

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA RUSSIE DANS LA DIPLOMATIE DE LA COURSE AUX ARMEMENTS ET DU DÉSARMEMENT

PAR

JEAN-FRANÇOIS GUILHAUDIS (*)

Si la négociation fait partie de la diplomatie, celle-ci la déborde très largement. Elle peut même avoir pour principal objet d'éviter de négocier ou de faire échouer une négociation. Dans le domaine du désarmement – le mot étant pris au sens habituel, très large, où il désigne toutes les mesures de réduction et/ou limitation concernant les armements, voire les mesures de confiance et de sécurité – elle est faite plus souvent de prises de positions, d'initiatives, de propositions et de discussions que de négociation. Tout cela se passe, pour l'essentiel, au sein du Mécanisme du désarmement (Conférence du désarmement, Commission du désarmement, Première Commission et Assemblée générale des Nations Unies), mais peut également avoir lieu en dehors, dans un cadre plus ou moins institutionnalisé, comme celui d'un traité, ou non. La diplomatie peut aussi intéresser la vérification, voire l'exécution ou la coercition. En ce cas, le Conseil de sécurité pourra être impliqué.

La diplomatie de la course aux armements est souvent faite de secret et de silence mais elle recourt aussi aux effets d'annonces et elle implique beaucoup les alliances et partenariats. Elle intéresse les armements eux-mêmes – de la R&D (recherche et développement) à leur entrée en service et à leur déploiement –, les ventes d'armes, les alliances, les facilités et les bases des puissances à l'étranger et même l'emploi de la force.

L'*arms control* ou maîtrise des armements fait le lien entre la diplomatie du désarmement et celle de la course aux armements. La Guerre froide a démontré que course aux armements et *arms control* peuvent aller ensemble, y compris en passant par des mesures d'interdiction et des accords politiques et juridiques, même si, le plus souvent, il consiste en pourparlers et négociations.

La diplomatie s'étend au-delà des préoccupations de maîtrise, de gestion et de contrôle concerté. Les puissances s'en servent aussi pour afficher leurs positions, comme instrument de communication avec leurs adversaires/partenaires.

(*) Professeur honoraire à l'Université de Grenoble Alpes (France).

Après des années de calme relatif, la diplomatie de la course aux armements et du désarmement est entrée depuis le milieu des années 2010 dans une phase de fortes tensions. Cela tient, pour une part, à un effet Trump et, surtout, à bien d'autres causes. Les lignes bougent. Deux tendances lourdes, contradictoires, se manifestent de plus en plus : la contestation grandissante des armes et des puissances nucléaires, dont le traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN, 2017) a été le résultat, et, tendance inverse, l'élargissement et l'intensification de la course aux armements, dont témoignent la modernisation et le développement des arsenaux nucléaires et l'apparition d'armes nouvelles. Ces tendances forment le contexte stratégique actuel. Elles expliquent en grande partie les crises nord-coréenne et iranienne, échecs majeurs du point de vue de la prolifération, qui affichent et alimentent, entre les États dotés, une discorde dont le fond est constitué par la redistribution de la puissance, en cours depuis la fin de la Guerre froide. Le « cadre stratégique » établi entre les États-Unis et l'Union soviétique/Russie, se délite de plus en plus. À cet égard, la fin du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI), en 2019, est un moment fort. La question se pose de lui trouver un successeur. Mais cela est-il possible dans le contexte présent ? Les puissances concernées par ce nouveau cadre, qui ne peut plus être seulement bilatéral, sont-elles intéressées ? Le futur paraît très incertain, surtout si on ajoute que la question de l'avenir du traité de non-prolifération (TNP) peut aussi être posée.

L'Union soviétique s'était signalée dans la diplomatie de la course aux armements et du désarmement par des « coups » remarquables, comme le déploiement des euromissiles ou son initiative sur le non-emploi en premier des armes nucléaires. Les SS-20 provoquèrent de très graves perturbations parmi les membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et leurs opinions publiques. Les alliés occidentaux furent obligés de déployer des Pershing et des missiles de croisières, ce qui représenta un coût politique et financier important, pour obtenir le double zéro retenu par l'accord sur les FNI de 1987 et le retrait des missiles soviétiques. Le second « coup », en 1982, exploitant le déséquilibre des forces conventionnelles, les condamna – c'était son objectif – à refuser de suivre le « bon exemple » soviétique, les mettant en situation défavorable vis-à-vis d'une communauté internationale déjà acquise au désarmement nucléaire. Moscou, à l'époque, savait aussi très bien utiliser les ressources du jeu collectif que lui offrait le pacte de Varsovie et, bien que superpuissance très engagée dans la course aux armements, l'Union soviétique parvenait, à l'Assemblée générale des Nations Unies, à éviter d'être la cible des résolutions adoptées par la majorité constituée par les Non-alignés, à la différence de son adversaire occidental. Enfin, Mikhaïl Gorbatchev avait fait du désarmement un champ privilégié pour sa diplomatie publique.

La Russie n'est pas l'Union soviétique ; elle n'en a plus les moyens. Alors que la diplomatie de la course aux armements et du désarmement

est à nouveau entrée dans une phase très active, en raison de la vaste redistribution de la puissance que provoquent la montée de la Chine et, plus généralement, des pays émergents et la détermination des États-Unis à préserver leur hégémonie, elle se trouve dans une situation très particulière. En charge d'une population désormais peu nombreuse et d'un territoire toujours immense, renfermant d'énormes ressources mais comportant aussi des contraintes de sécurité considérables, elle ne dispose que d'un produit intérieur brut (PIB) très modeste, en comparaison de ceux des États-Unis et de la Chine, inférieur même à ceux de l'Allemagne, de la France ou du Royaume-Uni, et donc d'un potentiel de dépenses militaires limité. Continuation de l'Union soviétique, elle est par ailleurs en possession d'un héritage – une industrie d'armement, des capacités militaires, le statut de membre permanent du Conseil de sécurité et d'État doté – constituant une charge, mais aussi, sous réserve de l'exploiter efficacement, un trésor susceptible de lui permettre de rester, au moins un temps, aux premiers rangs de la puissance. Cette situation unique oblige la Russie à utiliser au mieux ses ressources dans la diplomatie de la course aux armements et du désarmement.

On a signalé récemment la maîtrise de la « guerre hybride », dont Moscou a fait preuve, à propos de l'Ukraine, et la qualité de son intervention en Syrie (1). Sa diplomatie en matière de course aux armements et de désarmement s'efforce d'être à la hauteur, d'utiliser au mieux les ressources dont la Russie dispose, en fonction du contexte. Dans la course aux armements et à la puissance en cours d'accélération, la Russie répond présent et affirme son rang. Plus dépendante que jamais de l'arme nucléaire elle ne peut accepter le TIAN, mais reste adepte du désarmement nucléaire et du maintien de l'*équilibre stratégique*. Elle s'efforce de donner l'image d'un État responsable, mesuré, qui répondra présent et ne se laissera pas distancer dans la course aux armements, mais soucieux des grands équilibres stratégiques et du désarmement. C'est l'image qu'on retrouve dans les crises du désarmement où elle joue un rôle majeur.

LA RUSSIE AFFIRME SA PRÉSENCE ET SON RANG DANS LA COURSE AUX ARMEMENTS

À cet égard, 2018 a été une année très remarquable, avec les grandes manœuvres militaires Vostok 2018 et des discours très remarquables du président Vladimir Poutine.

(1) Voir Joseph Henrotin, « L'Ukraine, une "guerre hybride" », *DSI (Défense et sécurité internationale)*, n° 48, 2016, p. 32-36 ; Michel Goya, « Syrie. Le modèle de l'intervention russe », *DSI*, n° 132, 2017, p. 70-73.

Vostok 2018 ou le retour à des manœuvres militaires ayant une envergure semblable à celles de la Guerre froide (2)

Présentées comme « les plus importantes dans l'histoire de l'armée russe », les manœuvres Vostok 2018 ont impliqué plusieurs régions militaires – celles du Centre et de l'Est –, ainsi que les flottes du Pacifique et du Nord, et mobilisé, du 11 au 17 septembre 2018, près de 300 000 militaires, 36 000 véhicules blindés, des centaines d'aéronefs et de drones et 80 bâtiments en mer. Tandis que Trident Juncture 2018, de l'OTAN, s'est déroulée du 12 septembre au 27 novembre dans l'Atlantique nord, en Islande, dans l'espace aérien finlandais et suédois, en mer Baltique et, pour les opérations terrestres, en Norvège, Vostok 2018 se tenait sur le front opposé, oriental, sur cinq champs de manœuvre, de la Sibérie à l'extrême orient russe. Cet éloignement évitait le face-à-face des manœuvres (3). Moscou a adopté une posture non agressive. Vostok 2018 ne peut être considéré comme affectant la sécurité des Européens, mais envoie tout de même un message très clair concernant sa puissance et sa capacité de renforcer si besoin sa défense, malgré l'étendue de son territoire, en dépit des sanctions occidentales et au moment où elle est fortement engagée en Syrie. Vostok 2018, à la différence des exercices précédents, n'était plus centré sur des opérations de contre-terrorisme ou de maintien de la paix, mais bien sur le combat de haute intensité. Ces manœuvres ont notamment permis de mettre en avant la possibilité de l'usage immédiat de l'artillerie nucléaire et un certain nombre d'innovations tactiques, comme le franchissement des coupures humides par des unités lourdes. La Russie montre que son armée est apte au combat et prête à faire face à toutes les situations possibles.

L'exercice ne relève pas de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), mais il affiche, autre point important, l'interopérabilité avec l'armée chinoise et, tout simplement, l'alliance chinoise – la Chine y a participé avec 3 200 militaires, 900 véhicules blindés, des pièces d'artillerie et 30 avions de combat (4). On peut considérer que Pékin aussi envoyait un message aux Occidentaux et retenir également qu'un autre message

(2) Vostok 2018 rappelle Zapad-81, qui eut lieu dans les districts militaires biélorusse, ukrainien et balte, ainsi qu'en mer Baltique. Les informations sur Vostok 2018 sont tirées de *DSI*, n° 138, novembre 2018, p. 16-17, et de P. Stefani, « "Vostok 2018" un des plus importants exercices militaires russes jamais réalisés », *Raids*, n° 389, 4 décembre 2018, p. 64-72. Le nombre de militaires indiqué pour Vostok 2018 est supérieur à celui de Zapad-81 (100 000), comme à celui de Trident Juncture 2018 (51 000), mais il a été dit que le chiffre de 300 000 était exagéré et qu'en réalité les personnels russes effectivement déployés n'étaient pas plus de 50 000.

(3) Moscou n'est pas resté inerte sur le front occidental, où se trouve la plus grande partie des forces russes. Début septembre 2018, des exercices impliquant 25 navires et une trentaine d'aéronefs ont eu lieu en Méditerranée orientale, dans le cadre du renforcement de la présence russe en Syrie.

(4) La Mongolie a également participé à Vostok 2018.

passait, de Moscou à Pékin, sur la capacité russe de projection à très longue distance (5).

Au-delà de leurs aspects proprement militaires, les manœuvres Vostok 2018 ont une charge politique lourde. Elles affichent la proximité renforcée de la Russie et de la Chine. La volonté de faire passer un message de grande détermination et d'afficher une réelle capacité de faire la guerre est extrêmement claire. Cela est lié au lieu où se déroulent les manœuvres, sur le mode atténué de la dissuasion. On peut penser que, selon des modalités différentes, c'est toujours le même message, demandant de mettre fin à leur avancée vers l'Est, qui passe à destination de l'OTAN et de Washington. Reste à savoir si ce message sera entendu et compris et surtout s'il recevra la réponse attendue. Il faut constater que les avertissements que portaient la guerre de Géorgie en 2008 et les réactions russes aux événements d'Ukraine en 2014 ont été négligés. Vostok 2018 a eu lieu à un moment où les relations entre les alliés occidentaux connaissaient une crise profonde. L'avenir est peut-être moins déterminé qu'il peut le sembler. En tout cas, la manière dont s'est déroulé Vostok 2018 laisse de la marge à la diplomatie russe des manœuvres militaires sur le front occidental (6).

Les discours de Vladimir Poutine du 1^{er} mars 2018 et du Valdaï (18 octobre 2018).

Présentant sa nouvelle stratégie de sécurité nationale, Donald Trump avait affirmé : « J'annonce que nous sommes dans la course pour la gagner. [...] Avec cette stratégie, j'appelle à un réveil de l'Amérique ». Il donnait ainsi le ton de la tendance qui a dominé ensuite la *Nuclear Posture Review* (NPR) de 2018 et la *Missile Defense Review* (MDR) en 2019.

Vladimir Poutine, dans ses discours, a entendu montrer que la Russie était là et qu'elle resterait au premier plan. Le discours du 1^{er} mars 2018, dans lequel il présentait les systèmes dont la Russie est en train de se doter pour contrer les défenses antimissiles américaines, avait incontestablement une dimension bilatérale et internationale. Il répondait à la *National Security Strategy* de 2017 et à la NPR 2018 – « nous sommes grandement préoccupés par certaines dispositions de la révision de la posture nucléaire, qui élargissent les possibilités de réduire le seuil d'utilisation des armes nucléaires » – et réagissait par anticipation à la future MDR. La Russie, plus que jamais dépendante de la dissuasion nucléaire, se manifestait – sur le point qui, depuis l'Initiative de défense stratégique (IDS) de Ronald Reagan, constitue la principale fracture entre, d'une part, l'Union soviétique, puis la Russie, et, d'autre part, les États-Unis – pour, une nouvelle fois, dénoncer les dangers des systèmes défensifs, répéter qu'elle fera face et appeler à la négociation. Le président russe voit dans

(5) Ces manœuvres ne sont pas les premières avec les Chinois, mais la participation chinoise est cette fois plus importante, ce qui est aussi un message à destination des États-Unis et des Occidentaux.

(6) Ce front n'a pas été choisi pour l'affichage en 2018, mais il n'a pas été négligé pour autant. La Russie s'est montrée très présente aussi bien en Méditerranée que dans la Baltique et l'Arctique.

les systèmes de défense antimissiles américains, il faut le souligner, « le problème de défense le plus important ». Après avoir rappelé les efforts faits pour convaincre les États-Unis de ne pas poursuivre dans la voie des systèmes défensifs et présenté de manière détaillée les moyens dont se dote la Russie pour surmonter l'obstacle, il insiste : « Nous ferons les efforts nécessaires pour neutraliser les menaces posées par le déploiement du système de défense antimissile américain ». Il appelle à la négociation pour « imaginer ensemble un système nouveau et pertinent de sécurité internationale ».

Quelques mois après, le 18 octobre 2018, le discours du Valdaï, sur le thème « Stabilité et développement au XXI^e siècle », revenait sur les questions stratégiques, de manière plus alarmiste et même apocalyptique, puisqu'il évoquait la possibilité d'une frappe nucléaire contre la Russie : « Nous, les victimes d'une agression, nous, en tant que martyrs, nous irons au paradis ». Quant à l'agresseur, il « doit tout de même savoir que le châtement est inévitable et qu'il sera détruit » ; il « périr[a] tout simplement, parce qu'il n'aur[a] même pas le temps de se repentir ». On a beaucoup discuté sur le sens de ces propos, on s'est demandé s'il fallait y voir une inflexion de la doctrine russe. Il faut probablement y voir surtout la volonté d'attirer l'attention sur la possibilité de l'emploi des armes nucléaires, sur leurs effets et une nouvelle fois sur l'absolue détermination de la Russie. Consciente de ses moyens réduits par rapport à ceux de l'ex-URSS et du coût de la course aux armements, elle dramatise, pour tenter de l'éviter et de la limiter, et affiche son potentiel et sa détermination. Ce discours constituait un emploi politique efficace de l'arme nucléaire pour compenser la nette infériorité de la Russie. Malgré cela, la Russie tient à montrer qu'elle n'est pas en reste dans la course aux armements. Elle affirme qu'elle y participe très activement, depuis des années – et prétend même être en tête.

Il n'y a pas eu depuis, en 2019, de discours aussi alarmiste ou menaçant mais la Russie, a évidemment comparé la MDR de janvier 2019 au programme Star Wars de Ronald Reagan. Elle a manifesté son inquiétude devant le développement de la composante spatiale de la défense antimissiles américaine et souligné que cela allait « nécessairement mener à une course aux armements dans l'espace » (7). Les discours russes sont appuyés par des actes. Le 26 décembre 2018, Moscou a procédé à un essai réussi du missile hypersonique Avangard, évoqué dans le discours du 1^{er} mars et, en avril 2019, a mis à l'eau le sous-marin nucléaire *Belgorod* destiné à emporter la torpille nucléaire Poséidon, également évoquée dans le discours du 1^{er} mars, comme l'avait annoncé V. Poutine dans son discours du 20 février 2019, devant l'Assemblée fédérale de Russie.

(7) Cité par Emmanuelle Maître et Pauline Lévy, « *Missile Defense Review* : des réactions contrastées », *Bulletin de l'Observatoire de la dissuasion* (FRS), n° 62, p. 9-10.

LA RUSSIE OPPOSÉE AU TIAN,
MAIS FAVORABLE AU DÉSARMEMENT
ET AU MAINTIEN DE L'« ÉQUILIBRE STRATÉGIQUE »

L'URSS réussissait l'exploit de conjuguer une participation active à la course aux armements et, avantage non négligeable, de s'afficher comme membre du camp du désarmement, qui la ménageait. Cela n'est plus possible, pour la Russie. Le fait qu'elle doive s'opposer au fleuron du désarmement nucléaire qu'est le TIAN tend à la mettre dans l'autre camp, mais elle s'efforce de se distinguer, particulièrement de Washington, de s'affirmer toujours globalement en faveur du désarmement et, s'agissant des relations entre grandes puissances, celles qui tirent la course aux armements et y participent le plus activement, en faveur de la maîtrise des armements et du maintien de l'« équilibre stratégique ».

La Russie opposée au Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN)

Moscou participe à la Déclaration sur le TNP, adoptée par les cinq États dotés le 24 octobre 2018, où ils affirment leur engagement à son égard et leur refus du TIAN : « Nous n'avons pas l'intention de signer, de ratifier ou de devenir partie à ce traité. Par conséquent, il n'y aura pas de changement dans les obligations juridiques de nos pays en ce qui concerne les armes nucléaires. Par exemple, nous n'accepterions aucune prétention que ce traité reflète ou contribue de quelque manière que ce soit, au développement du droit international coutumier ». Cette position ne constitue en rien une surprise. La Russie avait refusé de participer au processus des conférences sur l'impact humanitaire des armes nucléaires, qui a préparé la décision de convoquer la conférence de négociation du TIAN. Elle s'est opposée à la tenue de cette conférence. Après la conclusion du traité, en juillet 2017, elle a très clairement affirmé son opposition au traité (8). Il est tout à fait logique qu'elle s'associe à cette position des cinq et important que les États dotés montrent leur unité. Parmi eux, elle est certainement, étant donné le très haut niveau de maîtrise de ce type d'armement qui est le sien, la quantité et la diversité des armes qu'elle possède d'un côté et, d'un autre côté, la relative modicité de ses moyens, l'État doté le plus dépendant du nucléaire militaire.

Au-delà des divergences qui peuvent les opposer, à propos des armes stratégiques ou des FNI et sur leurs comportements respectifs en Europe, il existe un intérêt commun fort entre les Russes, les Occidentaux et les Chinois. Ils s'accordent pour faire obstacle au courant antinucléaire mené par les Non-alignés et quelques États apôtres de la dénucléarisation comme l'Autriche, qu'ils jugent déstabilisateur et dangereux, et pour s'efforcer de

(8) Voir par exemple la déclaration du ministre des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, lors de la 8160^e séance du Conseil de sécurité, le 18 janvier 2018.

maintenir le traité de non-prolifération. Moscou contribue aussi tout à fait aux efforts des États dotés pour faire du Conseil de sécurité l'instrument de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive – résolutions 1 540 (2004) et 2 325 (2016). Et la Russie est particulièrement concernée non seulement par l'emploi des armes chimiques en Syrie, mais surtout par les crises de Corée et d'Iran qui intéressent la prolifération nucléaire.

***La Russie toujours adepte du désarmement,
favorable à la maîtrise des armements
et soucieuse du maintien de l'équilibre stratégique***

Cette adhésion, dans la continuité de la ligne qui fut celle de l'Union soviétique, franchit l'obstacle du TIAN en s'appuyant sur le TNP lui-même. Pour Moscou, ce traité valide son approche consistant à considérer que « l'élimination totale des armes nucléaires n'est possible que dans le cadre d'un désarmement général et complet, avec une sécurité équitable, égale et indivisible pour tous, y compris pour les États dotés d'armes nucléaires » (9). Et elle travaille au désarmement. À la conférence du désarmement, elle s'est signalée, avec la Chine, par un projet de traité relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace (10) et elle est aussi l'auteur, en 2017, avec le Vietnam, d'une déclaration où les deux pays expriment « leur attachement [...] à la politique consistant à ne pas déployer en premier d'armes dans l'espace » (11). Elle a également proposé, en 2016, encore à la Conférence du désarmement, de négocier une convention sur la répression des actes de terrorisme chimique et biologique (12). À la différence des États-Unis, elle a achevé la destruction de ses armes chimiques (en 2017), est partie au traité d'interdiction complète des armes nucléaires (TICEN)... Tout cela la distingue nettement de Washington et la désigne comme bien plus proche des partisans les plus durs du désarmement que les Occidentaux, tout comme ses votes lors de sessions de l'Assemblée générale sur les résolutions touchant au désarmement (13).

Les observateurs spécialisés font état d'un débat russe sur l'intérêt de poursuivre l'*arms control* (14). Il est important de remarquer que les accords de contrôle des armements avec les États-Unis et concernant l'Europe, comme les traités FCE et INF, traditionnellement distincts du débat sur le désarmement qui a lieu aux Nations Unies, à la Conférence du désarmement ou dans des enceintes comme celle du TNP, du TICEN ou

(9) *Id.*

(10) CD/1839 en 2008, actualisé en 2014 (CD/1985).

(11) CD/2098.

(12) CD/2059.

(13) À cet égard, on se reportera à nos chroniques sur le désarmement, notamment la dernière, dans *Paix et sécurité européenne et internationale* (PSEI), notamment n° 11, 1^{er} mars 2019 (en ligne : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1967>, consulté le 5 janvier 2020).

(14) Voir Isabelle Facon, « Quel intérêt de Moscou pour la poursuite de l'*arms control* ? Éléments du débat russe », *Bulletin de l'Observatoire de la dissuasion* (FRS), n° 65, 2019, p. 5-7.

de la convention sur les armes chimiques, y sont pourtant régulièrement évoqués par les représentants de la Russie, pour bien souligner que leur mise en question est le fait de Washington et de ses alliés et que l'accusation de violation prononcée à son encontre n'est qu'un prétexte, pour se donner les mains libres afin de poursuivre plus facilement la course aux armements dans un but de domination. S'agissant du traité FNI, pour la première fois, la Russie a même tenté d'aller plus loin et d'obtenir le vote, par l'Assemblée générale, d'une résolution intitulée « Préservation et respect du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire ». Une première tentative, effectuée à la première commission ayant échoué (15), Moscou représenta son projet, avec le Nicaragua, le 14 décembre. Il fut rejeté par 46 voix contre et 43 pour – 78 États membres s'abstenant (16). L'épisode est particulièrement intéressant. L'avenir du traité FNI, comme auparavant celui du traité ABM, n'est pas une question seulement bilatérale, mais jusqu'alors les puissances s'accordaient pour garder entre elles ces accords. Voici que Moscou, comme si, contrairement à ses dires, la Russie n'était plus tout à fait au premier rang, tente de sortir de l'entre-soi des puissances et d'en appeler ouvertement à la communauté internationale. Cette initiative n'a pas trouvé, en 2019, de relais du côté de la majorité pro-désarmement, mais elle annonce peut-être une évolution de la diplomatie russe et devrait avoir des suites.

Après cela, Washington a suspendu, le 1^{er} février 2019, sa participation au traité, puis s'en est retiré début août. De son côté la Russie, après avoir aussi suspendu, début mars, en réponse à la décision américaine, l'application du traité et refusé de se plier à l'ultimatum de Washington, restera sur la même ligne, celle de l'État responsable et raisonnable, soucieux des équilibres patiemment construits, du respect des accords conclus et de la sécurité européenne et internationale, qui ne fait que réagir, répondre avec mesure, aux comportements égoïstes et irresponsables des États-Unis, générateurs d'une course aux armements coûteuse et très dangereuse. C'est ce que développe la communication russe, notamment la déclaration du ministre Sergueï Lavrov à la Conférence du désarmement le 20 mars 2019 (17). La déclaration du Président Poutine, le 5 août suivant, poursuit la construction de l'image des États-Unis destructeurs de l'architecture internationale de sécurité et celle de la posture russe comme d'un État raisonnable et responsable. Elle constate que, du fait du retrait unilatéral américain, le traité a pris fin : « *When one of the Parties withdraws from the treaty, it ceases to have effect automatically* ». Cet événement que la Russie juge regrettable est injustifié – il s'appuie sur un prétexte fallacieux

(15) La Russie avait présenté son projet de résolution (A/C.1/73/CRP.1) le 25 octobre, soit après la date fixée pour ce faire (le 18 octobre) et son projet ne fut pas examiné (voir les procès-verbaux des séances 18 et 19)

(16) Voir le compte rendu des 64^e et 65^e séances plénières, AG/12116 du 21 décembre 2018. À la première commission, l'examen du projet russe avait été refusé par 55 voix contre, 31 pour et 54 abstentions.

(17) Voir la déclaration de Sergueï Lavrov, ainsi que Isabelle Facon, « La communication des Russes sur le retrait américain du traité FNI », *Bulletin de l'Observatoire de la dissuasion* (FRS), n° 62, 2019, p. 6-8.

(*farfetched pretext*) – et Washington n’a pas cherché à discuter sur les points faisant problème à ses yeux. La fin du traité FNI, de la seule responsabilité des États-Unis, est dangereuse – « [it] *creates major complications for world affairs and brings about serious risks for anyone* », « *shatters the foundations of the global security architecture, including the Strategic Arms Reduction Treaty and the TNP* » et risque de conduire à un monde sans règles et au « chaos » – le mot figure dans la déclaration (18).

La diplomatie russe marque sa différence. Elle accentue une image des États-Unis destructeurs de l’architecture de sécurité et des accords de maîtrise des armements, en établissant une continuité entre le retrait du traité ABM en 2002 et la fin du traité FNI, et elle annonce même la suite de l’entreprise américaine, en construisant à la charge de Washington une sorte de présomption de chercher à se libérer des dernières entraves (*New START*), même au prix de la fin du TNP. De son côté la Russie, « défenseur responsable et acharné du désarmement nucléaire » (19), soucieuse de l’intérêt général, ne fera que répondre aux actes américains : « *Russia maintains the unilateral commitments it has assumed, and will act only when it has to respond. This applies to developing, producing and deploying land-based intermediate-range and shorter-range missiles. We will not deploy them in any given region until US-made intermediate-range and shorter-range missiles are deployed there* ». Bien évidemment, Moscou « *considers that it is necessary to revive without delay meaningful talks on ensuring strategic stability and security. We are ready to engage in these efforts* ». Son ministre des Affaires étrangères avait d’ailleurs appelé, en juin, les États-Unis à « adopter une déclaration commune au plus haut niveau, selon laquelle une guerre nucléaire ne peut être gagnée et qu’elle est donc inacceptable et inadmissible » (20).

Malgré ces efforts, la Russie n’est parvenue ni à contrecarrer le retrait américain, ni à faire en sorte qu’il présente pour Washington un coût élevé. Peut-on parler d’un échec ? Sur ce point, on ne doit pas perdre de vue que Moscou a aussi besoin, même plus encore que Washington, d’avoir les mains libres pour s’adapter au mieux à l’évolution de la course aux armements et du contexte stratégique. Toutefois, il faut noter, cela ressort très bien dans la déclaration de Sergueï Lavrov, le regret de n’avoir pas réussi à perturber la relation entre les États-Unis et les Européens : « *We are disappointed with the position of the European countries which in the INF context have de facto given up their independent role in ensuring their own and European security* ».

Le scénario de réponse décrit par le président Vladimir Poutine s’est enclenché récemment. Après le tir américain, le 18 août 2019, d’un missile

(18) Statement by the President of Russia on the Unilateral Withdrawal of the United States from the Treaty on the Elimination of Intermediate Range and Shorter-Range Missiles.

(19) Expression employée par M. Vassily A. Nebenzia, à la 8 500^e séance du Conseil de sécurité, le 4 avril 2019.

(20) Déclaration du 11 juin 2019 au Forum international Primakov Readings, à Moscou.

de croisière de portée intermédiaire, il a aussitôt ordonné à ses ministres de la Défense et des Affaires étrangères d'« analyser le niveau de menace pour notre pays et de prendre des mesures exhaustives pour préparer une réponse symétrique » (21). Cela étant, sur le front du désarmement, la Russie, à la différence des États-Unis, n'est pas réduite à la défensive. Son travail de communication pour se distinguer, facilité par le comportement américain, lui offre la possibilité, en dépit de son opposition au TIAN, de tenir une posture offensive. Elle s'y efforce, y compris en ce qui concerne le TNP (22).

LA RUSSIE,
ACTEUR MAJEUR DANS LES CRISES DU DÉSARMEMENT
(SYRIE, CORÉE, IRAN)

Tous les membres permanents sont très concernés par ces crises (23), qui relèvent en partie du Conseil de sécurité. La Russie l'est à ce titre et, au moins dans deux cas sur trois, en tant que puissance directement impliquée.

En Syrie

C'est en Syrie que la Russie est le plus engagée : elle y est présente militairement à la demande du gouvernement syrien, pour l'appuyer. S'agissant de l'emploi des armes chimiques, elle s'était fait remarquer en 2013 en offrant une porte de sortie à Barack Obama. En faisant accepter son désarmement chimique à la Syrie, elle avait permis d'éviter les frappes qu'appelaient la « ligne rouge » tracée par le président américain, mais qu'il répugnait à effectuer. Hostile aux frappes des États-Unis en avril 2017 et à celles des trois Occidentaux en avril 2018, elle n'a toutefois pas tenté de s'y opposer sur le terrain. Elle les a laissés faire, mais les a sanctionnés en s'opposant, par son veto, au renouvellement par le Conseil de sécurité du mécanisme conjoint d'enquête de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), qu'elle avait accepté en 2015. On sait que des bombardements américains, en février 2018, n'ont pas épargné les combattants russes du groupe Wagner. Ces derniers pouvaient constituer une cible sans provoquer Moscou car

(21) Cité par *Sputnik*, 23 août 2019. Cet épisode a provoqué, le 22, une séance marquée par un « climat de guerre froide » au Conseil de sécurité (voir CS/13928).

(22) Voir à titre d'exemple le débat au Conseil de sécurité sur l'avenir du TNP, à la 8 500^e séance, le 2 avril 2019.

(23) On en trouvera une présentation plus substantielle, non centrée sur la Russie, dans Jean-François Guilhaudis, « Des "pics" dans les crises du désarmement », *Paix et sécurité européenne et internationale* (PSEI), n° 11, mars 2019. Sur le cas de la Syrie, voir aussi Jean-François Guilhaudis, « Crise du désarmement et usage de la force. Observations sur les frappes des Occidentaux en Syrie », à paraître dans *Liber Amicorum* en l'honneur de Jacques Aben.

les sociétés militaires privées sont interdites en Russie (24). En revanche, les frappes d'avril 2017 et 2018 ont, chaque fois, soigneusement évité de toucher au dispositif russe et même d'affecter sérieusement la reconquête de la Syrie par Bachar el Assad. Ces frappes relèvent plus du souci de sauver la face, en respectant la « ligne rouge », que de la volonté de peser réellement sur le sort futur de la Syrie. La manière dont elles ont été effectuées montre que la dissuasion russe fonctionne, qu'elle est bien reconnue. Elles ne se sont pas reproduites depuis. Les armes chimiques ont abandonné « la une », la prise de contrôle du territoire de la Syrie par Bachar el Assad se poursuit avec le concours russe, ainsi que le retrait américain.

Au sujet de l'Iran

Le cas de l'Iran est nettement différent. Cette fois, Moscou n'est pas en opposition avec les Occidentaux. La Russie partage avec les Européens et avec la Chine, également parties à l'accord nucléaire iranien, la détermination de rester dans cet accord, que selon l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Iran respecte. Ce sont les États-Unis seuls qui divergent. Ils ont décidé de se retirer de l'accord, qu'ils jugent mauvais, et de rétablir les sanctions préexistantes. Comme, faute de relations entre les États-Unis et l'Iran, rétablir les sanctions américaines ne peut pas avoir d'effet majeur, Washington a décidé d'imposer aux autres États d'appliquer aussi ces sanctions pour faire plier Téhéran.

Cette configuration du dossier iranien met Moscou dans une situation très particulière et complexe. Déjà objet de sanctions de la part de Washington et n'ayant que des relations limitées avec les États-Unis, la Russie est moins exposée que les Européens et la Chine au système américain de « sanctions secondaires ». En situation d'exploiter éventuellement les tensions entre les Américains et les Européens, elle est aussi l'État le mieux placé pour permettre à Téhéran, avec qui, par ailleurs, elle coopère en Syrie, de résister. Cela signifie que le retrait américain accompagné des sanctions est un puissant facteur de consolidation de l'alliance entre l'Iran et la Russie, voire de Chiran, une alliance à trois avec la Chine, et qu'il conforte aussi la place de deux grandes puissances dans la région du Golfe. Dans le même temps, la Russie et la Chine – respect du TNP oblige – doivent veiller à ce que l'Iran ne franchisse pas le Rubicon nucléaire, ce à quoi le poussent le retrait et les sanctions des États-Unis.

Tout cela se marque bien dans la manière dont la Russie agit, en 2019, alors que la tension monte, les États-Unis et l'Iran durcissant leurs postures. Les premiers renforcent leurs sanctions, le second commence à s'affranchir des restrictions et limites qu'il observait. Dans ce contexte

(24) Cela pourrait changer si les sociétés militaires privées sont légalisées, comme cela semble devoir être le cas. Voir Alain Rodier, « Russie. Vers la légalisation des sociétés militaires privées ? », *Raids*, n° 381, avril 2018. Sur les capacités de projection russes et le rôle des « *contractors* » dans ce cadre, voir Jean-Pierre Husson, « Les Opex de Moscou », *Raids*, n° 395, 2019, p. 58-69.

nouveau, la Russie accentue sa critique de la politique américaine. Pour elle, Washington, en menant une politique dominée par des « intrigues politiques internes », porte atteinte au Plan d'action global commun, un « outil fondamental du régime international de non-prolifération », et « sape la capacité de l'Iran d'en respecter les dispositions ». Comme en 2003, à propos de l'Iraq, les États-Unis fabriquent une argumentation pour appuyer leurs thèses. La critique russe prend une dimension supplémentaire avec la proposition qu'ils « perdent le droit et toute possibilité de participer à l'élaboration des décisions destinées à être adoptées par le Groupe de travail sur l'approvisionnement et la Commission conjointe au sujet des demandes de transfert en Iran des biens nucléaires et à double usage » (25). On notera aussi que le discours russe, à la différence de celui de l'Union européenne, de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, n'énonce pas de « préoccupations » à propos des annonces iraniennes du 8 mai (intention de ne plus respecter les restrictions imposées aux stocks d'uranium enrichi et d'eau lourde) et n'insiste pas spécialement sur la nécessité pour l'Iran de respecter strictement l'accord de 2015. Pour Moscou, « la seule mesure concrète qui puisse être prise pour préserver le Plan d'action est la mise en œuvre par les parties restantes de leurs obligations en vertu de l'accord » (26). Et, selon elle, il convient de travailler à un « dispositif de sécurité inclusif englobant tous les États de la région » (27).

Sur la Corée du Nord

Les contraintes de non-prolifération et de sécurité régionale existent aussi avec la Corée du Nord, mais d'une manière différente. Ce pays est parvenu à franchir le Rubicon nucléaire, malgré les sanctions, du Conseil de sécurité et autres, et il doit être considéré comme une puissance nucléaire de fait. Le problème n'est donc plus d'empêcher Pyongyang d'accéder à l'arme nucléaire, mais de parvenir un jour à la dénucléarisation de la péninsule coréenne, objectif admis par les deux Corées dans la déclaration de Panmunjom du 27 avril 2018, pour la paix, la prospérité et la réunification de la péninsule coréenne, à laquelle Washington a été obligé de se rallier. C'est l'engagement qu'a pris Kim Jong-un dans la déclaration conjointe émise à l'issue du sommet avec Donald Trump le 12 juin 2018. Pour le moment, dans le jeu diplomatique auquel a donné lieu cette question, les États-Unis sont le grand perdant. Ils ont dû renoncer au préalable de l'abandon, par la Corée du Nord, de son programme nucléaire et de missiles, tandis que le rapprochement des deux Corées affaiblit leur position au Sud.

Quoiqu'ayant appuyé la politique des sanctions – mais l'appliquant avec modération, ce que condamnent les États-Unis –, Pékin et Moscou

(25) Proposition en annexe à la lettre du 22 juin 2019 au Secrétaire général et au président du Conseil de sécurité (S/2019/482).

(26) S/PV.8564, p. 13.

(27) S/PV.8564, p. 14.

n'ont pas dû reculer autant que Washington. Les deux puissances avaient proposé dans une déclaration commune du 4 juillet 2017 la recherche d'un règlement politique de type « gel contre gel », dans lequel la Corée du Nord accepterait de cesser ses essais nucléaires et de missiles en contrepartie du non-renforcement de la présence américaine au Sud (système de missiles antibalistiques américain *Terminal High Altitude Area Defense*, THAAD) et de la fin des grandes manœuvres conjointes. Cette formule fut rejetée côté américain, mais le cours des choses a commencé à changer. Pour contribuer à l'évolution du dossier coréen, la Russie et la Chine semblent, contrairement à ce que donne à penser le jeu des sommets, beaucoup mieux placées que les États-Unis. Ces derniers sont très dépendants de la position de la Corée du Sud et la politique des sanctions, y compris « secondaires », est, dans le cas de la Corée du Nord, peu efficace puisqu'il s'agit, situation très différente de celle de l'Iran, d'un État coupé du monde. On a pu constater sans surprise qu'à la réunion du Conseil de sécurité, au niveau ministériel, tenue le 27 septembre 2018, la Chine et la Russie ont commencé à poser la question de l'allègement des sanctions. Cependant, dans le contexte de 2019, à nouveau tendu, ces dernières demeurent. La Russie comme la Chine ont voté, au Conseil de sécurité, la résolution 2464 (2019) d'initiative américaine. Toutefois, alors que les relations entre la Corée du Nord et les États-Unis se dégradent, les rencontres entre Donald Trump et Kim Jong-un ne donnant plus de résultat, le dirigeant nord-coréen se rapproche de Pékin et de Moscou. La rencontre de Vladivostok avec Vladimir Poutine, premier sommet entre la République populaire démocratique de Corée et la Russie depuis 2011, montre le retour de la Russie, sur le dossier nord-coréen, dans lequel elle préconise que soient prises en compte les « demandes de sécurité » de Pyongyang et que soient données à cette dernière des garanties internationales (28).

* *
*

Les trois dossiers évoqués, les plus « sensibles » depuis des années, attestent que la Russie est redevenue un acteur majeur dans les crises du désarmement. Cette opinion peut être étendue, pour le moment, à la quasi-totalité des grands dossiers de la course aux armements et du désarmement et, contrairement à ce que tend à faire croire sa situation, *a priori* nettement moins favorable que du temps de l'Union soviétique, Moscou n'est pas systématiquement sur une position défensive. Après une période très difficile, la Russie a manifestement retrouvé une capacité militaire qui lui donne une crédibilité réelle en tant que puissance et elle peut à nouveau utiliser les ressources d'une diplomatie à l'efficacité très éprouvée et d'une direction politique experte en matière de géopolitique et

(28) Le *leader* nord-coréen est coutumier des visites en Chine – il s'y est rendu pour la quatrième fois depuis 2018 en janvier 2019, tandis que le président chinois a effectué une « visite d'État en Corée du Nord en juin 2019.

de géostratégie. Elle s'y emploie, en marquant sa différence, avec les États-Unis et les Occidentaux et en s'affichant comme un État, responsable, mesuré, soucieux des grands équilibres stratégiques et du désarmement. Cela ne peut faire oublier que la Russie garde des faiblesses graves – une attractivité faible dans son environnement proche, une grande difficulté à bâtir une économie qui ne soit pas excessivement dépendante des matières premières et à progresser sur le chemin de la démocratie et de l'État de droit. Dans ce contexte, suivre, en tenant compte de sa situation très particulière, les positions que prend Moscou dans la diplomatie de la course aux armements, qui devrait rester très active au cours des années à venir, devrait être durablement très intéressant.