

Le nouveau paradoxe du contrôle des armements (note)

Philippe Le Prestre

Volume 22, Number 3, 1991

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702878ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702878ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Le Prestre, P. (1991). Le nouveau paradoxe du contrôle des armements (note). *Études internationales*, 22(3), 533–549. <https://doi.org/10.7202/702878ar>

Le nouveau paradoxe du contrôle des armements

Philippe Le PRESTRE*

Pour les partisans du contrôle des armements, un nouvel âge d'or succédera aux développements internationaux de 1989-1991 – telles la fin apparente de la menace soviétique, la réunification de l'Allemagne, la disparition du Pacte de Varsovie et la victoire alliée contre l'Irak. Le sommet de Reykjavik de 1986 avait déjà rendu la notion de désarmement nucléaire moins utopique. Le traité de Washington sur les Forces nucléaires intermédiaires (FNI) de 1987 ouvrait la voie à d'autres accords encore plus révolutionnaires. Après la signature du traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE-I) en novembre 1990, tout semble possible. «La libération du contrôle des armements,» une «inondation imminente,» et «des occasions sans précédent d'accords plus étendus» seraient à la portée des bonnes volontés.¹

Les échéances des négociations sur la réduction des armements stratégiques (START) ont pourtant été plusieurs fois repoussées, bien que les présidents Bush et Gorbatchev se fussent engagés à les terminer rapidement. La ratification et la mise en œuvre du traité FCE-I affrontent des obstacles imprévus. Les grandes puissances se ruent sur le marché des armes du Proche-Orient après leur victoire contre l'Irak, tandis que d'autres puissances régionales désirent s'engager dans d'importants programmes de modernisation.² L'avenir d'un contrôle des armements fondé sur des négociations formelles et des accords étendus devient incertain à l'aube de son triomphe apparent. Comment expliquer ce paradoxe ?

* Professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

1. Paul DOTY, "Arms Control: 1960, 1990, 2020," *Daedalus*, 120, 1, 1990, 33-52, p. 41; Mark M. LOWENTHAL, "The Politics of Verification: What's New, What's Not," *Washington Quarterly*, 14, 1; 1991, 119-32, p. 124; Matthew BUNN, "Arms Control's Enduring Worth," *Foreign Policy*, 79, 1990, 151-68, p. 151.
2. Michael WINES, "Third World Seeks Advanced Arms," *The New York Times*, March 26, 1991, p. A12.

Plusieurs développements vont compliquer la quête d'accords formels, en diminuer la pertinence, et même faire obstacle à la réduction des conflits ou à la stabilisation des armements à des niveaux modérés. Les prédictions de la fin du contrôle des armements ne sont évidemment pas nouvelles. Aux heures noires de 1983-1985, Zbigniew Brzezinski s'exclamait déjà qu'il était « tout à fait possible que le contrôle des armements, tel que nous l'avons connu, ait fait son temps. »³ Les partisans du contrôle des armements étaient alors convaincus qu'il serait absurde pour l'Union soviétique d'acquiescer aux propositions américaines. Aujourd'hui, en revanche, les doutes proviennent non des échecs apparents du contrôle des armements, mais de ses succès, de l'expérience historique, et des changements du système international. Non seulement le processus se complique, mais ses prémisses sont elles-mêmes remises en question.

Bien entendu, des dynamiques différentes régissent les négociations nucléaires entre les États-Unis et l'Union soviétique, les négociations multilatérales sur les forces conventionnelles en Europe, le contrôle de la technologie relative aux missiles, ou l'élimination des armes chimiques et biologiques. Bien que l'importance de chacun varie selon le type de contrôle, collectivement, ces facteurs favorisent la disparition graduelle des accords nucléaires, une dynamique de coopération différente en Europe, et la poursuite des proliférations. Après un aperçu des fondements d'un nouvel enthousiasme, cet essai identifie les sources de difficultés croissantes, les limites théoriques, et les impacts potentiellement négatifs de la forme traditionnelle du contrôle des armements. Les changements systémiques qui ont donné naissance à un optimisme renouvelé créent aussi de nouveaux obstacles.

I - L'aube d'une ère nouvelle ?

Cet optimisme repose sur cinq développements : 1) la fin de la guerre froide et une nouvelle définition soviétique de la sécurité ; 2) l'expérience du traité FNI ; 3) les contraintes économiques internes des puissances nucléaires ; 4) les conséquences des courses aux armements régionales ; 5) et un soutien actif de l'opinion publique américaine.

Ces espoirs présupposent que les tensions et les suspicions mutuelles expliquent l'absence d'accords, alors que le développement d'intérêts communs et le danger de prolifération d'armes de destruction massive favorisent les accommodements. L'acceptation de réductions asymétri-

3. It is "quite possible that arms control as we have known it has come to the end of the road." Zbigniew BRZEZINSKI, "From Arms Control to Controlled Security," *The Wall Street Journal*, July 10, 1984, cité dans Joseph KRUZEL, "Arms Control: What's Wrong with the Traditional Approach?" in Paul R. VIOTTI, ed., *Conflict and Arms Control: an Uncertain Agenda*. Boulder, Westview, 1986b, pp. 235-250.

ques et la promotion du concept de «suffisance raisonnable» par les Soviétiques constituent donc une bonne base de progrès. Ceux-ci partagent le principe de stabilité stratégique qui a sous-tendu la théorie américaine du contrôle des armements depuis les années soixante, et qui fut réaffirmé dans la déclaration conjointe du Sommet de Washington de 1990.

Les Accords de Stockholm de 1986 sur les mesures de confiance, l'élimination de deux catégories entières d'armes et les procédures de vérification étendues du traité FNI, la conclusion des protocoles de vérification pour les traités sur les essais et les explosions nucléaires de 1974 et 1976, et la conclusion d'accords partiels, ont renforcé les espoirs les plus fous.⁴ Les concepts développés au sein des négociations FCE – réductions vers des plafonds bas et égaux, posture défensive, contraintes sur la densité et la concentration des forces, mesures de vérification poussées – pourraient être étendus à d'autres régions de conflits.

Dans un contexte international turbulent, le contrôle des armements peut servir à harmoniser diplomatie et stratégie, c'est-à-dire à redéfinir des postures stratégiques et des structures militaire qui renforcent la dissuasion et la sécurité, à planifier une réduction des dépenses rationnelle, et à endiguer les puissances montantes. FCE-I, par exemple, limitera les forces allemandes. Ainsi, des accords formels légitimeraient des prépondérances de puissance garantes des équilibres régionaux. De plus, bien qu'il ne permette guère à des États hostiles de surmonter leur antagonismes, le contrôle des armements peut renforcer la coopération existante.⁵

Enfin, le mouvement anti-nucléaire des années quatre-vingt a convaincu le gouvernement américain qu'il devait apparaître activement engagé dans un processus de négociations. Hormis un léger creux en 1980, le pourcentage des élites convaincues que le contrôle des armements est un objectif «très important» de la politique étrangère américaine s'est maintenu aux alentours des deux tiers depuis le milieu des années soixante-dix.⁶ Le public américain n'est généralement disposé à négocier que quant il se sent en sécurité; mais il craint aussi les courses aux armements et accepte la parité avec l'Union soviétique. Le contrôle des armements, considéré comme un moyen d'assurer la paix et de diminuer les tensions, est donc populaire, même

4. Voir par exemple, Robert R. BOWIE, «Arms control in the 1990s,» *Daedalus*, 120, 1, 1991, 53-68, p. 64.

5. Joseph KRUZEL, "From Rush-Bagot to START: The Lessons of Arms Control," *Orbis*, 30, 1, 1986a, 193-216, p. 199.

6. Ole R. HOLSTI and James N. ROSENAU, "The Emerging U.S. Consensus on Foreign Policy," *Orbis*, 34, 4, 1990, 579-95, p. 583.

lorsqu'on s'attend à ce que les Russes trichent.⁷ Ses objectifs traditionnels – stabilité des crises, légitimation de la dissuasion et des programmes de défense, amélioration de la coopération politique, et économies budgétaires – seraient donc plus pertinents et plus proches que jamais. Pourtant, cette dynamique s'essouffle plus qu'elle ne s'accélère; les progrès tant désirés prendront d'autres formes.

II – Des difficultés croissantes

Ces difficultés concernent la vérification, le rôle du Congrès et du public américains, les changements en Union soviétique, les nouvelles contraintes régionales, et les contraintes budgétaires nationales.

A — L'impasse de la vérification

L'importance symbolique des mesures de vérification – telles que les inspections sur place (ISP) – est devenue supérieure à son importance militaire. Lors de la signature du traité FNI, les spécialistes de l'Agence américaine pour le contrôle des armements et le désarmement (ACDA) estimaient que les moyens normaux de collecte de renseignement étaient plus importants que les ISP pour la mise en œuvre du traité.⁸ En 1988, le Congrès déclara que les États-Unis devraient pouvoir vérifier START par leurs propres moyens techniques nationaux.

Le Président américain publie un rapport annuel sur le respect des accords passés par l'Union soviétique depuis 1983. La publicité faite aux «violations» soviétiques compliqua la poursuite des négociations et encouragea de nouvelles pressions en vue d'inclure des mesures de vérification «efficaces» et non simplement «suffisantes.»⁹ La reconnaissance du cas de violation représenté par le radar de Krasnoyarsk n'a servi qu'à renforcer les suspicions traditionnelles de la droite conservatrice et l'idée que les diplomates américains abordent souvent la signature d'accords formels comme une fin en soi.

Alors que la réduction de la menace soviétique diminue l'importance du strict respect des mesures de vérification, l'antinomie entre leurs dimensions politiques, militaires et économiques s'accroît. Des procédures de vérification étendues grèvent les ressources des super-puissances; leur adoption par d'autres pays s'en trouve *a fortiori*

7. Bruce RUSSETT, "Doves, Hawks, and U.S. Public Opinion," *Political Science Quarterly*, 105, 4: 1990, 515-38, pp. 523, 537.

8. *Ibid.*, p. 528.

9. Mark M. LOWENTHAL, *op. cit.*, p. 122.

compromise.¹⁰ Le coût de la destruction totale des armements soviétiques dans le cadre de l'accord FCE-I est estimé entre cinq et dix milliards de dollars.¹¹ Des considérations de coût, aussi bien que l'opposition des militaires, pourraient expliquer le retrait d'un grand nombre de chars soviétiques d'Europe centrale avant la signature du traité FCE-I, geste qui aviva la méfiance des Américains. Les mesures envisagées par START sont encore plus vastes et complexes. La création d'un deuxième système de surveillance coûterait US\$ 500 millions sur quinze ans.¹²

Les négociations et les mesures de vérification mettent aussi les ressources humaines à l'épreuve. Il ne fut pas toujours aisé de trouver du personnel compétent pour les 133 sites FNI. L'addition de centaines de sites START, FCE et chimiques pourrait rendre cette tâche impraticable.¹³ Les coûts du renseignement augmenteront aussi en raison de l'importance accordée aux moyens techniques nationaux. Enfin, l'incompatibilité potentielle entre des arrangements distincts prévus par différents traités n'a guère été examinée. START, FCE-I et l'accord envisagé sur les armes chimiques contiennent différentes contraintes sur les ISP. Des inspections effectuées ostensiblement sous un traité pourraient servir à des fins d'espionnage.¹⁴

Le succès des mesures FNI a tenu à deux facteurs qu'aucun autre traité n'est en passe de combiner : l'élimination de tous les missiles nucléaires à courte et moyenne portée, et l'interdiction des essais de vol. Un ensemble de mesures de vérification poussées pouvant ensuite servir d'exemple à d'autres régions du monde serait donc extrêmement difficile et coûteux à mettre en place. Ces mesures posent des problèmes techniques et politiques, mais leur importance est avant tout psychologique et présuppose des objectifs de sécurité communs. Elles exigent des ressources nationales importantes, l'accès aux données et aux sites, et une grande ouverture de part et d'autre. De plus, l'interprétation des données recueillies, et de leur impact, est aussi un problème politique et technique. L'ouverture nécessaire suppose donc un degré de coopération tel qu'il contredit le besoin de vérification stricte et détaillée initialement censé pallier la défiance mutuelle.

10. McFate et Grayseal (1988) évaluent le prix de chaque inspection surprise américaine conduite en Union soviétique ou de chaque observation de la conversion ou de l'élimination d'un système d'armes soviétique à environ (US) \$60 000 ; escorter des inspecteurs soviétiques lors de leur inspection d'une installation américaine revient à \$34 000 ; observer la destruction d'un missile INF américain : \$52 000 ; prix d'un système de radiographie cargoscan pour les vérifications aux portes des usines : \$15 millions. Patricia B. McFATE, et Sidney N. GRAYSEAL, «The Price for Effective Verification in an Era of Expanding Arms Control», *Annals of the AAPSS*, 500, 1988, pp. 73-90.

11. *Arms Control Today*, déc. 1990, p. 24.

12. *Arms Control Today*, oct. 1990.

13. LOWENTHAL, *op. cit.*, p. 126.

14. *Idem.*

B — Le Congrès et l'opinion publique

Le Congrès des États-Unis partage la conviction que le contrôle des armements est principalement un moyen de réduire le risque de guerre et de faire des économies, mais il se méfie à la fois des gouvernements américain et soviétique. Les négociateurs des traités ABM et SALT-I se sont vu reprocher d'avoir trop rapidement rédigé un texte rempli de concessions et d'échappatoires. Le Congrès a donc insisté sur des accords détaillés et une rédaction précise. La manière dont tout futur traité aura été négocié constituera le premier objet d'interrogation du Sénat.

Le désir de la Maison-Blanche d'asseoir l'autorité du président Gorbatchev sur des accords précipités a suscité des inquiétudes, même lorsque le gouvernement américain affirmait ne vouloir que «verrouiller» des concessions soviétiques. L'absence de direction programmatique claire complique également l'évaluation de tout accord possible, et encourage la quête de flexibilité.¹⁵ Le contrôle des armements risquerait de se substituer à des réductions budgétaires ordonnées. De plus, une substantielle réduction des armements stratégiques pourrait revenir plus cher, puisqu'on essaiera alors de se procurer les systèmes d'armes les plus perfectionnés possible, mais en moins grand nombre.¹⁶

Mais c'est surtout le lien entre le contrôle des armements et la politique extérieure et intérieure soviétique qui influencera l'attitude du Congrès et de l'opinion publique. Les tentatives de Zbigniew Brzezinski d'assujettir SALT-II à la conduite extérieure soviétique dans l'esprit du Congrès et du public favorisèrent son échec.¹⁷ En 1989, des spécialistes conservateurs de la défense déploraient la volonté appa-
rente du gouvernement Bush d'abandonner le principe d'un tel lien.

La tentation de retarder le processus de ratification afin d'attendre un moment plus propice et d'influencer les politiques intérieures soviétiques est une arme à double tranchant. En ne demandant pas au Congrès d'évaluer rapidement le traité SALT-II, l'Administration Carter encouragea des sénateurs à le prendre en otage, et accrut les risques que des événements imprévus — comme la «découverte» d'une brigade soviétique à Cuba — ne ruinent les chances de ratification.¹⁸ L'incertitude

15. Strobe TALBOTT, «Why START Stopped,» *Foreign Affairs*, 67, 1, 1988, 49-69, p. 69. La résolution de ratification du traité FNI stipule que le Congrès des États-Unis et le Président devront s'entendre sur le caractère et le financement des forces nucléaires stratégiques avant qu'un accord START ne soit signé. «Senate Resolution on Advise and Consent to Ratification of INF Treaty,» 27 I.L.M. 1408, 1988.

16. Gen. David JONES, «General David Jones: Redefining Security, Expanding Arms Control,» entretien dans *Arms Control Today*, oct. 1990, pp. 3-7.

17. Dan CALDWELL, «The SALT II Treaty Ratification Debate,» congrès de l'International Studies Association, avril 1990, p. 13.

18. *Ibid.*, pp. 20, 22.

interne qui prévaut en Union soviétique rend la rapidité d'action encore plus nécessaire, comme l'impact négatif de la politique de Moscou dans les pays baltes sur START et la ratification de FCE-I l'ont montré.

Plus que le faible risque de non-ratification, c'est l'usage que pourront en faire certains sénateurs qui importe. Dès leur soumission au Congrès, les traités deviennent autant d'instruments de remise en question de la distribution des pouvoirs, d'attaque envers le Président, ou de promotion de programmes favoris. La perception qu'a le Congrès de la capacité de négociation du Président et du rapport de force qui existe entre les deux branches du gouvernement influence beaucoup les débats.¹⁹ Le contexte politique interne américain devient alors aussi important que la politique intérieure soviétique.

Le public américain, quant à lui, a toujours fortement soutenu le contrôle des armements. Même quand trois fois plus de répondants soutenaient une augmentation des dépenses de défense plutôt que leur réduction en 1980, l'appui donné au contrôle des armements n'avait pas sensiblement diminué.²⁰

Aujourd'hui, le public se soucie beaucoup plus des problèmes intérieurs que de la menace soviétique : entre 1985 et 1990, la proportion d'Américains pour qui l'Union soviétique présente une menace sérieuse est passée de 76 % à 33 %.²¹

Sans la peur d'une guerre nucléaire pour motiver le soutien du public aux négociations sur le contrôle des armements, la conclusion d'accords qui pourraient enrayer la puissance soviétique fera l'objet de moins grandes pressions. En revanche, une fois signés, les détails ne seront pas non plus très importants. Alors que le Sénat débattait vivement du traité FNI en 1988, 83 % du public pensait qu'il devait être ratifié sans amendements, bien que 55 % fût convaincu que l'Union soviétique le violerait.²²

Le contrôle des armements n'est plus qu'un des aspects des relations américano-soviétiques. L'opinion publique ne jouera qu'un faible rôle dans ce débat, d'autant que les membres du Congrès semblent mus plus par des considérations idéologiques qu'économiques ou électorales.²³ Les gouvernements américains seront aussi tentés d'éviter les traités formels afin de conserver leur souplesse d'action puisque le Congrès exige le respect d'une stricte interprétation du traité ABM

19. Albert CARNESALE et Richard HAASS, eds. *Superpower Arms Control: Setting the Record Straight*. Cambridge, MA, Ballinger, 1987.

20. Ole HOLSTI and James ROSENAU, 1990, *op. cit.*, p. 591.

21. Bruce RUSSETT, *op. cit.*, p. 537.

22. Ole HOLSTI and James ROSENAU, *op. cit.*, p. 582.

23. Frank Whelan WAYMAN, "Arms Control and Strategic Arms Voting in the Senate: Patterns of Change: 1967-1983," *Journal of Conflict Resolution*, 29, 2, 1985, pp. 225-251.

depuis 1987, et a déclaré que l'interprétation du traité FNI offerte lors du débat de ratification ferait foi.²⁴

C — Contraintes soviétiques internes

L'ouverture du système politique soviétique, le développement de contrepoids internes, la volonté d'implication politique des assemblées législatives, et l'incertitude liée à la distribution du pouvoir présentent aussi des obstacles au processus traditionnel de contrôle des armements. Le Soviet suprême a bloqué les accords avec l'Allemagne sur les retraits de l'armée rouge de l'ancien territoire est-allemand. Le débat de ratification du traité FCE-I par le parlement soviétique s'annonce mouvementé en raison de l'importance des réductions asymétriques.²⁵ La nouvelle Assemblée des Représentants du Peuple, le Soviet suprême, d'éminents citoyens, et même des Républiques pourraient exiger de plus grands pouvoirs de contrôle et utiliser la limitation des armements comme instrument de luttes de pouvoir internes.

Si l'opinion publique soviétique a une importance quelconque en raison de l'usage que certains groupes peuvent en faire, les incertitudes sur le potentiel militaire soviétique compliqueront toute approbation de réductions asymétriques. Il n'est pas non plus certain que la Présidence ait les capacités d'annuler ou de modifier des programmes qui pourraient poser problème, d'imposer des accords conclus, ou d'empêcher leur contournement.²⁶ Les accords formels peuvent donc affaiblir plutôt que renforcer l'autorité du gouvernement soviétique et, par là, aller à l'encontre des intérêts américains.

L'incertitude liée à l'avenir des réformes de Gorbatchev, les perspectives d'une réaction conservatrice ou d'une désintégration intérieure ont amené les sceptiques du département de la Défense à s'assurer que les États-Unis ne se laisseront pas endormir par des accords signés dans un contexte stratégique et politique incertain. La violation apparente de certains engagements du traité FCE-I, avant même sa ratification, renforce cet attentisme.

D — Contrôler les proliférations

Les difficultés ne se limitent pas au nucléaire. Bien que la nécessité de contrôler les courses aux armements régionales et la prolifération des armes de destruction massive soit largement acceptée, tout mouve-

24. Le président Ronald Reagan rejeta cette interprétation. Voir, United States, "Senate Resolution on Advise and Consent to Ratification of INF Treaty," 27 I.L.M. 1407, 1988.

25. *Arms Control Today*, déc. 1990, p. 24.

26. Mark LOWENTHAL, *op. cit.*, p. 127.

ment en ce sens dépendra d'un intérêt général à maintenir le statu quo. Or, ces conditions sont largement absentes, même (ou surtout) dans les zones de conflits potentiels ou aigus. Si les superpuissances peuvent bien partager cet intérêt, les puissances régionales, incertaines des engagements de celles-ci désireront développer leur capacité de consolider leur autonomie ou d'élargir leurs ambitions.²⁷ Les négociations autour de la taille des forces polonaises et bulgares après la signature de FCE-I illustrent ces nouvelles dynamiques.

Par ailleurs, le succès d'accords formels semble reposer sur une structure bipolaire, alors que les négociations multilatérales sont bien plus complexes et demeurent largement symboliques.²⁸ La contribution potentielle du contrôle des armements à la réduction des tensions joue peu dans un tel contexte. Les États sensibles à des menaces de pays tiers éviteront les accords formels avec tout adversaire potentiel. Dans un système multipolaire, l'éventualité de réalignements rapides complique ce processus puisque tout accord exige que les alliés et les adversaires militaires potentiels soient clairement définis, et que la probabilité qu'ils changent de camp demeure faible.²⁹

Les difficultés liées au contrôle de la prolifération des armes chimiques illustrent ces contraintes. Des conflits sont apparus au sein du gouvernement américain au sujet des pays qui devraient être soumis au contrôle des exportations.³⁰ La position du président Bush a fluctué relativement au droit des États-Unis de produire des armes chimiques après la signature d'un accord. La permission accordée aux futurs signataires de continuer la production existante à la date de l'accord peut également encourager le développement de telles capacités dans l'intervalle.³¹ La tendance des dirigeants du tiers monde de lier le nucléaire au chimique compliquera toute tentative de contrôle de leur prolifération. L'insistance du Mexique sur un traité d'interdiction complète des essais nucléaires, lors de la quatrième Conférence d'examen du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en septembre 1990, pourrait bien augurer de plus grands désaccords à venir.

Le fait que les armes chimiques n'aient pas été utilisées lors de la guerre du Golfe de 1991 suggère que la prolifération des armes de destruction massive n'est pas nécessairement instable. Ce conflit pourrait avoir également endommagé le «pare-feu» existant entre les armes conventionnelles et nucléaires dans la mesure où les premières possèdent aussi des capacités stratégiques.³² En fait, la distinction n'est

27. La guerre du Golfe de 1991 pourrait minimiser ces tendances et renforcer la crédibilité des engagements des grandes puissances.

28. Joseph KRUZEL, 1986a, *op. cit.*, p. 201.

29. *Idem.*

30. *The New York Times*, March 6, 1991, p. A17.

31. FELTON, 1989, p. 2732.

32. Michael T. KLARE, "Securing the Firebreak," *World Policy*, II, 2, 1985, pp. 229-247.

plus entre armes nucléaires et conventionnelles, mais entre les armes de destruction massive, les armes de haute précision, et les autres. Cela complique la définition des forces à limiter et la portée de telles limites,³³ et menace leur pertinence puisqu'une guerre «conventionnelle» peut être aussi dévastatrice qu'une guerre nucléaire.

Par ailleurs, le système bipolaire ayant disparu, toutes les grandes puissances éprouvent un plus grand besoin de développer des capacités d'interventions rapides et massives. Il sera donc très difficile d'inclure les flottes nationales dans tout accord futur.³⁴ Les conflits récents, de la guerre des Falklands à celle du Golfe, ont aussi démontré la nécessité de moderniser et de développer les forces conventionnelles.

Enfin, dans un contexte politique nouveau, le contrôle des armements nucléaires ne présente guère d'intérêt aux yeux des autres puissances nucléaires. Un des obstacles à la conclusion de START-I a été le problème du «non-contournement,» c'est-à-dire l'insistance de Moscou pour que les États-Unis limitent leur coopération avec la Grande-Bretagne, afin d'éviter que toute réduction de l'arsenal américain soit compensée par le développement de celui de leurs Alliés.³⁵ L'émergence de l'Allemagne augmentera aussi l'importance symbolique et militaire de telles armes.

III - Le contrôle des armements est-il toujours pertinent ?

Outre les difficultés auxquelles il fait face, la pertinence des objectifs et des fondations théoriques du contrôle des armements est largement marginale ou illusoire.

A — Des objectifs illusoires

Les accomplissements des négociations sur le contrôle des armements ont été modestes.³⁶ Il n'a guère permis d'économies budgétaires ; même START ne devrait pas conduire à plus de 1 % d'économies dans le budget militaire américain. Le niveau d'armements consécutif à la plupart des accords n'aurait guère été supérieur en leur absence : ou bien les limites négociées allaient au-delà des programmes existants, ou bien les forces technologiques et politiques qui permirent la conclusion de ces

33. Joseph KRUZEL 1986b, *op. cit.*, p. 241.

34. Fortement appuyé par la France et le Royaume-Uni, George Bush, au Sommet de Malte de 1989, réitéra son opposition à l'inclusion des forces navales dans les négociations START.

35. United States Embassy, Text, "Burt Assesses Status of START," June 8, 1990 (ci-après, BURT 1990); *The New York Times*, oct. 6, 1990, p. 4.

36. Joseph KRUZEL, 1986a, *op. cit.*, pp. 212-213; Robert BOWIE, *op. cit.*

accords auraient joué sans eux.³⁷ Les partisans du contrôle formel des armements se plaignaient, dans les années 1980, que ce processus «bricolait» des limites marginales tout en ignorant les vraies sources des conflits. Les accords de limitation ont tendance à être conclus soit à la fin de la phase de recherche – avant l'autorisation d'investir dans leur développement –, soit lorsque le système est déployé et qu'aucune amélioration n'est en vue. Ceci suggère que le contrôle des armements n'arrête pas les courses aux armements, mais qu'il devient possible lorsque ces mêmes courses se sont déjà arrêtées pour d'autres raisons.³⁸

Les accords entre les superpuissances n'ont interdit aucun système d'armes important prévu par les stratégies américains ou soviétiques. Hormis les missiles de croisière à lanceur aérien (ALCM) et naval (SLCM) de longue portée à tête multiples, START ne réduira aucune des technologies émergentes dans lesquelles les États-Unis possèdent un avantage (B-2, SLCM, armes spatiales). Conformément aux souhaits des États-Unis, le traité n'entraînera pas de lui-même des réductions substantielles du nombre d'ogives permises en raison des règles de décompte des bombardiers.³⁹ Si tous les vœux du SAC étaient comblés, les États-Unis posséderaient environ 11 700 ogives contre 6000 comme le traité le stipule. Puisque les programmes de financement réels seront largement inférieurs aux limites théoriquement permises, d'autres variables seront responsables des réductions les plus significatives par rapport aux totaux antérieurs ou potentiels. De même, aucun accord formel n'explique pourquoi la Grande-Bretagne n'a jamais complètement équipé ses sous-marins nucléaires, ne produisant que 48 missiles (96 ogives) au lieu de 64.⁴⁰

Le contrôle des armements n'a pas non plus nécessairement amélioré les rapports diplomatiques ou réduit les risques de conflit.⁴¹ Les transformations du contexte international rendent cette fonction encore moins importante aux yeux des Américains. Alors que le président Carter en avait fait le cœur de son aptitude à traiter avec l'Union soviétique,⁴² le gouvernement Bush a tiré profit d'un contexte bilatéral

37. Joseph KRUZEL, 1986a, *op. cit.*, p. 206.

38. *Ibid.*, pp. 197-198.

39. Chacun des 95 B-52 porteurs d'ALCM comptera comme 10 ogives nucléaires, bien qu'il soit capable d'en transporter 20 ; les 132 B-2 prévus compteront comme 132 ogives au lieu des 2112 potentielles ; 100 B-52 conventionnels seront exclus du décompte. Mais le Congrès ne financera au plus que 13 bombardiers B-2 au lieu des 132 prévus, une différence théorique de 1904 ogives. Voir, *Arms Control Today*, févr. 1990, p. 31.

40. Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1990. World Armaments and Disarmament*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 20.

41. Albert CARNESALE & Richard HAASS, *op. cit.* ; Joseph KRUZEL, 1986a, *op. cit.*, p. 193, citant Brzezinski 1984 ; Kenneth L. ADELMAN, "Lessons for the Future : Five Myths in the Arms Control Debate," *Political Science Quarterly*, 18, 1, 1988, pp. 47-53.

42. Joseph KRUZEL, 1986a, *op. cit.*, p. 242.

qui a fourni des occasions plus nombreuses et plus spectaculaires de démontrer des capacités de direction et une volonté à la fois de paix et de puissance. Sa politique étrangère sera jugée moins à la lumière du contrôle des armements qu'en fonction des conséquences de la guerre du Golfe de 1990, et de sa capacité de réconcilier principes et intérêts en Europe. Le contrôle des armements n'est plus qu'un des éléments des relations bilatérales : «... à la différence d'il y a dix ans, les négociations START ne sont pas le baromètre des relations américano-soviétiques.»⁴³ Il est peu probable qu'un processus compliqué, de plus en plus lié aux vicissitudes politiques intérieures, engendre une amélioration ou un renforcement d'une coopération auparavant absente.

Raymond Aron soulignait déjà que les tentatives de limitation des armements sont plus nombreuses en période de tension, et les accords d'autant plus probables et étendus que leur nécessité diminue. D'instrument de conflit plutôt que de coopération, le contrôle des armements peut être rapidement dépassé en période de détente, comme le montra FCE-I. Il peut toutefois compléter une tendance à la coopération en stabilisant la compétition militaire et en clarifiant les signaux. La construction d'une vision commune des fondements d'une sécurité mutuelle grâce à des conversations informelles devient alors prioritaire, et les mesures de confiance remplacent d'autres formes de coopération militaire.⁴⁴

Les exemples de la perte de pertinence croissante du contrôle des armements se sont multipliés. En février 1990, trois anciens chefs d'état-major interarmes soutinrent devant la Commission sénatoriale des Forces armées que l'équilibre militaire en Europe s'était si fortement et irrévocablement amélioré que les États-Unis pouvaient annuler les deux missiles mobiles en développement et les utiliser comme monnaie d'échange.⁴⁵ De fait, ce n'est pas l'adoption d'une stratégie coopérative par l'un des adversaires qui explique pourquoi une majorité des courses aux armements s'est terminée sous forme de coopération, mais des événements extérieurs qui n'étaient pas directement liés à cette rivalité, tels que le changement du contexte économique ou la conduite d'une troisième puissance.⁴⁶ Toute limitation des armements se fera en raison de circonstances internes et externes qui opéreront avec ou sans accords formels.

43. "...unlike ten years ago, the Strategic Arms Reduction Talks are not a barometer for the overall U.S.-Soviet relationship." BURT, *op. cit.*

44. Marc TRACHTENBERG, "The Past and Future of Arms Control," *Daedalus*, 120, 1, 1991, 203-215, p. 212.

45. *Arms Control Today*, oct. 90, p. 3.

46. George W. DOWNS, David M. ROCKE et Randolph M. SIVERSON, «Arms Races and Cooperation,» *World Politics*, 38, 1, 1985, 118-46, p. 119.

B — Des fondations théoriques instables

La théorie du contrôle des armements nucléaires stratégiques repose sur la prémisse que l'instabilité stratégique en période de crise augmente la probabilité de guerre. La crise des missiles de Cuba consolida cette conception de la dissuasion dans l'approche américaine, aujourd'hui maintes fois réaffirmée dans le contexte des négociations START. L'Union soviétique l'endossa au Sommet de Washington de juin 1990.

Son utilité opérationnelle laisse pourtant à désirer puisqu'elle peut servir à justifier à peu près n'importe quel choix stratégique. Par exemple, la mobilité du MX renforce la stabilité des crises, mais sa précision l'affaiblit. Des facteurs autres que des analyses rationnelles dérivées de la théorie stratégique gouverneront donc les choix effectués.⁴⁷ Pour ceux qui, comme Jervis, rejettent les prémisses de rationalité sur lequel se fonde la stabilité des crises, «le danger d'agression et la possibilité de spirales d'hostilité et de crainte ont été des causes de guerre plus importantes que l'instabilité des crises.»⁴⁸

Historiquement, si cette «instabilité» structurelle était bien plus grande vers la fin des années 1950, les risques de préemption nucléaire ne posent guère problème de nos jours. Kenneth Waltz a remis en question la logique de ce raisonnement alors que le niveau d'armement a considérablement changé.⁴⁹ Les dissuasions nucléaire et conventionnelle possèdent des dynamiques différentes. Dans le contexte nucléaire, le problème de crédibilité disparaît puisque l'on passe de la probabilité de victoire à la possibilité d'annihilation. L'équilibre nucléaire est donc très stable. Le principe de suffisance raisonnable, non ceux de parité ou de stabilité des crises, devrait régir la coopération en matière d'armements.

Comme le soutenait de Gaulle, les armes nucléaires permettent aux États de développer une sécurité indépendante puisque la dissuasion est plus efficace que la défense – et la crédibilité de la dissuasion est grande quand les intérêts vitaux sont en jeu – et les États ne dépendent pas d'alliés pour leur sécurité.⁵⁰ La doctrine de «suffisance

47. Michael McGINNIS, «The Delicate Balance of Analysis: Crisis Stability as an Ambiguous Symbol,» Congrès de l'International Studies Association/Midwest, Ohio State University, 11-12 novembre 1988.

48. "Both the danger of aggression and the possibility of long-run spirals of hostility and fear have been more potent causes of war than has crisis instability." Robert JERVIS, "Arms Control, Stability, and Causes of War," *Daedalus*, 120, 1, 1991, 167-181, p. 179.

49. Kenneth WALTZ, «Nuclear Myths and Political Realities,» *American Political Science Review*, 84, 3, 1990.

50. «...grant states the ability to assure their own security relying solely on their own resources.» Steve WEBER, «Cooperation and Interdependence,» *Daedalus*, 120, 1, 1991, 183-201, p. 185. Voir aussi, Steve WEBER, «Cooperation and Discord in Security Relationships: Toward a Theory of US-Soviet Arms Control,» Ph.D. Diss, Stanford, 1989.

raisonnable» élimine le caractère contingent des arsenaux nucléaires réduisant ainsi la nécessité de politiques nationales ou d'accords internationaux visant à structurer ces forces selon une doctrine de contingence spécifique.

IV – L'envers de la médaille

Critiques traditionnels et partisans frustrés ont avancé un certain nombre d'arguments contre la forme de contrôle des armements pratiquée par les superpuissances. Ceux-ci pensent que ce processus n'a servi qu'à légitimer la course aux armements et a endommagé plus qu'elle n'a amélioré les relations entre les deux Grands. Ceux-là sont convaincus que ce processus sape le soutien du public à une défense forte, même si l'expérience ne semble pas corroborer de telles craintes.⁵¹ Le même phénomène risque de se reproduire dans le contexte de START et FCE.

Les partisans du contrôle des armement prétendent souvent que son mérite réside dans le processus même, plutôt que dans ses résultats. Pour Nye, le contrôle des armements fait partie d'un processus politique : «la signification politique de l'accord FNI, l'amélioration des relations américano-soviétiques durant le second mandat du gouvernement Reagan, dépassaient de loin les problèmes techniques liés aux détails de doctrine militaire.»⁵² Il se peut que cette fonction politique soit importante dans un contexte de guerre froide, mais elle devient négligeable en période de coopération, et négative lorsque ce processus crée des occasions de conflit ou de défiance, ou lorsque les négociations aboutissent à une impasse.⁵³

Le contrôle des armements peut éousser les pressions en faveur de réductions unilatérales et justifier de nouvelles dépenses militaires inutiles. SALT a été un moyen de légitimer les courses aux armements en obtenant le soutien du public pour les budgets de la défense, en réorientant ces courses dans de nouvelles directions, et en justifiant la modernisation des équipements militaires. Le soutien des chefs d'état-major et du Sénat a été acheté avec de nouvelles armes : le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, avec une augmentation des essais souterrains ; SALT I avec des missiles de croisière, le B-1 et l'accélération du développement des Trident ; SALT II, avec le MX.⁵⁴ Le Sénat pourrait tro-

51. Albert CARNESALE, & Richard HAASS, *op. cit.*

52. «The political significance of the INF agreement, by improving the U.S.-Soviet relationship in the second half of the Reagan Administration, far outweighed the technical problems related to the details of military doctrine.» Joseph S. NYE, «Arms Control and International Politics,» *Daedalus*, 120, 1, 1991, 145-65, p. 151.

53. Joseph KRUZEL, 1986a, *op. cit.*, pp. 214-215.

54. Dan CALDWELL, 1990, *op. cit.*, p. 20.

quer son soutien à START contre le B-2 et le Midgetman. Mais, sans le besoin de conclure des accords formels, les États-Unis seraient plus libres de planifier leur avenir stratégique et de contrôler le budget de la défense dans un contexte de réductions globales.

Enfin, les accords formels n'ont pas que des conséquences positives pour le système. Des niveaux très bas peuvent indirectement entraîner des tensions quand le contexte politique change, puisque la marge de sécurité est perçue comme étant très faible.⁵⁵ En revanche, les armements peuvent être un facteur de stabilité.⁵⁶ Étant donnée la fluidité du système international de l'après-guerre froide, de profondes réductions et le contrôle de la prolifération ne sont pas intrinsèquement souhaitables.

V - Quel avenir ?

En janvier 1990, le chef de la délégation américaine aux négociations MDCS s'interrogeait sur l'avenir de ces pourparlers après FCE-1.⁵⁷ En fait, les négociations tacites et les MDCS (Mesure de confiance et de stabilité) deviendront très probablement les moyens les plus courants de contrôle des armements. Sa forme nucléaire répond à une analyse de la menace soviétique qui a fortement diminué. La stabilité nucléaire résidera plus dans les moyens d'éviter toute escalade involontaire, que dans la nécessité d'empêcher ou de triompher d'une attaque surprise. Le problème de la parité des forces nucléaires stratégiques devient alors secondaire.⁵⁸

Le contrôle tacite n'est pas nouveau. Bien que les initiatives unilatérales ne semblent pas avoir eu beaucoup d'effet sur l'adversaire dans le passé,⁵⁹ le nouveau contexte international augmentera leur importance et leur impact. Les réductions unilatérales ont en fait devancé les négociations sur le contrôle des armements depuis 1985, comme en témoignent les accords FCE, la suspension de la production de nouvelles ogives nucléaires par le département de l'Énergie des États-Unis suite à de graves problèmes de pollution et de production dans les usines d'armement nucléaire,⁶⁰ ou l'obligation émise par le Congrès de détruire

55. Joseph S. NYE, «Farewell to Arms Control?» *Foreign Affairs*, 65, 1, 1986, pp. 1-20 ;

56. Charles H. FAIRBANKS, Jr, et Abram N. SHULSKY, «From 'Arms Control' to Arms Reduction: The Historical Experience,» *The Washington Quarterly*, 10, 3, 1987, pp. 59-73.

57. John MARESKA, 1990, «Discours prononcé à Texas A-and-M University,» 4 janvier.

58. Alors que dans sa résolution de ratification du traité FNI, le Sénat américain déclarait en 1988: «a main object of such future treaties [effecting reductions in strategic nuclear forces and establishing conventional stability in Western Europe] shall be international stability and reduction of the risk of war by obtaining general equivalence in the resultant strategic forces of the Parties ;» 27 I.L.M. 1408, 1988.

59. Albert CARNESALE, & Richard HAASS, *op. cit.* ; ROSE, 1988.

60. David C. MORRISON, «Deathly Quiet,» *National Journal*, jan. 5, 1991, pp. 16-19.

90 % des stocks américains d'armes chimiques d'ici au 30 septembre 1997 comme condition du financement des armes binaires. START n'envisage aucune contrainte sur les SLCM (Submarine launched cruise missile), mais chacun «fournira à l'autre une déclaration de politique unilatérale... touchant ses déploiements prévus de SLCM à longue portée... Ces déclarations auront force d'engagement politique» et devront spécifier un nombre inférieur ou égal à 880, ainsi que l'absence de SLCM à têtes multiples.⁶¹

La sécurité des pays européens étant largement interdépendante, le contrôle des armements peut toujours servir à créer les conditions nécessaires à la construction d'un nouveau régime de sécurité. Dans cette optique, la contribution majeure de FCE-I n'est pas les plafonds négociés ou même les réductions asymétriques et les procédures de vérification, mais la création d'un Centre de prévention des conflits et d'un secrétariat de la CSCE afin de renforcer les discussions et d'améliorer la dynamique et la mise en œuvre des MDCS. Comme le propose Holst, START et FCE pourraient donc prendre la forme de contacts réguliers au sein des mécanismes récemment institués : l'Accord de Stockholm de 1986, les Centres de réduction des risques nucléaires ouverts en 1988, l'Accord de 1989 sur les activités militaires dangereuses, ou le séminaire sur les doctrines militaires qui s'est tenu en 1990.⁶² Wolfson et Farrell suggèrent que le contrôle des dépenses militaires, plutôt que le marchandage actuel par système d'armes, pourrait réduire ou éliminer plus efficacement les dimensions militaires et économiques de la guerre.⁶³ Des mesures d'échanges de données sur les budgets militaires ont été proposées en 1990.

Plus que des accords formels de non-prolifération ou de vérification, les MDCS sont sans doute mieux à même d'accroître la stabilité dans le tiers monde. Elles ont joué un rôle important dans le plan de paix du Proche-Orient proposé par James Baker en 1991. Des facteurs autres que des traités limitent les proliférations. Par exemple, bien que le traité de Tlatelolco n'ait jamais été pleinement ratifié, l'Argentine et le Brésil coopèrent en vue de ralentir la course aux armements nucléaires. Dans d'autres cas, les traités n'empêcheront pas les proliférations dont les conséquences ne sont pas automatiquement négatives, puisqu'elles peuvent aussi équilibrer les puissances.

61. "each side will provide the other with a unilateral declaration of its policy... regarding its planned deployments of nuclear long-range SLCMs... Those declarations will be politically binding." Texte dans *Arms Control Today*, June 1990, p. 22.

62. Johan J. HOLST, «Arms Control in the Nineties: A European Perspective,» *Daedalus*, 120, 1, 1991, 83-109, p. 89.

63. Murray WOLFSON et John P. FARRELL, «Foundations of a Theory of Economic Warfare and Arms Control,» *Conflict Management and Peace Science*, 10, 2, 1989, pp. 47-75.

Une erreur courante est de croire que toutes les bonnes choses vont ensemble. Or, on ne peut postuler que les profonds changements des dernières années signifient que la poursuite d'objectifs traditionnels aura simplement de plus grandes chances de succès. Le contrôle formel des armements fut le produit d'une conjoncture internationale et d'objectifs nationaux spécifiques. Les mutations du système international et les nouvelles contraintes internes compliquent ce processus, et en modifient les prémisses, les conséquences, et les fonctions politiques et militaires. Une analyse plus fine des conditions et de l'impact du contrôle des armements doit donc remplacer la simple foi en ses vertus. Ainsi, loin d'annoncer un nouvel âge d'or, les récentes redistributions de puissance font de l'accord START la fin d'un processus désormais remplacé par une coopération tacite et des accords visant à réduire les sources de tensions accidentelles.