



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Bâtiment Mundo-Madou
Avenue des Arts 7-8,
1210 Bruxelles
Tél. : +32 (0) 0484 942 792
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de
la



Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 31 mars 2021

COLLIN Jean-Marie. *Après New START : Démantèlement ou retour en grâce du régime de contrôle des armes nucléaires ?*, Note d'Analyse du GRIP, 31 mars 2021, Bruxelles.

<https://www.grip.org/apres-new-start-demantelement-regime-controle>



NOTE D'ANALYSE

Après New START : Démantèlement ou retour en grâce du régime de contrôle des armes nucléaires ?

par **Jean-Marie-Collin**

31 mars 2021

Résumé

Le non renouvellement en février 2021 du Nouveau Traité de réduction des armes stratégiques (Strategic Arms Reduction Treaty— START), ou Traité New START, a fait craindre la fin d'une relation américano-russe, vu la facilité avec laquelle l'administration Trump posait des actes, tels que dénoncer des traités, se retirer d'organisations internationales, ou encore annoncer vouloir reprendre les essais nucléaires. Il a fallu attendre l'arrivée de la présidence Biden pour que le 27 janvier 2021, le sixième accord bilatéral de maîtrise des armements stratégiques américano-russe, le Traité New START, soit prorogé pour cinq années.

Abstract

After the New START: Dismantling or reviving the nuclear arms control regime

The non-renewal in February 2021 of the Strategic Arms Reduction Treaty (START), or New START, raised fears of the end of the US-Russian relationship, given the ease with which the Trump administration was taking actions such as denouncing treaties, withdrawing from international organisations, and announcing that it would resume nuclear testing. It was not until the Biden presidency that the sixth bilateral US-Russian strategic arms control agreement, the New START Treaty, was extended for five years on 27 January 2021.

Introduction

Le non renouvellement en février 2021 du Nouveau Traité de réduction des armes stratégiques (Strategic Arms Reduction Treaty— START), ou Traité New START, a fait craindre la fin d'une relation américano-russe, vu la facilité avec laquelle l'administration Trump posait des actes, tels que dénoncer des traités, se retirer d'organisations internationales¹, ou encore annoncer vouloir reprendre les essais nucléaires². Il a fallu attendre l'arrivée de la présidence Biden pour que le 27 janvier 2021, le sixième accord bilatéral de maîtrise des armements stratégiques américano-russe, le Traité New START, soit prorogé pour cinq années

L'élection du président Biden a stoppé cette politique « de la fin des traités ». « America is back », comme il l'a clamé lors de son discours d'investiture à Washington ; et la décision de prolonger ce traité en fut le premier acte. C'est aussi le premier geste de coopération bilatérale et d'ouverture réalisé auprès de la Russie de Poutine, malgré les actes d'ingérence de cet État durant la campagne présidentielle américaine ; une Russie qui, elle, a toujours été favorable à la conservation de cet accord.

Ce risque, qui fut bien réel, de voir disparaître le New START, repose la question du danger du démantèlement du régime de contrôle des armes nucléaires, soumis jusqu'à présent principalement à des accords bilatéraux entre Moscou et Washington. Trump a fortement essayé, en 2019, d'inclure la Chine comme troisième acteur de ce New START renouvelé ; sans succès évidemment. Cette volonté s'inscrivait alors dans le contexte de la compétition sino-américaine en matière d'armement, qui devient une réalité dans ce premier quart du XXI^e siècle. De plus, à l'heure où le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) vit une crise profonde, il devient essentiel de porter une nouvelle attention sur les logiques bilatérales qui ont eu cours jusqu'à présent.

Cette Note d'Analyse, à travers ce prisme, expose ainsi le danger du démantèlement du régime de contrôle des armements nucléaires à travers le renouvellement du New START et la négociation d'un futur traité « post-New START ». Dans un premier temps, elle mentionne les conditions et les enjeux de création du New START avant d'en analyser les limites (seconde partie), permettant dans un troisième temps de s'interroger sur la politique de l'« Arms control » entamée par la présidence Biden. Enfin, la dernière partie questionne

1. L'accord de partenariat transpacifique (en février 2017), l'Accord de Paris sur le climat (en juin 2017), du Conseil des droits de l'Homme (en juin 2018), de l'Accord de Vienne – JCPOA (le 8 mai 2018), de l'UNESCO (en décembre 2018), du traité américano russe sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (le 1^{er} août 2019), de l'Organisation mondiale de la santé (annoncé le 6 juillet 2020) et du Traité ciel ouvert (le 22 mai 2020). Depuis le début de la présidence Biden, les États-Unis ont réintégré les Accords de Paris et l'OMS.

2. COLLIN JEAN-MARIE. [Essai nucléaire : un tabou levé par les États-Unis ?](#), Note d'Analyse du GRIP, 6 août 2020, Bruxelles.

d'une part la possibilité d'une négociation dite « trilatérale » au travers des positionnements des États dotés d'armes nucléaires et d'autre part, la nécessité de passer de la négociation de traité de contrôle et de limitation des armements à la négociation de traité de désarmement à travers des instruments existants du régime de contrôle des armes nucléaires.

Le Traité New START 2010-2021

Le 5 avril 2009, à Prague, le président Obama « *affirme clairement et avec conviction l'engagement de l'Amérique à rechercher la paix et la sécurité dans un monde sans armes nucléaires* ». Ce discours sera suivi d'un acte concret le 8 avril 2010 avec sa signature et celle du président russe Medvedev du *New Strategic Arms Reduction Treaty* ou Traité New START.

- **Le New START Treaty**

Ce traité a une portée symbolique très forte. Il s'inscrit dans la dynamique de contrôle des armements lancés par Obama dès sa campagne présidentielle. À Berlin, le 24 juin 2008, il en appelle à ce que soit « *le moment où nous devons renouveler l'objectif d'un monde sans armes nucléaires. C'est le moment de commencer le travail pour rechercher la paix d'un monde sans armes nucléaires* ». Six années plus tard, le 24 juin 2013, il reviendra à Berlin soulignant que « *la paix doublée de justice, c'est continuer à rechercher la sécurité d'un monde sans armes nucléaires* » et que « *grâce au traité New START, nous sommes en bonne voie pour ramener le nombre d'ogives nucléaires déployées par les Américains et les Russes à leur niveau le plus bas depuis les années 1950* ».

Sur le plan technique et diplomatique, ce traité bilatéral de réduction des arsenaux stratégiques s'inscrit dans la liste des traités de contrôle des armements réalisés par ces deux plus grandes puissances nucléaires. Cette liste débute à l'aube des années 1970 avec les traités SALT pour *Strategic Arms Limitation Talks*, puis START pour *Strategic Arms Reduction Talks*. New START suit (selon l'article XIV.4) le traité START I (signé le 31 juillet 1991, et qui a pris fin le 5 décembre 2009) et remplace, une fois entré en vigueur, le Traité (dit de Moscou) sur la réduction des armements stratégiques offensifs (SORT, pour *Strategic Offensive Reduction Treaty*), signé le 24 mai 2002 (par les présidents Bush and Poutine) et qui devait expirer en 2012.

Le New START entre en vigueur le 5 février 2011³. Il comprend un préambule, seize articles, un protocole avec un ensemble de définitions, des procédures de vérification et des déclarations convenues ainsi que des annexes techniques au protocole. Sa durée est établie à dix années, les parties pouvant convenir

3. Le Sénat américain a donné son consentement à la ratification le 22 décembre 2010 et les deux chambres du parlement russe – la Douma et le Conseil de la Fédération – ont approuvé le traité le 26 janvier 2011.

(article XIV.2) de le prolonger « *pour une période allant jusqu'à cinq ans* » ; soit une possibilité de le rendre contraignant jusqu'en février 2026. Concernant leur force nucléaire stratégique respective, ce traité impose aux deux États parties de disposer :

- D'un maximum de 1 550 ogives déployées sur des missiles intercontinentaux basés à terre, dans des SNLE (sous-marin nucléaire lanceur d'engins) ou sur des bombardiers stratégiques ;
- D'un maximum de 800 lanceurs, déployés et non déployés, basés à terre, à bord de SNLE et des bombardiers stratégiques ; et d'un maximum de 700 pouvant être déployés.

Ces réductions ont été réalisées selon un calendrier propre à chaque État, mais elles devaient être réalisées (article 2) « *de manière à ce que, sept ans après l'entrée en vigueur du présent traité et par la suite* » les arsenaux seront conformes aux agrégats indiqués (article 3). La Russie et les États-Unis⁴ ont respecté leurs engagements en achevant leur réduction avant le 5 février 2018 ; Moscou disposant alors de 1 444 ogives nucléaires et Washington, de 1 350.

En termes de vérification, ce traité assure à chaque État de disposer, deux fois par an, des données sur le nombre total d'ogives déployées sur les missiles balistiques intercontinentaux basés à terre, installés dans les SNLE, ainsi que le nombre d'ogives déployées dans chacune de ces bases. Des informations doivent être transmises lorsqu'un missile quitte une installation de production et lorsque celui-ci passe d'un statut de stockage ou de maintenance, à celui du déploiement. De plus, un maximum de 18 inspections par an dans les installations de ces deux États, soumises au traité, permet de s'assurer du respect des obligations.

- **Le New START Treaty : « part 2 »**

L'administration américaine ayant changé en 2017, une nouvelle voix commence à naître concernant les limites de ce traité. Le président Trump fait savoir⁵, moins d'un mois après son entrée en fonction, qu'il souhaitait s'assurer d'une part que l'arsenal nucléaire des États-Unis soit en « *tête de peloton* » et il déclare que le Traité New START est « *encore un mauvais accord conclu* ». Les incertitudes qui ont régné sur la non-prorogation de ce traité ou sur une extension possible auront duré jusqu'à l'élection du président Biden (janvier 2021), dont tout indiquait qu'il allait prolonger cet accord.

4. Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, US department of State, *Fact sheet, New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms of the United States and the Russian Federation, February 2011 – September 2020*, 5 mars 2021.

5. HOLLAND Steve, Trump wants to make sure U.S. nuclear arsenal at 'top of the pac', Reuters, 23 février 2017.

Le 21 janvier 2021, l'administration Biden indiqua qu'elle souhaitait une prolongation complète (cinq ans) : « *le New START est manifestement dans l'intérêt de la sécurité nationale des États-Unis et a d'autant plus de sens que la relation avec la Russie est conflictuelle* »⁶ ; la Russie, de son côté, comme le rappelait le ministre des Affaires étrangères russe Sergey Lavrov⁷ (le 18 janvier 2021) a toujours souhaité cette option. Le 27 janvier, la Douma russe, puis le 2 février, le Congrès des États-Unis, entérinent cette prolongation ; le traité étant conservé dans l'état sans ajout ou retrait de la moindre mention. Le 3 février 2021, le Traité New START est prolongé jusqu'à la date du 5 février 2026.

Le fait que ce traité soit renouvelé est une réelle victoire. Outre le fait que son existence permet d'éviter une relance de la course quantitative des arsenaux, il vient aussi freiner le déploiement des nouveaux systèmes d'armements russes. À ce titre, le missile hypersonique *Avangard* tombe sous le couvert des règles du New START. Les États-Unis ont ainsi, grâce au New START, pris connaissance de ce système dès le 26 novembre 2019⁸, lors d'une des visites autorisées, en accédant à un site militaire disposant de cet armement.

Ce traité assure la poursuite d'un canal de discussion direct avec la Russie (via la Commission consultative bilatérale) mais surtout, il permet d'engager des conversations sur de futures négociations, tant sur les armes stratégiques que sur les autres systèmes d'armes. En 2019, George Perkovich⁹, éminent acteur du monde de l'expertise internationale émit l'hypothèse qu'en cas d'échec à conserver le New START, cela signifierait que « *les États-Unis et la Russie, tout comme la Chine et les six autres pays dotés d'armes nucléaires, seront libres de construire et de déployer autant d'armes qu'ils le souhaitent* » ; d'où l'importance de le conserver. Malheureusement, cette analyse s'est révélée fautive. Si sa crainte d'un accroissement des armements portait très probablement sur la Chine (et autres États nucléaires asiatiques), il s'avère que l'annonce de l'*Integrated Review*¹⁰ britannique annonçant une augmentation de son arsenal nucléaire à un maximum de 260 ogives, montre qu'un accord bilatéral de réduction des arsenaux – pourtant signé par un allié et par un « ennemi » – ne modifie en rien le choix de la politique de dissuasion d'un État.

6. HUDSON John, « Biden administration to seek five-year extension on key nuclear arms treaty in first foray with Russia », *Washington Post*, 21 janvier 2021.

7. ISACHENKOV, Russia ready for quick extension of last arms pact with US, Agency Press, 18 janvier 2021.

8. BRENNAN David, U.S. Inspectors Watch Russia Show Off Hypersonic Nuclear Missile Putin Says Will Defeat Any American Defenses, 26 novembre 2019.

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

10. COLLIN Jean-Marie, Le Royaume-Uni ouvre la voie de la prolifération nucléaire, *Éclairage du GRIP*, 26 mars 2021, Bruxelles.

Par contre, la transparence des chiffres de ce traité permet probablement à la Chine de mesurer son besoin de force en fonction des chiffres des arsenaux publiés. Ainsi, sans données américano-russes officielles, il est probable que Pékin pourrait interpréter à la hausse les arsenaux de ces États et donc augmenter encore plus sensiblement son arsenal nucléaire. Le New START a donc un effet positif pour « encadrer » l'accroissement de l'arsenal nucléaire chinois.

À l'annonce de la prorogation, le Haut Représentant, au nom de l'Union européenne, a souligné par une déclaration le 3 février 2021 que l'UE « *accorde la plus haute importance au Traité New START et le considère comme une contribution cruciale à la sécurité internationale et européenne* ». Si le Haut Représentant a indiqué que les États-Unis et la Russie possédaient les deux plus grands arsenaux, cet argumentaire fut appuyé par la communication du ministère des Affaires étrangères chinois¹¹ tout en se félicitant aussi de voir cet accord se réaliser.

Toute la communauté internationale a accueilli favorablement la conservation de ce traité, sachant que cela peut avoir des conséquences pour créer les conditions de la réussite (qui doit se tenir en août 2021) de la 10^e Conférence d'examen (RevCom) du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Le New START s'inscrit en effet directement dans les pas du TNP, car son préambule mentionne que la Russie et les États-Unis sont « *déterminés à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1^{er} juillet 1968 et à atteindre l'objectif historique consistant à libérer l'humanité de la menace nucléaire* ». De fait, si cet accord n'avait pas été prolongé, il est certain que cela aurait eu des conséquences négatives lors de la RevCom, polluant au minimum les débats américano-russes, comme renforçant le poids de l'argumentaire des États non dotés sur l'absence de volonté des États dotés de respecter leur obligations de désarmement au titre du TNP.

Enfin, il faut relever que le document final de la RevCom de 2010 demandait (mesure n° 4) que ces deux États « *s'engagent à œuvrer pour que le New START entre rapidement en vigueur et soit intégralement mis en œuvre et sont encouragés à poursuivre les discussions sur les mesures de suivi à prendre en vue de réduire encore leurs arsenaux nucléaires* » ; s'était donc aussi un appel à voir ce traité être prorogé.

11. China.org, China welcomes extension of New START nuclear treaty, responds to US accusation, 5 février 2021.

Les « limites » du Traité New START

L'objectif du New START était et reste de limiter, pour ces deux États, les systèmes d'armes de longue portée, dit stratégique. En cela ce traité est une victoire. Il crée une confiance et une transparence sur ce type d'armement. Mais, il faut garder à l'esprit qu'une écrasante majorité des arsenaux américano-russes ne sont pas soumis à une contrainte via d'autres traités bilatéraux.

Cependant, il est crucial d'avoir à l'esprit que ces deux États dotés (tout comme le Royaume-Uni, la France et la Chine) ont accepté, en ratifiant le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), outre son article VI portant sur le désarmement nucléaire, un ensemble de mesures à réaliser sur le désarmement nucléaire à travers le Document final des conférences d'examen de 1995, 2000 et de 2010.

- **Le reste des arsenaux nucléaires**

Selon les données publiées par le SIPRI, l'arsenal nucléaire mondial compte 13400 ogives nucléaires, dont 90 % sont possédées par Washington et Moscou¹².

Arsenal nucléaire total de la Russie : 6 375	Arsenal nucléaire total des États-Unis : 5 800
1 570 ogives nucléaires stratégiques.	1 750 ogives nucléaires stratégiques déployées, incluant les 150 ogives utilisées dans un cadre dit tactique.
2 745 ogives en réserve, dont près de 1875 utilisées dans un cadre dit tactique.	2 050 ogives en réserve.
2 060 ogives en attente de démantèlement.	2 000 ogives en attente de démantèlement.

De ce fait, la part contrôlée par le Traité New START est importante, mais ne prend pas en compte toute une tranche de ces arsenaux, celle dite « en réserve » qui est la plus importante en termes de quantités et qui peut être mobilisée en quelques semaines ; ce qui impliquerait aussi de fait une rupture des règles du New START.

- **La non prise en compte des armes nucléaires tactiques et conventionnelles**

Dès le début de la négociation du New START, il ne fut question que de porter une attention aux arsenaux stratégiques : « *Nous avons convenu de procéder à de nouvelles réductions vérifiables de nos arsenaux stratégiques offensifs* »¹³.

12. KRISTENSEN Hans, World nuclear forces, SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security, 2020.

13. Joint Statement by President Dmitriy Medvedev of the Russian Federation and President Barack Obama of the United States of America, 1^{er} avril 2009.

Il était donc clair que les arsenaux dit tactiques, les systèmes d'armes des défenses antimissiles et les stocks d'armes nucléaires non déployés ne feraient pas partie d'un accord de réduction ou de désarmement. Mais, la non-prise en compte ne veut pas dire l'existence d'un tabou à réduire ses systèmes d'armes, comme l'a rappelé le président Obama une année après son discours de Prague : « *Nous espérons poursuivre les discussions avec la Russie sur la réduction de nos armements stratégiques et tactiques, y compris les armes non déployées* »¹⁴.

La logique de ne pas inclure ces autres systèmes semble reposer sur une facilité de négociation du sujet « armes nucléaires stratégiques ». Celui-ci est en effet au cœur des négociations bilatérales américano-soviétiques lancées en 1970, où seul ce type d'arme nucléaire était discuté. Donc, induire des négociations sur des armes tactiques nécessitait du temps et comportait une certaine complexité, ce qui fut rejeté par les deux administrations.

Par ailleurs, pour les États-Unis, inclure les armes nucléaires tactiques dans une négociation impliquerait obligatoirement une discussion avec les membres de l'OTAN (même si Washington n'est pas tenu de tenir compte de leur avis) et plus spécifiquement avec les États où des armes nucléaires *B61* tactiques sont stationnées (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Turquie). Cela peut compliquer les tractations comme faire perdre le bénéfice du leadership de la négociation.

Dans le préambule du traité, les deux parties indiquent être « *conscientes de l'impact des ICBM¹⁵ et des SLBM¹⁶ conventionnels sur la stabilité stratégique* », mais rien ne vient les interdire. Ainsi à ce jour, aucun traité n'interdit ou ne freine le développement des missiles ou planeurs hypersoniques dont les arsenaux russes (*Zircon*, missile de croisière mer-mer ; *Kinjal*, missile air-sol) et américains (*AGM-183A*, missile de croisière air-sol) sont dotés ou en cours de dotation. Ces technologies de rupture sont dans un vide juridique, que même le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (qui a pris fin le 3 août 2019), qui ne concernait que les missiles sol-sol, n'aurait de toute façon pas interdit.

Vers un nouveau traité ?

- **Les premiers pas de l'« Arms control » sous la présidence Biden**

Nous pouvons observer à travers la prorogation de ce traité par les États-Unis une volonté affichée de l'administration Biden de perpétuer l'héritage de la

14. Remarks by President Obama and President Medvedev of Russia at New START Treaty Signing Ceremony and Press Conference, 8 avril 2010.

15. ICBM : Inter Continental Ballistic Missile ou missile balistique intercontinental.

16. SLBM : Submarine Launched Ballistic Missile ou missile mer-sol balistique stratégique (MSBS).

coopération sur le contrôle des armements entre Washington et Moscou, en place depuis plus de 40 ans ; et ceci malgré les très fortes oppositions, voir les actes hostiles¹⁷ de la Russie réalisés à l'encontre des États-Unis ces derniers mois.

La déclaration du secrétaire d'État Antony Blinken¹⁸, le jour de la prorogation du New START, voulait marquer la différence avec l'ancienne administration et ce dès la première phrase : « *Le président Biden s'est engagé à protéger le peuple américain des menaces nucléaires en rétablissant le leadership des États-Unis en matière de contrôle des armements et de non-prolifération* », poursuivant ce discours affirmant que « *l'extension du traité New START n'est que le début de nos efforts pour relever les défis de sécurité du XXI^e siècle* ». À ce titre, il indique aussi une volonté de poursuivre une politique de maîtrise des armements pour réduire les dangers que représente l'arsenal nucléaire croissant de la Chine.

Si l'on se fie aux déclarations faites à la conférence de désarmement par A. Blinken¹⁹, « *le président Biden a été clair : les États-Unis ont un impératif de sécurité nationale et une responsabilité morale de réduire et, à terme, d'éliminer la menace que représentent les armes de destruction massive* ». Si la RevCom sera au centre des attentions de la diplomatie américaine, un des axes sur lequel apparaît une volonté d'action et de réussite porte sur la négociation d'un Traité sur l'interdiction de production des matières fissiles pour les armes nucléaires.

Il semble par contre clair à ce stade que le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) continuera d'être rejeté par cette administration. Cependant, il n'est pas impossible de voir apparaître un changement de ton dans les prochains mois sur ce texte (et son impératif humanitaire), tout comme on ne peut totalement exclure la possibilité d'une participation, comme État observateur, des États-Unis à la première conférence (qui doit se tenir avant le 21 janvier 2022) des États parties au TIAN. Souvenons-nous après tout que sous l'administration Obama – et donc sous la vice-présidence Biden –, les États-Unis (et le Royaume-Uni) envoyèrent une délégation à la troisième conférence²⁰ intergouvernementale sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires (Vienne, 2014).

En prorogeant le New START sans négocier de nouvelles mesures (par exemple inclure de nouveaux systèmes d'armes), l'administration Biden s'est peut-être créée une « jurisprudence » qui pourrait se retrouver dans le cas iranien. En

17. *BBC.com*, US cyber-attack: Russia 'clearly' behind SolarWinds operation, says Pompeo, 19 décembre 2020.

18. BLINKEN Antony, U.S. Secretary of State, On the Extension of the New START Treaty with the Russian Federation, communiqué de presse, 3 février 2021.

19. BLINKEN Antony, U.S. Secretary of State, Remarks to the Conference on Disarmament 2021 High Level Week, 22 février 2021.

20. COLLIN Jean-Marie. [3^e conférence sur l'impact humanitaire des armes nucléaires, un nouveau cycle d'actions](#), Note d'Analyse du GRIP, 3 février 2015, Bruxelles.

effet, l'administration Trump, qui a quitté l'Accord de Vienne ou JCPOA (le 8 mai 2018), a toujours indiqué vouloir un nouvel accord comprenant des mesures plus restrictives, notamment sur l'arsenal balistique de Téhéran ; or cela n'a mené à rien. En poursuivant l'accord New START avec la Russie, le président Biden s'est donné du temps pour construire, sur des bases de confiance, un futur nouvel accord. Un exemple que cette administration pourrait suivre, « *les États-Unis étant prêt à revenir dans le JCPOA* »²¹, si l'Iran démontre à nouveau un respect strict du traité.

Le président Biden est en poste et dispose d'une pleine autorité et légitimité politique jusqu'au 4 novembre 2024. Il est probable qu'il souhaitera parvenir à une victoire diplomatique forte sur la Russie d'ici à la fin de son mandat, en obtenant notamment un nouveau traité qui prendrait la suite du New START. Biden serait alors l'homme qui aura soutenu, via l'administration Obama, ce traité, celui qui l'aura sauvé et qui aura mis en œuvre une nouvelle étape vers un monde sans armes nucléaires.

- **Cinq années pour réfléchir et négocier**

Nous sommes d'une certaine manière déjà rentrés dans une ère du « post-New START ». Le traité existe et cette fois, a une date de fin : le 5 février 2026 au plus tard.

Les deux parties prenantes semblent d'accord sur le fait que le temps qui est offert, cinq années, devra servir à négocier de nouvelles réductions. Lors du débat annuel de haut niveau sur le désarmement nucléaire, à la Conférence du désarmement, le ministre des Affaires étrangères Sergueï Lavrov a mentionné que « *les bases ont été jetées pour de nouvelles négociations sur le contrôle des armements en tenant dûment compte de tous les facteurs affectant la stabilité stratégique* »²². De leur côté, les États-Unis sont aussi clairement dans cette posture : « *Nous utiliserons le temps fourni par une prolongation de cinq années du Traité New START pour poursuivre avec la Fédération de Russie, en consultation avec le Congrès et les alliés et partenaires des États-Unis, un contrôle des armements qui concerne toutes ses armes nucléaires.* »²³

Disposer de temps est un véritable atout, et cela devrait aussi s'accompagner d'une stabilité politique américano-russe pour ces discussions, puisque Poutine dispose d'un mandat jusqu'en 2024 et est susceptible de se représenter pour un quatrième mandat... Cependant, les interrogations sur ce que doit comporter ce futur traité sont multiples et portent, tout autant sur les types

21. BLINKEN Antony, U.S. Secretary of State, Remarks to the Conference on Disarmament 2021 High Level Week, 22 février 2021.

22. LAVROV Sergey, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, to the High Level Segment of the Conference on Disarmament, 24 Février 2021.

23. BLINKEN Antony, U.S. Secretary of State, On the Extension of the New START Treaty with the Russian Federation, communiqué de presse, 3 février 2021.

d'armement à inclure, que sur le nombre de parties prenantes devant être présentes ; même si ces deux acteurs nucléaires semblent avoir acquis l'idée d'un traité « trilatéral ».

Mais on ne peut pas imaginer la mise en œuvre d'un traité « post-New START », sans prendre en compte le régime global de contrôle des armes nucléaires. En effet, le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP), qui est la pierre angulaire de l'ensemble de ce régime²⁴, risque dans le même temps de subir une très forte déstabilisation ou pire, de se démanteler. Si cela devait arriver, un « post-New START » serait tout simplement exclu. Un futur sombre que les États dotés sont seuls capables de maîtriser par des actes concrets.

La 10^e Conférence d'examen qui se déroulera en août 2021²⁵, fait suite à une succession d'actions qui ont miné ce traité :

- La principale est la poursuite par les cinq États dotés de politiques de modernisation et de renouvellement de leurs arsenaux nucléaires. Cela ne démontre pas une volonté de mettre en œuvre et de parvenir concrètement au désarmement nucléaire « *à une date rapprochée* » (article 6 du TNP). La France, qui annonce que ses futurs sous-marins nucléaires lanceur d'engins (SNLE-3G), principal vecteur de sa dissuasion, « *navigueront jusqu'en 2090* »²⁶ en est un pur exemple.
- L'échec de la Conférence d'examen²⁷ de 2015 a laissé un goût amer à de nombreuses diplomaties. Cette conférence a illustré le fossé abyssal entre les États portant le sujet de « *la dimension humanitaire des armes nucléaires* » et ceux (puissances nucléaires et États soutenant une politique de dissuasion) le rejetant radicalement.
- Cet échec de 2015 laisse aussi des interrogations sur les résultats des conférences dites réussies. Ce fut notamment le cas en 2010, lorsque des mesures précises (au nombre de 22²⁸) furent acceptées par les États dotés mais dont la réelle mise en œuvre est très loin d'être un succès.

24. Et auquel s'ajoute un ensemble de traités multilatéraux comme le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires et le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ou bilatéraux (New START)

25. Elle devait se tenir en mai 2020, mais à cause de la pandémie de Covid, celle-ci a été repoussée.

26. PARLY Florence, ministre des Armées, Lancement en réalisation du programme sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération, 19 février 2021.

27. COLLIN Jean-Marie, [Traité de non-prolifération nucléaire : l'échec de 2015 mènera-t-il au succès de la Première Commission ?](#), Rapport du GRIP 2015/4.

28. Document final – Conférence d'examen du TNP 2010, www.delegfrance-cd-geneve.org

En témoigne la nouvelle politique de dissuasion britannique²⁹, présentée en mars 2021, totalement opposée.

Enfin, malgré le refus (en 2021) du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires³⁰ par les États dotés et les États soutenant une politique de dissuasion, cette nouvelle norme juridique au regard du droit international existe. Rien n'interdit de penser que, dans les cinq années à venir, un État européen (donc membre de l'alliance nucléaire de l'OTAN) ne deviendra pas membre de ce traité, et si c'est un État où stationnent des armes nucléaires, mènera de ce fait une action de désarmement (article 4).

Le temps est donc sans doute venu, du fait que les États-Unis et la Russie sont d'accord sur le principe d'inclure au moins un nouvel acteur dans une négociation, de repenser le contrôle et la limitation des armements dans le cadre d'un processus de désarmement nucléaire et ce, non plus de façon bilatérale, ni trilatérale, mais multilatérale. Ceci aurait le mérite aussi de sauver le régime du TNP.

Vers une négociation trilatérale ?

Depuis le début des années 1970, la communauté internationale a observé des négociations bilatérales de contrôle et de réduction des armements entre les États-Unis et la Russie (feu l'URSS). Mais tout porte à croire, selon Shannon Kile, directrice du programme Désarmement nucléaire, contrôle des armements et non-prolifération du SIPRI, que la logique de « *l'ère des accords bilatéraux de contrôle des armes nucléaires entre la Russie et les États-Unis pourrait toucher à sa fin* »³¹. Les prochaines années devraient être ainsi cruciales à plusieurs égards entre dynamique de négociation avec trois acteurs étatiques voir plus, et surtout une dynamique qui permette de passer de la négociation de traité de contrôle et de limitation des armements à la négociation de traité de désarmement. À défaut, il existerait un risque de démantèlement du régime de contrôle des armes nucléaires.

- **Chine, France, Royaume-Uni**

Pour les États-Unis, c'est vraiment sous la présidence Trump qu'il est question de façon intense de vouloir ajouter, à un processus bilatéral, un troisième acteur : la Chine. Ainsi Marshall Billingslea, envoyé spécial du président Trump pour le contrôle des armements, déclara le 22 août 2020 que le futur « *traité devra être multilatéral, il devra inclure la Chine* ». Mais cette volonté s'est aussi

29. COLLIN Jean-Marie, [Le Royaume-Uni ouvre la voie de la prolifération nucléaire](#), Éclairage du GRIP, 26 mars 2021, Bruxelles.

30. COLLIN Jean-Marie, [Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires](#), Rapport du GRIP 2018/09.

31. TANDON Shaun, PANINA Maria, EHRET Ludovic, Opening nuclear talks with Russia, U.S. may also be ending them, AFP, 20 Juin 2020.

manifestée dans le cadre des discussions sur une refonte du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire ; ce qui fut un échec. Cette logique semble avoir été prise en compte dans les déclarations d'Anthony Blinken – avant même que le New START ne soit prorogé – qui affirme que la nouvelle administration voudra « *certainement engager la Chine sur les questions de contrôle des armes* »³².

Cependant, il apparaît logique de sortir du prisme des États-Unis pour observer que la Russie aborde également cette vision d'élargir le cercle des acteurs. Dès 2011, alors que le Traité New START entre en vigueur, Sergueï Lavrov³³ souhaite que les futures négociations sur les armes nucléaires avec les États-Unis incluent d'autres pays. Sa pensée se dirige alors vers les trois autres États dotés : la France, le Royaume-Uni et la Chine. Un axe diplomatique conservé et énoncé tout au long de la décennie, comme en 2015 (9^e RevCom, 1^{er} mai) : « *De nouveaux pas dans cette direction ne peuvent être faits qu'avec l'implication de tous les États possédant des capacités nucléaires militaires* » ; puis lors de la troisième conférence préparatoire à la RevCom (2 mai 2019), où la diplomatie Russe a mentionné une nouvelle fois que « *le moment est venu de commencer à travailler à la multilatéralisation du processus de désarmement nucléaire* ».

Du côté des autres États dotés, la volonté de participer à de telles négociations est moins évidente :

- La déclaration de la France, à la suite de la prorogation du New START, est à la fois ouverte et pleine d'ambiguïté : « *Le renouvellement du Traité New START doit être rapidement suivi de la redéfinition d'un agenda ambitieux plus global de maîtrise des armements et de stabilité stratégique. Les Européens, qui sont concernés au premier chef, devront y jouer un rôle actif, pour en déterminer les paramètres nécessaires au renforcement de la sécurité et de la stabilité européennes.* »³⁴ Doit-on comprendre que l'Union européenne (UE) doit faire partie des négociations d'un futur traité « post New START » ? Où plutôt que l'UE doit s'engager dans l'agenda de désarmement proposé par le président Macron lors de son allocution sur la dissuasion³⁵?
- La Chine a répété à différentes occasions qu'elle ne se voyait pas intégrer des négociations bilatérales américano-russes, principalement en raison de la différence quantitative des arsenaux nucléaires.

32. JAKES Lara, CROWLEY Michael, SANGER David, Biden Chooses Antony Blinken, Defender of Global Alliances, as Secretary of State, *The New York Times*, 22 novembre 2020.

33. BOUDREAUX Richard, « Russia Says Next U.S. Arms Talks Must Include Others », *Wall Street Journal*, 14 janvier 2011.

34. Traité New START – Déclaration de la porte-parole du ministère des Affaires étrangères de la France, 22 janvier 2021.

35. MACRON Emmanuel, Discours du Président sur la stratégie de défense et de dissuasion, 7 février 2020.

Cependant, un autre argument peut aussi être avancé, celui du retrait continu des États-Unis des traités internationaux (ABM en 2002 par Bush, JCPOA en 2018 et INF en 2019 par Trump³⁶) qui a « *non seulement porté atteinte à leur propre crédibilité mais a également mis en péril la sécurité internationale* »³⁷.

- Le Royaume-Uni a publié en mars 2021 *The Integrated Review*. Ce document politique donne le ton³⁸ pour la décennie à venir concernant sa volonté de conserver et d'augmenter son arsenal nucléaire, et ne laisse pas entrevoir le souhait d'intégrer une quelconque négociation.

On ne peut pas non plus ignorer le rôle de l'Union européenne dans une future négociation qui concernerait les États-Unis ou les trois États nucléaires de l'Alliance atlantique. En effet, dans les deux cas, des États européens souhaiteront probablement s'impliquer ou le seront de fait si la négociation porte sur le retrait des armes nucléaires stationnées en Allemagne, en Belgique, en Italie et au Pays-Bas. Par ailleurs, des États (l'Allemagne notamment) pourraient aussi souhaiter positionner l'UE comme acteur pour renforcer son poids sur la scène internationale, les Accords de Vienne ayant créé un précédent. Enfin, il faut remarquer que certains États (Suède, Allemagne) ont lancé ces derniers mois une initiative – la Stockholm Initiative for Nuclear Disarmament – pour promouvoir de nouvelles étapes de désarmement.

- **La taille des arsenaux, principal élément de blocage**

La Chine disposerait d'un arsenal nucléaire estimé à 320 armes nucléaires, dépassant désormais la France avec un arsenal « inférieure à 300 armes nucléaires » et le Royaume-Uni (avec 215 ogives en mars 2021³⁹), qui reste la plus petite des puissances nucléaires dotées.

Si la modernisation et le renouvellement des arsenaux sont de mises dans ces États, il est constaté que la Chine, depuis une quinzaine d'année, réalise un accroissement rapide de son arsenal nucléaire sur le plan quantitatif et

36. ABM, anti-ballistic missile ; JCPOA, Joint Comprehensive Plan of Action, l'accord sur le nucléaire iranien ; INF, Intermediate-Range Nuclear Forces, forces nucléaires à portée intermédiaire.

37. FU Cong, Statement by Director-General, EU Non-proliferation and Disarmament Conference, 13 novembre 2020.

38. CLEVERLY James, Minister addressed the Conference on Disarmament following the publication of the UK Integrated Review of Security, Defence, Foreign Policy and Development, 26 mars 2021.

39. Claire Mills, Replacing the UK's strategic nuclear deterrent: progress of the Dreadnought class, Briefing paper number 8010, The House of Commons Library research service, mis à jour le 2 mars 2021, p. 6.

technique, ceci passant notamment par la production de nouveaux missiles terrestres, maritimes ainsi que d'avions à capacité nucléaire⁴⁰.

Et contrairement à la France et au Royaume-Uni, Pékin n'a jamais présenté d'actions de diminution de son arsenal ou encore d'acte de transparence. À ce sujet, la transparence chinoise repose sur deux dimensions : « *une première dimension est la doctrine, et la seconde est la quantité. En termes de doctrine, la Chine est extrêmement transparente. Nous prônons la non-utilisation en premier et une capacité de dissuasion minimum* »⁴¹ ; en termes de quantité, c'est le flou complet.

Les données sur la taille et les structures de son arsenal nucléaire ne sont pas publiées par Pékin pour ne pas aider ses adversaires à planifier des attaques contre ses forces. Cette opacité volontaire devrait sans aucun doute se poursuivre, car Pékin peut désormais – malheureusement – s'appuyer sur l'exemple britannique, qui indique (en 2021) débiter cette politique (*The Integrated Review*) en ne donnant plus de chiffres publics concernant son stock opérationnel, le nombre d'ogives déployées ou de missiles déployés.

Si Pékin a toujours affirmé l'importance du New START et encouragé les deux parties prenantes à conserver ce traité pour « *réduire considérablement leurs arsenaux nucléaires* » ; il a toujours été évident que « *la prétendue négociation Chine-États-Unis-Russie [souhaitée être instaurée par l'administration Trump] sur le contrôle des armements n'est ni juste, ni raisonnable. La Chine n'y participera pas* »⁴².

En d'autres termes, ces trois États⁴³ – Chine, France, Royaume-Uni – disposent d'arsenaux qui ne sont pas comparables face aux milliers d'armes américaines et russes et donc ne peuvent être inclus. La doctrine française est très ferme à ce sujet : « *Si les niveaux des autres arsenaux, notamment russes et américains, devaient un jour descendre à quelques centaines, la France en tirerait des conséquences, comme elle l'a toujours fait. Mais nous en sommes loin encore aujourd'hui* »⁴⁴. Et, la Chine tient ce même raisonnement.

40. Voir à ce titre Hans M. Kristensen & Matt Korda (2020) Chinese nuclear forces, 2020, *Bulletin of the Atomic Scientists*.

41. FU Cong, Statement by Director-General, EU Non-proliferation and Disarmament Conference, 13 novembre 2020.

42. Document de position de la Chine sur le 75^e anniversaire de la création de l'Organisation des Nations unies, 11 septembre 2020.

43. Et ceci resterait le cas, même s'ils devaient chacun doubler leurs arsenaux nucléaires ; ce qui semble peu probable pour la France et le Royaume-Uni, mais possible pour la Chine.

44. HOLLANDE François, Président de la République, Discours sur la dissuasion nucléaire, 19 février 2015.

- **Armes nucléaires tactiques ou stratégiques ?**

La question des armements (tactiques ou stratégiques) ne doit plus être le prétexte pour une absence d'action. Premièrement, il y a une absence de définition commune par chacun des États dotés. Le Groupe de travail du P5 pour un « *Glossaire sur les termes clés dans le domaine nucléaire* » n'a pas défini ce type d'arme, ni même une arme nucléaire stratégique. Ainsi derrière ce terme de « *tactique* », nous pouvons retrouver différents termes comme « *non stratégique* », « *arme de champ de bataille* » ou encore « *arme de théâtre* ». Il apparaît urgent de ne plus retenir sa qualification militaire, mais le fait est que ce type d'arme, défini comme tactique, est avant tout une arme de destruction massive au capacité sans commune mesure. Une ogive *B61-11* américaine dispose d'une puissance variant de 0,3 à 50 kilotonnes, soit près de trois fois la puissance de la bombe larguée sur Hiroshima. À l'heure de la prise en compte depuis une dizaine d'années des conséquences humanitaires des armes nucléaires, vouloir poursuivre cette distinction interroge.

Deuxièmement, des États ont classifié toutes leurs armes comme stratégiques. C'est le cas de la France, même si les caractéristiques peuvent apparaître comme similaires aux capacités d'emploi et d'action de composantes d'un autre État (la Russie en l'occurrence). Demander à la Russie de réduire son arsenal tactique sans obtenir de la France une certaine similarité en raison d'une nomination différente semble peu réaliste.

Troisièmement enfin, nous retomberions dans la problématique de la taille des arsenaux. Malgré l'absence globale de transparence, comment comparer les 150 ogives tactiques américaines stationnées en Europe, aux probablement moins de 2 000 ogives russes⁴⁵ dont une grande partie sont destinées pour contenir éventuellement des forces conventionnelles chinoises plus importantes, comme pour créer une parité avec les arsenaux français et britanniques, intégrés à l'OTAN ?

- **Repenser la négociation pour conserver le régime de contrôle des armes nucléaires ?**

Les négociations bilatérales pouvaient pleinement se comprendre dans le cadre de la Guerre froide, où le monde faisait face à deux systèmes. Le Traité New START, bien que créé en 2008, a été pensé encore dans cette vision. Dans le cadre d'un traité « *post-New START* », l'hypothèse – comme expliqué ci-dessus – que celui-ci compte plusieurs acteurs nucléaires semble très probable.

Les États-Unis et la Russie, en feront partie avec certitude, car ces deux puissances conserveront les arsenaux les plus importants. Pékin peut accepter une participation, car cela impliquerait une diminution de la pression

45. KRISTENSEN Hans, KORDA Matt, Nuclear Notebook: How many nuclear weapons does Russia have in 2021?, 15 mars 2021.

américaine dans sa zone. Mais ce jeu à trois acteurs apparaît peu vraisemblable en réalité, car il laisserait la France et le Royaume-Uni libres de conserver (voir d'augmenter ?) leurs arsenaux nucléaires, alors même que leurs systèmes d'armes ont une capacité de viser Moscou comme Pékin. De plus, ces deux États ont développé une « politique de l'Indopacifique », impliquant notamment une capacité de présence militaire forte sur ces zones. De ce fait, penser une négociation trilatérale équivaut sans doute à rendre une telle négociation impossible.

Le Traité « *post-New START* » devra engager les cinq États dotés d'armes nucléaires dans un premier traité multilatéral de désarmement nucléaire. Le TNP ouvre cette voie à travers son article 6, qui est désormais mis en œuvre par le TIAN. Un traité qui propose, via son article 4 « Vers l'élimination complète des armes nucléaires » qu'un plan juridiquement contraignant soit proposé par ces États et qui serait « négocié avec l'autorité internationale compétente » et soumis pour approbation aux États membres du TIAN.

Mais, si l'on ne retient que le TNP, ces cinq États ont accepté le document final de 2010 qui comporte la mesure n° 3 « *Pour exécuter l'engagement qu'ils ont pris sans équivoque de procéder à l'élimination totale de leurs arsenaux nucléaires, les États dotés d'armes nucléaires se doivent de redoubler d'efforts pour réduire et, à terme, éliminer tous les types d'armes nucléaires, déployés ou non, notamment par des mesures unilatérales, bilatérales, régionales et multilatérales* » et la mesure n° 5.a qui souligne que ces cinq États dotés doivent « *progresser rapidement vers une réduction globale du stock mondial de tous les types d'armes nucléaires visés dans la mesure n° 3* ».

Il faut souligner que ces États disposent d'ores et déjà d'une table de négociations à travers les conférences du P5. Un cadre qui leur permet d'engager ensemble et avec une certaine discrétion des discussions et actions possibles...

Conclusion

Le New START est à l'œuvre pour une nouvelle période de cinq années, assurant un contrôle d'une partie de l'arsenal nucléaire stratégique des États-Unis et de la Russie. En outre, et c'est probablement le plus important, le système de vérification, de transparence et les réunions imposées permettent à ces deux États de maintenir un canal de discussion qui se situe en dehors du « monde politique » et donc des possibles dépassements de langage des présidents.

Toutefois la prise de conscience est réelle – pour des enjeux différents – que le futur « *post-New START* » ne pourra pas se faire à deux, mais à plusieurs ; ce point est intégré et cela est positif. Il est aussi possible que des États non dotés, voire l'Union européenne, souhaitent aussi jouer un rôle. Intégrer les conditions

et les divergences de chacun sera évidemment une tâche rude et compliquée ; mais personne n'a à ce jour indiqué que le chemin vers un monde sans armes nucléaires ne sera pas sinueux. De plus, les cinq années imparties à la réflexion sont un atout – s'il existe une volonté politique – de pouvoir aboutir. Mais outre la question de savoir quels types d'armes sont à intégrer (en tenant compte du faux débat des armes nucléaires tactiques et stratégiques), la seconde question soulevée dans cette note est : dans quel cadre créer ce processus ? Il est en effet vital de tenir compte du fait que le régime global de non-prolifération nucléaire, dont le TNP en est la pierre angulaire, ne pourra pas résister à sa crise profonde, si les États dotés n'agissent pas « de bonne foi » en faveur du désarmement. Ainsi, un traité « post-New START » devrait s'inscrire – pour conserver ce régime – non pas comme un processus parallèle au TNP, mais bien dans les pas de celui-ci ; voir dans le cadre du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

Auteur

Jean-Marie Collin est chercheur associé au GRIP. Notamment expert dans les questions de dissuasion nucléaire, de la non-prolifération et du désarmement nucléaire, il est également porte-parole pour ICAN France (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons).