entre les mains de terroristes et de ceux qui les appuient. Enfin, la réduction de leurs armements stratégiques au niveau le plus bas possible peut s'opérer sous une forme simplifiée eu égard

(35) Les documents adoptés lors du sommet soviéto-américain de Moscou en mai 1972 ont été reproduits dans « Documents d'Actualité Internationale », n^{os} 25 et 26, La Documentation française, Paris, 17-30 juin 1972.

à « *l'évolution qualitative de leurs relations stratégiques* » et à l'alliance toujours plus étroite qui s'est nouée entre la Russie et l'OTAN dans « *la lutte contre le terrorisme, l'instabilité régionale et d'autres menaces contemporaines* ». Même la perspective de l'édification d'un système de défense antimissiles par les Etats-Unis ne soulève plus d'objections majeures de la part de la Russie; des études sont même effectuées dans le cadre du Conseil OTAN-Russie en vue d'une coopération dans ce domaine.

Il ne convient donc pas de juger le Traité SORT en fonction de sa contribution au désarmement, qui est dérisoire, ainsi que l'ont relevé à juste titre des analystes lucides (36). Tout comme les accords bilatéraux de maîtrise des armements conclus dans le passé, il reflète les exigences d'un dialogue stratégique permanent entre deux puissances qui disposent toujours d'arsenaux nucléaires gigantesques, tiennent à préserver leur prépondérance dans ce domaine et revendiquent une responsabilité particulière dans la gestion de la « *paix forcée par l'atome* ».

(36) Cf. notamment Georges LE GUELTE, « Un accord en trompe-l'œil », *Le Figaro*, 19 juin 2002 et Ivo H. DAALDER/James M. LINDSAY, « One day wonder. The dangerous absurdity of the Bush-Putin arms treaty », *The American prospect*, vol. 13, n° 15, 26 août 2002.