

Désarmement et maîtrise
des armements nucléaires :
les positions russes et leurs
déterminants nationaux
et internationaux

ISABELLE FACON *Chercheur à la Fondation pour la Recherche Stratégique*

Édité et diffusé par la Fondation pour la Recherche Stratégique
27 rue Damesme – 75013 PARIS

ISSN : 1966-5156

ISBN : 978-2-911101-48-9

EAN : 9782911101489

Avant-propos – Moscou, l’administration Obama et l’*arms control*

Ce travail a été finalisé en décembre 2008, suite à une série d’entretiens à Moscou avec des experts officiels et non officiels des questions de désarmement et d’*arms control*. A cette époque, le ton de nos interlocuteurs à Moscou sur la possible évolution de la politique extérieure américaine se voulait globalement sceptique, alors que l’élection du président Obama inspirait, presque partout ailleurs dans le monde, de l’espoir sur le possible aménagement d’une nouvelle atmosphère internationale, portée par une plus grande ouverture et écoute de la nouvelle administration américaine envers ses partenaires. De fait, si la tonalité générale des relations russo-américaines s’est quelque peu adoucie au cours des derniers mois et si le Conseil OTAN-Russie a repris ses activités, suspendues au moment du conflit en Géorgie, les tensions et contentieux demeurent nombreux.

Analysant les motivations et les ressorts des positions de la Russie sur un futur traité de désarmement dans la perspective de l’arrivée à échéance, en décembre 2009, du Start-1, le présent document n’a donc pas perdu de son actualité. Il éclaire l’influence possible, sur la négociation d’un nouveau traité désormais en cours, des principales oppositions stratégiques entre Moscou et Washington depuis la fin de la Guerre froide. Il explique l’importance, pour la Russie, de l’architecture bilatérale de désarmement et de maîtrise des armements, élément stable de sa vision stratégique et de sa politique de sécurité (*Partie I*). Il permet aussi, en creux, de mesurer la profondeur des traces laissées par les huit années de l’administration Bush, fort peu attentive aux préoccupations de ses partenaires, dont la Russie, s’estimant mal récompensée de ses gages de bonne volonté du début des années 2000 (notamment après le 11 septembre 2001). Parmi ses motifs de griefs figure un thème directement lié à la discussion sur l’avenir des processus de désarmement nucléaire bilatéral – la problématique du déploiement de sites antimissiles en Europe (Pologne et République tchèque). Ce *Recherches & Documents* propose, enfin, des éclairages sur les stratégies asymétriques que la Russie a mises en œuvre pour tenter d’obtenir gain de cause sur ces divergences stratégiques avec les Etats-Unis (notamment leur prise de distance avec le dialogue bilatéral sur l’*arms control*, tendance accentuée sous Bush mais présente depuis de nombreuses années) et pour pallier le différentiel de puissance avec Washington (*Partie III*).

Les limites du redémarrage

Concernant l’état des relations russo-américaines, l’héritage de Barack Obama est en effet bien lourd et, ainsi que Sergeï Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères, l’a indiqué, dépasser cet héritage prendra du temps¹. Cette analyse froide tranche avec les propositions plus ouvertes de la partie américaine, se déclarant prête, par la voix du vice-président Joseph Biden, à « appuyer sur le bouton redémarrage » des relations bilatérales². Elle est en revanche conforme au ton général de la politique de la Russie à l’égard de la nouvelle administration américaine – du choix du président Medvedev d’accueillir l’élection de son homologue par un rappel de l’intention de Moscou de

¹ « Toward an Era of Trust », *Newsweek*, 27 juin 2009.

² Discours lors de la 45^{ème} conférence de sécurité à Munich, février 2007.

déployer des missiles Iskander dans l'enclave de Kaliningrad si Washington maintenait ses projets antimissiles européens³ aux accusations récurrentes sur la responsabilité des Etats-Unis dans la crise globale. La nouvelle stratégie de sécurité de la Fédération de Russie, adoptée en mai 2009, juge « *probables des récurrences des approches unilatéralistes et de force dans les relations internationales* » – une référence qui vise directement les Etats-Unis. Dans la section sur les menaces contre la sécurité militaire, la politique des pays occidentaux reste présente et apparaît en premier – et là aussi, on ressent que la politique américaine est en première ligne de la préoccupation russe⁴. Plus largement, beaucoup de responsables et d'experts russes doutent que les Etats-Unis puissent abandonner les accents missionnaires de leur politique étrangère.

Face à la nouvelle donne politique aux Etats-Unis, la partie russe se situe au pire dans une logique de scepticisme, au mieux dans une position d'attente. Cela tient en partie à l'identité de certains membres de l'administration Obama. Par exemple, la nomination de Michael McFaul au poste de *NSC senior director for Russia and Eurasian affairs* n'est probablement pas du goût des autorités russes. De fait, elle ira sans doute de pair avec une dénonciation de certains aspects de la politique intérieure russe. D'ailleurs, le président Obama a d'ores et déjà émis des propos assez critiques sur différents enjeux de ce type, y compris sur les choix et les méthodes de Vladimir Poutine... Le présent document évoque aussi les réserves des Russes sur Hillary Clinton, Secrétaire d'Etat, de même que la traditionnelle et vivace conviction (malgré l'expérience Bush) qu'une administration démocrate est plus difficile à « fréquenter » qu'une administration républicaine (*Partie I*)... En outre, les responsables russes attendent la sortie des nouveaux documents stratégiques et de défense américains. C'est le cas, notamment, de la *Nuclear Posture Review* (NB – une nouvelle doctrine militaire russe est également en gestation, et attendue pour l'automne 2009).

La ligne de Moscou semble donc être de maintenir la pression sur les Etats-Unis malgré les marques de bonne volonté de l'administration Obama. Le but en est sans doute de crédibiliser les lignes rouges que la Russie entend défendre⁵ – perspective d'intégration de l'Ukraine et de la Géorgie dans l'OTAN, options en matière d'évacuation des hydrocarbures de la Caspienne et de l'Asie centrale, problématique de la militarisation de l'espace et des défenses antimissiles en Pologne et en République tchèque, respect de la souveraineté nationale... C'est du reste le message que certains officiels russes font passer, par exemple lorsqu'ils expliquent la décision du président Medvedev de « suspendre le déploiement » des Iskanders à Kaliningrad par le fait que l'administration Obama ne force pas le rythme sur les éléments antimissiles en Pologne

³ Dans la même déclaration, il a annoncé son intention de revenir, pour les mêmes raisons, sur la décision de désactiver trois régiments de missiles stationnés à Kozelsk dans la région de Kalouga.

⁴ Politique de certains pays visant à atteindre la supériorité dans le domaine militaire, en premier lieu dans les forces nucléaires stratégiques, par le développement de moyens de combat armé de haute technologie (armes de précision, moyens d'information), par l'utilisation d'armements stratégiques en mode non nucléaire, établissement unilatéral d'un système antimissile global, militarisation de l'espace, prise de distance avec des accords de maîtrise des armements et de désarmement...

⁵ Les autorités russes estiment qu'elles ont accepté trop de compromis dans les années 1990 et au début des années 2000 (notamment la réaction mesurée à l'entrée des Etats baltes dans l'OTAN et à l'annonce du retrait unilatéral des Etats-Unis du traité ABM), sans que cela ait amené Washington à des concessions en retour.

et en République tchèque⁶. Par cette posture, le Kremlin entend aussi renforcer sa main dans toute négociation avec les Etats-Unis. Dans ce contexte, la crise économique apparaît comme un facteur supplémentaire de fermeté davantage que d'assouplissement – d'une part, la Russie ne souhaite pas laisser entendre que vulnérable, elle peut lâcher du lest sur ces lignes rouges ; d'autre part, le maintien d'une certaine dose de tension avec les Etats-Unis peut être payant sur le plan interne pour les autorités.

Les négociations sur le post-Start-1 : dossier phare du redémarrage...

Dans ce contexte compliqué, le dossier du désarmement apparaît comme un objet de convergence entre Washington et Moscou, sur lequel les deux parties s'accordent à mettre en avant les possibilités de succès. C'est le 1^{er} avril 2009, à Londres, en marge du sommet du G20, que les deux présidents ont annoncé leur décision de lancer les négociations sur un nouveau traité, dont Barack Obama a déclaré qu'il le souhaitait « *suffisamment audacieux* ». La première session de négociations a eu lieu en mai, la deuxième en juin 2009. De ce point de vue, la Russie est donc soulagée par rapport à l'atmosphère antérieure, marquée par le désintérêt manifeste de l'administration Bush pour l'exercice (voir *Partie II*). Ces évolutions correspondent, du reste, à ses pronostics selon lesquels l'administration Obama avait de multiples raisons de souhaiter relancer de façon active la discussion avec la Russie sur l'*arms control* (dont la possibilité de justifier d'un progrès vers le *Global Zero* ; voir *Partie III*).

Pour l'administration Obama, dont l'agenda diplomatique est alourdi par de nombreux dossiers urgents et complexes (Irak, Afghanistan, Iran...), la nécessité – faire face à l'arrivée à échéance du traité Start – est une opportunité fort commode pour atténuer la tension récurrente avec Moscou, voire rétablir avec celle-ci un certain degré de coopération sur certains des problèmes de sécurité internationale prioritaires. Elle permet à l'administration Obama de justifier en interne, notamment auprès des plus sceptiques sur l'évolution de la Russie, une volonté de raccommodez les relations avec ce pays – au nom de la lutte contre la prolifération et du désarmement. Cette approche rencontre un terrain de toute façon favorable côté russe, dans la mesure où face à l'attrition progressive de son arsenal nucléaire stratégique, que la crise économique n'aidera pas à enrayer, Moscou escompte que des mesures de maîtrise des armements lui permettent de maintenir aussi longtemps que possible l'image d'une parité stratégique avec les Etats-Unis (*Partie I*). Pour la partie russe, les processus de maîtrise des armements et de désarmement sont l'un des seuls outils lui permettant, au moins théoriquement, de tenter de contraindre les options de Washington et donc de maîtriser quelque peu l'équilibre de puissance stratégique.

L'administration américaine escompte qu'un succès sur ce dossier peut, en amenant un plus grand degré de confiance mutuelle, avoir des répercussions positives sur l'ensemble de la relation bilatérale. Cela peut fonctionner. Le fait même que les Etats-Unis aient choisi de s'engager de façon assez dynamique dans une nouvelle négociation constitue pour la partie russe un gage de reconnaissance de leur importance dans la politique extérieure américaine – ou du moins un fait que les responsables russes peuvent mobiliser en ce sens en interne et sur la scène diplomatique internationale. Et

⁶ « Russia Suspends Deployment of Iskander Missiles in Kaliningrad Region – Source », Interfax-AVN, 28 janvier 2009.

quel que soit l'accord obtenu – qui sera juridiquement contraignant⁷ –, il fera certainement l'objet d'une grande publicité positive de part et d'autre. Cependant, au-delà de cet aspect politique et diplomatique, un succès réel pourrait s'avérer difficile à obtenir, compte tenu des points de divergence entre les positions russes et américaines (*Partie II*). Ces divergences doivent fortement aux asymétries entre les potentiels nucléaires mais aussi les doctrines stratégiques des deux pays. Dans ce contexte, les désaccords qui s'expriment sur les paramètres quantitatifs des arsenaux des deux Etats ne devraient guère faciliter la tâche des négociateurs⁸.

Parmi les points de désaccord, une question importante demeure le lien entre armements offensifs et armements défensifs (*Partie II*). La Russie reste attachée à « *la corrélation entre la limitation des armes offensives et la réduction des armes défensives qui a été formulée au tout début de nos négociations stratégiques dans les années 1970* » et qui « *reste effective* »⁹. Mais si la question sera très présente en arrière-plan de la négociation post-Start, les négociateurs russes semblent avoir accepté que cet enjeu ne doit pas la bloquer. Du reste, alors qu'il demeure aujourd'hui un des motifs de tension les plus sensibles, ce thème pourrait paradoxalement être celui sur lequel des progrès plus ou moins importants pourraient intervenir. Avec la nouvelle administration, dont les Russes ont bien perçu qu'elle a, sur les antimissiles, une posture plus distanciée que la précédente, une solution consistant à associer, selon différents biais, la Russie ne semble plus une option aussi lointaine que dans un passé récent. Rose Gottemoeller, alors qu'elle dirigeait le Centre Carnegie de Moscou, avait formulé des hypothèses en ce sens, qui répondent à certaines propositions russes (*Partie II*). Or, elle a été nommée *assistant secretary of state for verification and compliance*, ce qui signifie qu'elle sera en charge, notamment, de la négociation du nouveau traité post-Start-1¹⁰. En outre, Washington rejoint Moscou sur l'idée que le futur traité doit prévoir des réductions non seulement pour les armes, mais aussi pour les vecteurs – un point sur lequel les Russes insistent depuis qu'ils ont commencé à formuler leurs propositions sur le traité successeur –, ce qui s'explique par la diminution « spontanée » de leur propre arsenal de vecteurs (*Partie II*). Mais le diable est dans les détails, et on peut s'attendre à des discussions contradictoires sur l'ampleur et la nature de ces réductions... Les divergences internes pourraient également peser. Par exemple, côté américain, certains déplorent l'apparente absence d'intention de la part de l'administration Obama de tenter d'amener la partie russe à accepter que les négociations portent également sur les armes nucléaires non stratégiques, et jugent que la partie russe se livre à des violations des régimes d'*arms control* existants (cf. le cas du RS-24, voir *Parties I et II*).

Ainsi, l'ampleur des divergences sur les paramètres du traité en particulier et sur l'ordre international en général, la méfiance mutuelle qui s'est accumulée dans les rapports bilatéraux au cours des dernières années mais aussi, plus prosaïquement, le peu de

⁷ La partie russe rejetant toute initiative qui prendrait la forme de simples déclarations politiques.

⁸ Voir « Inaccuracy in Counting Nuclear Warheads Can Complicate U.S.-Russia Negotiations: Expert », *Turkish Weekly*, 15 mai 2009. Pour les données qui ont suscité la polémique, voir <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html>.

⁹ Alekseï Arbatov, IMEMO, cité in « Obamou jdout v Moskve bez Jackson-Vanik' » [Moscou attend Obama sans le Jackson-Vanik], *Nezavisimaïa Gazeta*, 13 mai 2009.

¹⁰ Son homologue côté russe est Anatolii Antonov, directeur du Département Sécurité et Désarmement du ministère russe des Affaires étrangères.

temps disponible pour conduire les négociations paraissent limiter la possibilité d'un accord d'une grande envergure en décembre 2009. Ce qui n'exclut pas, en fonction de l'évolution de la relation bilatérale dans sa globalité, de nouvelles mesures « d'approfondissement » ultérieures...

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
1 – UN ELEMENT STABLE DANS UN ENVIRONNEMENT STRATEGIQUE EXTREMEMENT FLUIDE : LA PLACE DU NUCLEAIRE DANS LA POLITIQUE DE DEFENSE RUSSE	11
2 – DESARMEMENT ET MAITRISE DES ARMEMENTS : LES PARADOXES DES POSITIONS DE NEGOCIATION RUSSES	22
2.1 – Positions russes sur l’après-Start-1	22
2.2 – Le problème du lien stratégique offensif – stratégique défensif	31
3 – RAPPORT DE NEGOCIATION : LES APPROCHES INDIRECTES DE LA RUSSIE	40
CONCLUSION	53
ANNEXE 1 INTERVIEW DE SERGEY KISLIAK, <i>ARMS CONTROL TODAY</i>, DÉCEMBRE 2008	58
ANNEXE 2 « BASIC ELEMENTS OF AN INTERNATIONAL LEGALLY-BINDING ARRANGEMENT ON THE ELIMINATION OF INTERMEDIATE-RANGE AND SHORTER-RANGE (GROUND- LAUNCHED) MISSILES, OPEN FOR BROAD INTERNATIONAL ACCESSION »	68
ANNEXE 3 TREATY ON THE PREVENTION OF THE PLACEMENT OF WEAPONS IN OUTER SPACE, THE THREAT OR USE OF FORCE AGAINST OUTER SPACE OBJECTS (DRAFT)	71

« DESARMEMENT ET MAITRISE DES ARMEMENTS NUCLEAIRES : LES POSITIONS RUSSES ET LEURS DETERMINANTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX »

Document clos le 29 décembre 2008

Introduction

En mars 2007, Moscou et Washington ont engagé des discussions sur les perspectives du désarmement nucléaire dans l'après-Start-1¹¹, dont les deux parties ont d'ores et déjà réalisé les réductions qu'il prévoyait. Le 3 juillet 2007, Condoleezza Rice et son homologue russe Sergueï Lavrov réitéraient l'intention de leurs deux pays « *de mener des réductions des armements stratégiques offensifs au niveau le plus bas possible en fonction de leurs besoins de sécurité nationaux et de leurs engagements dans le cadre de leurs alliances* ». Ils évoquaient le besoin d'un « *arrangement post-Start pour assurer continuité et prévisibilité concernant les forces stratégiques offensives* », de même que leur souci d'aller plus loin dans la mise en œuvre de leurs engagements en vertu de l'article VI du TNP¹². Suite à la rencontre Bush-Poutine à Kennebunkport, en juillet 2007, les deux parties ont aussi engagé des discussions en format 2+2 (ministres des Affaires étrangères et ministres de la Défense) sur la problématique antimissile. Lors de leur dernier sommet officiel, les présidents Bush et Poutine, réunis en avril 2008 à Sotchi, ont affirmé une volonté commune de poursuivre les réductions des arsenaux nucléaires stratégiques, de continuer à œuvrer à la recherche d'un accord juridiquement contraignant pour succéder au traité Start-1 et de respecter l'esprit de l'article VI du TNP. Ainsi, les deux parties ont dit leur souhait de trouver une solution post-Start-1 qui contribuerait à établir des conditions favorables pour la prochaine conférence d'examen du TNP, qui doit s'engager au printemps 2010, et à renforcer le régime global de non-prolifération.

La réalité est toutefois nettement plus complexe que cette dynamique de consultations bilatérales le laisse penser *a priori*. Les relations russo-américaines se sont en effet beaucoup modifiées depuis la signature du minimaliste traité SORT, du fait des évolutions internes différentes des deux pays et de la situation internationale. Ce traité incarnait certes la quête américaine de flexibilité en matière stratégique telle qu'elle s'était dessinée dans la *Nuclear Posture Review* de 2001 mais aussi l'esprit de coopération et de conciliation qui caractérisait encore ces relations en mai 2002, date de

¹¹ Signé le 31 juillet 1991 par MM. Bush et Gorbatchev, il expire le 5 décembre 2009.

¹² Joint Statement by U.S. Secretary of State Condoleezza Rice and Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov, 3 juillet 2007.

sa signature. Quelques mois plus tôt, au moment des attentats du 11 septembre 2001, la Russie de Vladimir Poutine, qui aura aussi, dans la même période, fermé deux bases qu'elle conservait au Vietnam et à Cuba, avait apporté un soutien inconditionnel aux États-Unis. Une nouvelle relation stratégique américano-russe était déclarée, tandis qu'un nouveau Conseil OTAN–Russie voyait le jour (mai 2002), donnant à la Russie une voix égale à celle des membres de l'Alliance sur une dizaine de thèmes reconnus d'intérêt commun (dont la non-prolifération, la maîtrise des armements et les mesures de confiance, la défense contre les missiles de théâtre...). A l'époque, des spécialistes des questions de désarmement estimaient que le contexte était propice à « *des mesures plus intrusives englobant l'ensemble de l'infrastructure liée aux armes nucléaires, y compris les sites de stockage des armes nucléaires et les sites de production et de démantèlement* »¹³.

Mais les relations entre les deux pays n'ont pas cessé de se détériorer depuis 2003-2004, quand l'entrée en guerre des États-Unis contre l'Irak et les « révolutions de couleur » en Géorgie et en Ukraine, largement expliquées à Moscou par « l'influence subversive » de Washington, ont ranimé en Russie les appréhensions quant à la tentation hégémonique des États-Unis et à leur obsession présumée de réduire l'importance de l'acteur russe dans le jeu mondial. Depuis, moult désaccords stratégiques sont venus envenimer les relations – indépendance du Kosovo, intégration annoncée de l'Ukraine et de la Géorgie dans l'OTAN (sommet de Bucarest, avril 2008), et projets américains de déploiements antimissiles en Europe. Et aujourd'hui, les experts russes font un diagnostic bien différent de l'avenir de l'*arms control* russo-américain, décrivant une « *stagnation du processus de désarmement nucléaire classique* »¹⁴, manifestée entre autres par les incertitudes concernant les perspectives lorsque le traité Start-1 aura expiré fin 2009. Le contexte de cette étape stratégique s'avère d'autant plus complexe que tandis que la Russie a entamé, avec la présidentielle de mars 2008, un nouveau cycle politique dont les implications ne sont pas encore pleinement mesurables, la partie américaine est également en transition, ce qui complique la recherche de solutions avec Moscou sur l'avenir du désarmement nucléaire.

La guerre en Géorgie à l'été 2008 a encore envenimé les rapports russo-américains et, surtout, a démontré l'ampleur du fossé entre les deux pays en matière de visions de sécurité¹⁵. A la fin du mois d'août, l'administration Bush aurait envisagé de suspendre les discussions en cours avec Moscou sur le désarmement nucléaire et les défenses antimissiles, et de les geler jusqu'à la fin du second mandat de George W. Bush¹⁶. Tandis que le ministère russe des Affaires étrangères avait jugé, par la voix d'Andreï Nesterenko, qu'il « *serait inacceptable de laisser un vide légal dans un domaine aussi crucial que la réduction des armes nucléaires stratégiques* », le président Medvedev avait fait part de sa préoccupation face au risque de retard dans les négociations sur

¹³ Nikolai Sokov, « The Russian Nuclear Arms Control Agenda after SORT », *Arms Control Association*, avril 2003.

¹⁴ Gennady Evstafiev, « Disarmament Returns », *Security Index*, n° 2 (82), Volume 13, p. 21. Ce spécialiste fut un participant à la négociation de Start-1 et du traité sur les forces conventionnelles en Europe.

¹⁵ Et ce, estiment certains analystes russes, indépendamment de l'identité et de la couleur politique des dirigeants à Washington et à Moscou (entretiens à Moscou, décembre 2008).

¹⁶ Voir, par exemple, Josh Meyer, « Risks Seen for U.S. As It Freezes Out Russia », *Los Angeles Times*, 22 septembre 2008.

l'avenir du désarmement nucléaire¹⁷. A cette période troublée, certains experts estimaient que le regain de tensions russo-américaines lié à la crise géorgienne risquait de miner toute possibilité de succès dans ce domaine pour la future nouvelle administration américaine¹⁸. Depuis, les deux parties en sont revenues à de meilleures dispositions (à la veille de la remise de ce rapport, elles tenaient des consultations sur la stabilité stratégique¹⁹) mais le dialogue bilatéral demeure délicat.

En tout état de cause, la partie russe semble moins sensible que jamais aux arguments américains selon lesquels un traité juridiquement contraignant n'est plus aussi essentiel qu'à l'époque de la Guerre froide du fait de l'apaisement de l'environnement politique russo-américain. Il est désormais acquis que les deux pays ne trouveront pas un accord de remplacement post-Start-1 avant que George W. Bush passe le relais à Barack Obama en janvier 2009. L'absence d'accord sur la suite à donner à ce traité à la fin de 2009 signifierait que le traité SORT, qui n'arrive à échéance qu'en décembre 2012, serait privé de tout mécanisme de vérification et de comptage. Différents experts de part et d'autre avaient appelé en conséquence les deux pays à prolonger la durée d'application de Start-1 en l'attente d'un nouvel accord, y compris via des mesures unilatérales²⁰. Les deux parties n'ont cependant pas utilisé l'opportunité prévue dans le traité Start-1 de décider, un an avant son expiration, de le prolonger. De fait, elles convergent au moins sur un point : le manque d'intérêt pour étendre la durée d'application du traité Start dans sa forme actuelle ; elles privilégient donc la piste du remplacement du traité par un nouvel accord²¹.

Un fait nouveau contribuant au climat d'incertitude sur l'avenir du désarmement stratégique porte sur la propension apparente de la Russie, qui a longtemps fustigé les coups portés par les États-Unis à l'architecture de stabilité stratégique (prise de distance avec les mesures formelles de désarmement, dénonciation du traité ABM...), à mettre elle-même en cause des mesures et accords de désarmement. La *National Defense Strategy* publiée par le *Department of Defense* en juin 2008 en fait d'ailleurs le constat²². Tandis que Moscou en 2007 « suspendait l'application » du traité sur les forces conventionnelles en Europe, des déclarations d'officiels russes évoquaient de manière récurrente la possibilité d'un retrait unilatéral de la Russie du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI, signé en 1987 et éliminant tous les missiles nucléaires de portée comprise entre 500 et 5 500 kilomètres). La possibilité de renoncer aux *Presidential Nuclear Initiatives* sur les

¹⁷ Jay Solomon & Gregory L. White, « U.S. Weighs Halt to Talks with Russia on Nuclear Arms Curbs », *Wall Street Journal*, 29 août 2008.

¹⁸ Vision de Robert Einhorn, ancien de l'administration Clinton en charge des questions de maîtrise des armements, cité in Ibid.

¹⁹ « Russia, U.S. Start Missile Defense, Strategic Reductions Consultations », Interfax-AVN, 15 décembre 2008.

²⁰ Jay Solomon & Gregory L. White, « U.S. Weighs Halt to Talks with Russia on Nuclear Arms Curbs », op. cit. ; Conférence « Avoiding Renewed U.S.-Russian Strategic Competition », Carnegie Endowment for International Peace, 11 juin 2007.

²¹ Alexei Arbatov, Rose Gottemoeller, « New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control », *Arms Control Today*, juillet-août 2008.

²² « La Russie a ... commencé à prendre une posture militaire plus active, avec par exemple la reprise des vols des bombardiers stratégiques, et elle s'est retirée de traités de maîtrise des armements et de réduction des forces, et a même menacé de cibler [ses missiles sur] les pays accueillant des bases antimissiles américaines potentielles », p. 2. Texte disponible à l'adresse suivante : [http://www.defenselink.mil/news/2008 %20National %20Defense %20Strategy.pdf](http://www.defenselink.mil/news/2008%20National%20Defense%20Strategy.pdf).

armes nucléaires tactiques de 1991-92 ou d'en modifier les termes a fait l'objet de discussions internes au Kremlin²³. Ces tendances sont d'autant plus préoccupantes dans un contexte où l'on observe que Moscou, à travers la crise géorgienne de l'été 2008, semble revenir sur un certain nombre d'autres principes clefs qui ont guidé son action internationale depuis la fin de la Guerre froide – attachement à l'intégrité territoriale, centralité du rôle du Conseil de sécurité dans la gestion des conflits, condamnation du recours à la force militaire pour la promotion des intérêts nationaux sur la scène internationale...

Cette nouvelle ligne vaut-elle aussi pour les postures russes concernant le désarmement stratégique ? La Russie, galvanisée par son retour à la puissance, perd-elle son intérêt pour les dispositifs traditionnels de la stabilité stratégique, qu'elle appréhendait jusqu'à un passé récent comme une garantie essentielle de sécurité et une source importante de prestige international ? Quelles sont en conséquence les priorités de Moscou dans la perspective de l'arrivée à échéance du traité Start-1 ?

²³ Entretiens à Moscou, décembre 2007.

1 – Un élément stable dans un environnement stratégique extrêmement fluide : la place du nucléaire dans la politique de défense russe

« Nous avons toujours accordé et nous continuerons d'accorder une importance prioritaire aux forces nucléaires stratégiques, et nous ne regarderons pas à la dépense concernant cette priorité »,

Général Nikolai Makarov, chef de l'État-major général de la Fédération de Russie²⁴

Dans le contexte très fluide des consultations russo-américaines sur l'avenir de la stabilité stratégique, un élément de permanence essentiel réside dans l'attachement de la Russie à la relation traditionnelle de dissuasion avec les États-Unis, qui motive en large part l'importance centrale que conservent les forces nucléaires dans la posture diplomatique et de défense russe. Certains experts rencontrés à Moscou laissent entendre qu'à plus ou moins long terme, la Russie pourrait opter pour une posture nucléaire moins liée à la politique américaine. Mais cette vision est loin de faire l'unanimité, et la majorité des interlocuteurs russes ne jugent pas crédible, à brève échéance, la perspective d'un découplage entre la politique nucléaire russe et celle des États-Unis, considérant que *« dans l'avenir proche, la dissuasion nucléaire va inévitablement demeurer l'un des éléments substantiels des relations russo-américaines »*²⁵.

Certes, au cours du second mandat de Boris Eltsine et du premier de Vladimir Poutine, les autorités russes ont beaucoup débattu de l'intérêt des armes nucléaires stratégiques comme facteur de sécurité pour la Russie dans un contexte moins marqué par le risque d'un conflit majeur, et davantage par les conflits locaux et les risques de nature non militaire (criminalité organisée, terrorisme, etc.). Suscitant en corollaire des discussions internes sur la façon optimale d'utiliser les maigres crédits de défense, ces évolutions dans les évaluations de la situation de sécurité avaient notamment donné lieu à la passe d'armes bien connue (en 1999-2000) entre le ministre de la Défense, le maréchal Sergeev, ancien des forces de missiles stratégiques (RVSN), et le chef de l'État-major général, le général Kvachnine (un des principaux responsables militaires dans la conduite des opérations militaires dans les deux conflits en Tchétchénie), concernant l'avenir et l'importance des forces nucléaires stratégiques. Le premier défendait pour ces dernières un rôle important dans la politique militaire, le second privilégiait un renforcement des forces conventionnelles en vue de conflits du type de celui alors en cours dans le Caucase du Nord. Le président Poutine lui-même avait semblé hésiter au début de sa présidence : proposant le 13 novembre 2000 des réductions profondes des armements stratégiques (jusqu'à 1 500 têtes, objectif réalisable, selon lui, à l'horizon 2008), il semblait alors pencher vers les propositions d'Anatolii Kvachnine. Certains

²⁴ « Development of Strategic Nuclear Forces Is Top Priority – General Staff Chief », Interfax-AVN, 18 décembre 2008.

²⁵ Anatolii D'iakov, Evgenii Miasnikov, « Kontrol' nad strategitcheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], *Indeks bezopasnosti*, n° 4 (87), Tome 14, Hiver 2008, p. 45.

observateurs avaient même parlé de possible « dénucléarisation » de la politique militaire russe²⁶.

Éléments doctrinaux – Cependant, l'importance des armes nucléaires est restée centrale dans la posture de défense russe jusqu'à aujourd'hui, ce qu'a bien perçu le *Department of Defense*, qui souligne que « *Moscou signale une confiance croissante dans les armes nucléaires comme fondement de sa sécurité* »²⁷. La discussion interne sur la révision de la doctrine militaire a, depuis qu'elle a été lancée en 2005, beaucoup évolué, dans ses axes de réflexion prioritaires, privilégiant tantôt la lutte contre le terrorisme, tantôt les conflits locaux... Cependant, il est important de noter que dans ce contexte fluide, l'importance des armes nucléaires ne semble jamais avoir été véritablement mise en cause. Et il est intéressant d'évoquer la façon dont, en Russie, la discussion suscitée par la publication de l'article co-écrit par Sam Nunn, George Shultz, William Perry et Henry Kissinger²⁸ est appréhendée : le paramètre important, dans ce cadre, réside aux yeux des Russes dans « *les disparités évidentes et impossibles à combler entre les capacités conventionnelles* » de la Russie et celles des États-Unis, en conséquence de quoi « *beaucoup d'experts russes verraient dans un monde sans armes nucléaires un monde sûr pour la supériorité conventionnelle américaine* »²⁹.

Les facteurs motivant la place centrale des armes nucléaires dans la politique de défense russe n'ont guère évolué par rapport à la période antérieure (crise des forces conventionnelles russes, creusement du fossé technologique avec les forces occidentales...). Si Moscou, aidée en cela par les prix durablement élevés des hydrocarbures, a eu ces dernières années les moyens de consacrer des financements plus substantiels et stables à ses armées, l'effet de traîne de la crise des années 1990 sera long à dépasser. Ce sera d'autant plus le cas que la Russie doit faire face à d'autres chantiers d'envergure nécessitant également des mises de fonds importantes. Enfin, pour des raisons propres à l'industrie d'armement russe, l'effort de rééquipement, bien que réel, ne porte ses fruits que très lentement.

Au cours de l'été 2008, le *draft* d'une stratégie conçue par le ministère russe de la Défense et devant couvrir la période jusqu'à 2030³⁰ a fait l'objet d'un certain nombre de commentaires dans la presse russe. Il ne s'agit pas d'un « brouillon » de la nouvelle doctrine militaire. Produit de l'institution militaire, le statut de ce projet semble davantage proche du « Livre blanc » sur le développement des forces armées publié par le Ministère en octobre 2003³¹. Son existence même pose en soi des questions sur les rapports de force internes – ne serait-ce que parce qu'il a été travaillé pour l'essentiel

²⁶ Voir, par exemple, Nikolai Sokov, « The "Denuclearization" of Russia's Defence Policy? », *Disarmament Diplomacy*, n° 48, juillet 2000.

²⁷ *National Defense Strategy*, juin 2008, p. 4.

²⁸ « Toward a Nuclear-Free World », *Wall Street Journal*, 15 janvier 2008.

²⁹ « Toward a New Euro-Atlantic 'Hard' Security Agenda – Prospects for Trilateral U.S.-EU-Russia Cooperation », série *Europe, Russia, and the United States – Finding a New Balance*, IFRI/CSIS, juillet 2008, p. 11.

³⁰ Ce document s'intitule « Nouvelle physionomie des Forces armées de la Fédération de Russie » (*Novyï oblik Vooroujennykh sil Rossiïskoï Federatsii*).

³¹ *Aktoual'nye zadatchi razvitiia vooroujennykh sil Rossiïskoï Federatsii* [Objectifs actuels du développement des forces armées de la Fédération de Russie], Ministère russe de la Défense, octobre 2003.

sans lien avec le nouveau Concept de politique étrangère (qui n'a été approuvé que le 12 juillet 2008, soit très peu de temps avant que les informations sur la nouvelle Stratégie du ministère filtrent), et parce que la stratégie de sécurité nationale, en cours de préparation, et la nouvelle doctrine militaire, attendue de longue date, ne sont pas encore connues. En même temps, il semble qu'elle ait été sinon rédigée, du moins approuvée par M. Serdioukov, ministre de la Défense, qui se trouve être un « protégé » de Vladimir Poutine. Certains en veulent pour preuve que les éléments de réforme militaire annoncés par le gouvernement à l'automne 2008 seraient les mêmes que ceux que contient apparemment ce document³². Les informations sur le contenu de cette Stratégie à l'horizon 2030 sont donc utiles comme « indices » de la vision des autorités russes sur l'environnement de sécurité de leur pays. Or, ce document contient apparemment des éléments qui semblent toujours aller dans le sens d'une permanence de l'importance attachée aux forces nucléaires. Ce document indique que la triade nucléaire stratégique sera préservée et que les « *forces stratégiques de dissuasion* »³³ resteront au cœur de la posture de défense de la Russie pour les deux décennies à venir³⁴. Dans ce cadre, on relève notamment une revalorisation de la composante aérienne, ce qui semble cohérent avec différentes initiatives de Moscou au cours des dernières années, dont la reprise des patrouilles de l'aviation stratégique (à noter, également, les rumeurs en cours sur le fait que les autorités russes envisageraient de déployer des bombardiers à capacité nucléaire à Cuba³⁵).

Les fuites sur ce document de l'institution militaire russe, même s'il est difficile d'en mesurer la portée qu'il aura, ne font que confirmer les enseignements procurés par l'observation de la politique du gouvernement russe dans le domaine nucléaire au cours des dernières années. Cette politique se caractérise par la continuité, l'effort consacré à la force nucléaire stratégique ne se démentant pas, voire se renforçant. Ces derniers mois ont vu une profusion de démonstrations plus ou moins symboliques de ce choix – avec la publicité entourant chaque test de missile stratégique et la tenue d'exercices à composante nucléaire. On pense également à la reprise, déjà évoquée, des patrouilles de bombardiers stratégiques Tu-95 et Tu-160³⁶. Pour 2008, neuf tirs de missiles stratégiques étaient programmés – certains liés à la mise au point de nouvelles armes, les autres à la prolongation de la durée de vie d'anciens missiles (voir *infra*)³⁷.

³² Entretiens à Moscou, décembre 2008.

³³ Définies dans le Livre blanc de 2003 comme suit : « *La force de dissuasion stratégique comprend les Forces de missiles stratégiques, les forces nucléaires aériennes stratégiques et les forces nucléaires navales stratégiques. L'efficacité de la dissuasion sera fondée sur leur capacité, dans des frappes de représailles, à infliger un dommage d'une envergure telle qu'elle mette en cause la faisabilité de la réalisation des objectifs d'une agression potentielle* » (op. cit., p. 70).

³⁴ « Russia Prioritizes Nuclear Triad, Hi-Tech Weaponry in Future Wars », RIA Novosti, 1^{er} août 2008.

³⁵ Peter Finn, « Russian Bombers Could Be Deployed to Cuba », *Washington Post*, 22 juillet 2008. Deux bombardiers stratégiques Tu-160 se sont posés au Venezuela en septembre 2008, ce qui visait à confirmer la capacité de l'aviation stratégique russe à effectuer des missions dans un long rayon d'action. Ils n'étaient pas équipés d'armes nucléaires (« Russian Bombers That Landed in Venezuela Do Not Carry Nukes – Air Force Spokesman », Interfax-AVN, 11 septembre 2008 ; « Tu-160s' Flight to Venezuela Confirm Russian Strategic Aviation's Capacity for Long-Distance Missions – Commander », Interfax-AVN, 11 septembre 2008).

³⁶ De l'avis de l'ensemble des analystes, les appareils ne seraient pas équipés d'armes nucléaires.

³⁷ « Russie : neuf tirs de missiles intercontinentaux programmés pour 2008 (Troupes balistiques) », RIA Novosti, 5 mai 2008.

Les événements récents ne permettent pas de prévoir un changement de priorités sensible dans les mois à venir. Certes, pour des experts russes, la guerre en Géorgie, en manifestant des failles importantes dans le dispositif militaire classique³⁸, pourrait réactualiser le débat de priorités entre forces conventionnelles et forces nucléaires. Même dans les milieux diplomatiques, il y aurait une discussion sur l'intérêt, au fond, de l'accent placé sur les forces nucléaires, avec l'idée sous-jacente que l'investissement prioritaire dont elles bénéficient constitue une distorsion, qu'il conviendrait de revoir (ne serait-ce que parce que cette politique n'a pas pleinement démontré, selon certains, son efficacité – cf. les lenteurs dans le développement du Boulava³⁹ ou les différents accidents de sous-marins ou de bombardiers stratégiques⁴⁰). Cependant, la crise financière, en mettant potentiellement en cause la poursuite de l'ample effort financier consacré aux forces armées ces dernières années, pourrait conforter l'ordre de priorités favorable aux forces nucléaires⁴¹, censées assurer à moindre coût la sauvegarde de la sécurité militaire du pays.

Forces nucléaires stratégiques : un effort constant – Autre point notable, à rattacher à l'amélioration de la situation sur le plan des financements de défense, la Russie marque une capacité plus grande que par le passé à mener à bien des programmes annoncés de longue date. Le missile Sineva, en développement depuis la fin des années 1990 pour remplacer les SS-N-23 (pour sous-marin Delta IV), est entré officiellement en service en 2007. Même le Boulava, le nouveau système naval stratégique russe, version navalisée du Topol-M, devrait être enfin mis en service prochainement, après une série d'essais réussis⁴², et le *Iouriï Dolgoroukiï* (le premier sous-marin stratégique de nouvelle génération, en construction depuis 1996⁴³) est lui aussi quasiment prêt au service. Le Boulava-30 et le Topol-M (qui existe en version silo et en version mobile) sont présentés régulièrement par leur concepteur, Iouriï Solomonov, comme capables, « avec un très fort degré de probabilité », de pénétrer les défenses américaines en cours de développement⁴⁴. Le président Poutine a, à différentes reprises, dans des allocutions, évoqué ces technologies capables de contourner toutes défenses antimissiles américaines et qui correspondraient en fait à la remise à l'ordre du jour de projets soviétiques pensés pour répondre à la « guerre des étoiles » américaine⁴⁵.

³⁸ Une grande partie des opérations aurait été réalisée par les forces spéciales ; les lacunes en matière de systèmes de commandement, de communications et de contrôle perdurent, tandis que le soutien aérien s'est avéré largement défaillant.

³⁹ Il a fallu attendre juin 2007 pour obtenir un succès dans la campagne d'essais du Boulava, engagée en 2005. La phase de test devait se poursuivre tout au long de l'année 2008 (« Missile russe Boulava : les essais seront poursuivis en 2008 (Marine) »), RIA Novosti, 30 mai 2008.

⁴⁰ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

⁴¹ Idem.

⁴² « Russian Strategic Missile Subs Play Key Role as Strategic Nuclear Deterrence Factor – Russian Navy Commander », Interfax-AVN, 28 juillet 2008.

⁴³ Deux autres sous-marins de cette catégorie sont en construction, respectivement depuis mars 2004 et mars 2006. Pour de plus amples détails, voir le site entretenu par Pavel Podvig sur les forces stratégiques russes : www.russianforces.org.

⁴⁴ Voir, par exemple, « Otvetno-vstretchnyi oudar neizbejen » [Une frappe de représailles est inévitable], Interview de Iouriï Solomonov, *Nezavisimaïa Gazeta*, 19 mai 2006.

⁴⁵ Rose Gottmoeller, « Nuclear Necessity in Putin's Russia », *Arms Control Association*, avril 2004.

Dans ce contexte, il convient de relever que le lobby industriel est crédité d'une influence notable sur les choix des autorités politiques, influence issue des équilibres de pouvoir de l'époque soviétique, marqués par un fort poids politique des industriels de l'armement. L'industrie a en tous cas bénéficié de la décision des États-Unis de se retirer du traité ABM – justifiant le programme relativement ambitieux de préservation des capacités existantes et de modernisation de l'arsenal stratégique, et minant l'espoir présumé des États-Unis qu'à plus ou moins longue échéance l'arsenal russe atteindra des dimensions nettement plus restreintes (« Chine + »⁴⁶). Cette caractéristique des rapports de forces internes entre pouvoir et industrie ne serait toutefois pas une explication de la possibilité, maintes fois envisagée par certains responsables russes, d'un retrait par la Russie du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI, voir *Partie 3*).

Parallèlement, Moscou a au maximum mis à profit les opportunités ouvertes par l'abandon du traité Start-2 et la flexibilité offerte aux États-Unis comme à la Russie par le traité SORT en termes de définition de la configuration de leurs forces nucléaires stratégiques. La Russie a choisi de conserver des missiles intercontinentaux mirvés, supposés les mieux à même de pénétrer les systèmes antimissiles mais dont la destruction était prévue par le traité Start-2, condamné par le retrait américain du traité ABM⁴⁷. Puisque le traité Start-2, qui « *imposait des restrictions défavorables à la Russie, notamment celles sur le déploiement des missiles mirvés* », n'est plus en vigueur, « *nous pouvons librement concevoir des programmes pour donner à nos forces nucléaires futures une variété d'armes, y compris des armements mirvés. Il n'y a plus de restrictions dans ce domaine* », aurait résumé Sergeï Ivanov, alors qu'il occupait encore les fonctions de ministre de la Défense⁴⁸. Les choix faits en 2001 sur une réduction substantielle du nombre des ICBM ont été mis en cause, avec la décision, apparemment dès le mois d'août 2002, d'allonger le plus longtemps possible la durée de service des missiles intercontinentaux lourds encore en service⁴⁹. Selon certaines sources, les SS-18 et SS-19 peuvent être entretenus de manière à rester en service jusqu'à 2020 voire au-delà⁵⁰. Fin 2003, les responsables russes, par la voix du commandant des forces de missiles stratégiques, Nikolai Solovtsov, estimaient que les SS-18 pourraient être maintenus opérationnels pendant dix à quinze ans⁵¹, une estimation confirmée à plusieurs reprises depuis⁵². Les tirs réguliers de missiles de ces catégories visent à crédibiliser la fiabilité des technologies utilisées pour garder opérationnels ces anciens systèmes. Ainsi, en octobre 2008, alors que la Russie procédait au lancement

⁴⁶ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

⁴⁷ La partie russe avait conditionné la mise en œuvre du traité Start-2, dont le Kremlin avait obtenu la ratification en 2000, par la préservation du traité ABM.

⁴⁸ Cité in « No New Decisions on Strategic Arms Control – Ivanov », Interfax-AVN, 31 juillet 2006 ; « Major Step Taken in Modernizing Russian Nuclear Forces – Ivanov », Interfax-AVN, 14 novembre 2005.

⁴⁹ « Mobile Strategic Missile Scrapping Deprives Russian Nuclear Forces of Response Strike Feasibility – expert », Interfax-AVN, 11 juin 2004.

⁵⁰ Iouriï Kirillov, directeur de l'Académie des RVSN, cité in Rose Gottemoeller, « Nuclear Necessity in Putin's Russia », op. cit.

⁵¹ « SS-18 to Stay Operational for 10 or 15 Years More – Strategic Missile Force Commander », Interfax-AVN, 17 décembre 2003.

⁵² Voir, par exemple, les propos d'un porte-parole des RVSN, cité in « Missiles : les SS-18 Satan russes resteront en service jusqu'en 2014-2016 », RIA Novosti, 30 juillet 2008.

d'essai d'un SS-19 à partir de la base kazakhe de Baïkonour, un communiqué des RVSN le commenta comme une confirmation de la stabilité des caractéristiques techniques du missile⁵³.

Par ailleurs, en octobre 2003, lors d'une rencontre avec les responsables des Forces armées, le président Poutine avait annoncé son intention de mettre en service plusieurs dizaines de missiles SS-19 jamais utilisés et conservés de manière à les maintenir opérationnels, événement que les militaires et les experts russes avaient mis à profit pour valoriser les capacités de ce missile contre tout type de défenses antimissiles. La Russie a également racheté des SS-19 à l'Ukraine, en vertu d'une résolution du gouvernement ukrainien du 9 octobre 2002. Ces engins, dont le nombre est sujet à controverse, ont été produits par l'usine Khrounitchev dans les années 1980 et conservés depuis en Ukraine dans les mêmes conditions que les SS-19 évoqués par Vladimir Poutine en 2003⁵⁴. La Russie a déclaré qu'elle pensait les employer pour des « usages de conversion » (lancements spatiaux) mais en intégrer une partie à l'arsenal des forces stratégiques russes (le dernier transfert dans le cadre de l'accord russo-ukrainien a eu lieu en 2003)⁵⁵.

Depuis le milieu des années 1990, la Russie est réputée avoir le projet de mirver ses Topol-M. Pour les responsables russes s'exprimant à ce sujet à l'époque, c'était avant tout une question de temps et de financements. Dix ans plus tard, et avec un budget de défense qui a au moins quadruplé entre 2000 et 2007, les choses semblent s'être accélérées. En prévision du remplacement des SS-18 et SS-19, la Russie a engagé en 2004 le développement d'un nouveau missile mobile intercontinental mirvé (le RS-24), selon l'État-major général russe. Ce missile serait fondé sur les solutions techniques et technologiques du Topol-M⁵⁶. Le premier test en a été réalisé fin mai 2007, le second en décembre 2007, le troisième en novembre 2008⁵⁷. Ce missile, dont le général Solovtsov a annoncé qu'il pourrait entrer en service en 2009⁵⁸, et le Topol-M⁵⁹ sont supposés constituer à terme l'ossature de la force stratégique russe. La volonté de déployer le RS-24 expliquerait que les autorités russes ne soient pas favorables à prolonger le traité Start-1, ou en tout cas de ne pas le prolonger au-delà d'une période relativement courte

⁵³ « Tir réussi d'un missile intercontinental russe RS-18 depuis le cosmodrome de Baïkonour », RIA Novosti, 22 octobre 2008.

⁵⁴ Ces missiles n'auraient pas été intégrés dans les formations de missiles ukrainiennes et auraient de ce fait été transférés à l'agence spatiale ukrainienne après l'éclatement de l'URSS (les missiles qui étaient inclus dans les formations de missiles ont été démantelés).

⁵⁵ « Ex-Ukrainian RS-18 Missiles to Be Added to Russian Strategic Missile Forces », Interfax-AVN, 25 juillet 2003.

⁵⁶ « Russia Starts Work on New Strategic Missile with Multiple Warheads », Interfax-AVN, 22 décembre 2003 ; « La Russie teste un nouveau missile balistique », RIA Novosti, 29 mai 2007 ; Nikolai Sokov, « Russia Tests New Strategic Weapons as Vice Premier Rejects Proposals for Increasing the Rate of Weapons Production », *WMD Insights*, février 2008 ; Ilya Kramnik, « Outside View: Russia Boosts Nuclear Punch », UPI, 4 novembre 2008).

⁵⁷ Selon les estimations en cours depuis le milieu des années 1990, le missile, de l'avis des experts, peut emporter jusqu'à sept armes légères (Nikolai Sokov, « Russia Tests New Strategic Weapons as Vice Premier Rejects Proposals for Increasing the Rate of Weapons Production », *Ibid*). D'autres sources parlent de dix armes.

⁵⁸ « RVSN to Receive First RS-24 Missiles in 2009 – Commander », Interfax-AVN, 17 décembre 2008.

⁵⁹ Le déploiement de la version silo a commencé en 1997, tandis que les premiers Topol-M mobiles sont entrés en service en décembre 2006 (www.russianforces.org).

(un à deux ans étant envisagés comme une possibilité, cinq ans, soit la possibilité prévue par le traité Start-1 – comme inenvisageable)⁶⁰.

Lors de sa première Adresse à l'Assemblée fédérale le 5 novembre 2008, le président Medvedev annonçait son intention de revenir sur la décision de désactiver trois régiments de missiles stationnés à Kozelsk dans la région de Kalouga en réponse aux plans des États-Unis de déployer des éléments de leur système antimissile en Pologne et en République tchèque, et d'effectuer un brouillage du futur radar américain.

La place centrale des États-Unis dans les préoccupations de sécurité russes, ou la quête de la parité stratégique « qualitative » – Moscou continue de concevoir le nucléaire comme facteur égalisateur des disparités militaires et des déséquilibres politico-stratégiques dans les relations avec d'autres acteurs. C'est le cas, pour un horizon de plus long terme, de la Chine, dont les autorités russes déplorent qu'elles n'ont pas d'options pour mesurer les possibles évolutions quantitatives et qualitatives de son arsenal nucléaire stratégique⁶¹. C'est vrai surtout, aujourd'hui, des relations avec l'OTAN et les États-Unis. L'échec, évoqué dans l'introduction du présent document, de la Russie et des États-Unis à placer leurs relations bilatérales sur un fondement politique et stratégique réellement renouvelé par rapport à l'ère de la Guerre froide encourage Moscou à entretenir sa confiance dans les outils nucléaires, seul domaine dans lequel elle peut, en l'état actuel des choses, ambitionner une relation d'équivalence avec Washington.

Si les États-Unis ont réduit, dans leurs visions stratégiques, l'importance de la Russie comme adversaire militaire, ce qui explique en partie le manque d'intérêt de l'administration Bush pour les mécanismes traditionnels d'*arms control* bilatéraux avec Moscou (voir *Partie 2*), la Russie n'a pu opérer en parallèle le même ajustement. Les experts russes expliquent la perception largement répandue en Russie selon laquelle, tandis qu'elle était confrontée à une crise sans précédent de ses outils militaires, Moscou a eu à « *prendre en compte l'interventionnisme militaire des États-Unis ; leur programme de défense antimissile sans contrainte ; les déploiements de troupes américains dans d'anciennes républiques soviétiques ; et avant tout la réalité de l'écrasante supériorité militaire américaine* »⁶². Cette préoccupation est restée intacte malgré la progressive remontée en puissance de la Russie et son discours récurrent sur l'affaiblissement profond de la superpuissance américaine (Irak, Afghanistan, crise financière...). Ainsi, le projet de stratégie du ministère russe de la Défense précédemment évoqué estimerait qu'à l'horizon 2030, « *les États-Unis considéreront la suprématie militaire comme la pré-condition la plus importante du succès de la réalisation de leurs desseins de politique étrangère* » et qu'en conséquence, « *la présence militaire américaine perdurera dans presque toutes les régions clefs du monde* »⁶³.

⁶⁰ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

⁶¹ Idem.

⁶² Dmitri Trenin, « Russia's Nuclear Policy in the 21st Century Environment », *Proliferation Papers*, IFRI Security Studies Department, Autumn 2005, p. 10.

⁶³ « U.S. Military Power Will Continue to Dominate, Act in Its Own Interest – Russia Military », Interfax-AVN, 1^{er} août 2008.

Cette vision, qui a été évoquée par de nombreux interlocuteurs à Moscou (entretiens en décembre 2008), cadre bien avec l'approche russe globalement plus pessimiste, par rapport à l'analyse qu'en fait l'ensemble de la communauté internationale, et notamment les alliés européens des États-Unis, quant aux possibles évolutions de la politique extérieure américaine sous Obama – dont a notamment témoigné le contenu de l'Adresse du président Medvedev à l'Assemblée fédérale au lendemain de l'élection du candidat démocrate (voir *supra*). Beaucoup d'experts russes soulignent l'inévitabilité de la persistance des accents « missionnaires » de la conduite diplomatique américaine⁶⁴. La nomination d'Hillary Clinton au poste de Secrétaire d'État, notamment, est loin de susciter l'enthousiasme à Moscou⁶⁵, tandis qu'a toujours cours, malgré les « leçons » contraires de huit ans d'administration Bush, l'argument traditionnel selon lequel les relations de la Russie avec les administrations républicaines sont généralement moins difficiles qu'avec les Démocrates, du fait de l'inclination plus marquée de ces derniers à formuler des critiques sur les situations internes des pays et à répugner à coopérer avec des régimes jugés peu « fréquentables » sur le plan des valeurs politiques⁶⁶.

Dans ce cadre, l'équilibre des forces stratégiques avec les États-Unis conserve toute son importance. La vision dominante à Moscou peut être résumée comme suit : « *compte tenu du fait que l'on ne peut guère considérer que les relations [entre Moscou et Washington] sont des relations de partenariat, du refus [des États-Unis d'accepter des] actions conjointes concertées et [de leur] choix de mesures unilatérales dans la détermination des paramètres quantitatifs et qualitatifs des forces nucléaires, le risque existe que soit minée la stabilité stratégique* »⁶⁷. Il faut cependant souligner que la Russie a clairement renoncé à une stricte parité quantitative avec les États-Unis dans ce domaine – la notion de « parité approximative » étant souvent évoquée à Moscou⁶⁸. Par exemple, l'amiral Viktor Kravtchenko (ancien chef de l'État-major de la Marine russe) a considéré que le nombre de sous-marins stratégiques dont dispose la flotte russe (douze au moment de l'interview) était suffisant pour une seconde frappe – et de rappeler que le Royaume-Uni et la France, dotés d'un nombre encore plus restreint de sous-marins stratégiques, se satisfaisaient de cette situation asymétrique⁶⁹. Les contraintes sur le développement des forces stratégiques restent nombreuses, et elles semblent assumées par les autorités russes. En février 2007, le général Balouevskii, alors qu'il était encore à la tête de l'État-major général, évoquait une optimisation des forces

⁶⁴ Concernant les perspectives de coopération sur un système global de défense antimissile (voir *Partie 2*), les Russes expriment du scepticisme quant à la volonté des États-Unis, jugés plus enclins à dominer et à prendre le leadership qu'à coopérer, de les considérer réellement (entretiens à Moscou, décembre 2008).

⁶⁵ Les Russes se souviennent notamment de ce qu'elle avait réclamé, avec John McCain, le prix Nobel de la paix pour MM. Saakashvili et Iouchtchenko en 2005...

⁶⁶ Entretiens à Moscou, décembre 2008. Barack Obama a pourtant critiqué l'administration Bush pour son « *approche de la diplomatie qui refuse de parler aux leaders que nous n'aimons pas. Ne pas parler ne nous fait pas paraître fermes – cela nous fait paraître arrogants, cela nous prive de possibilités d'avancer, et cela rend plus difficile d'obtenir du soutien international pour notre leadership* » (site de campagne de Barack Obama, cité in Greg Austin, « Removing the Missile Threats: Obama Action Needed Now, EU Must Lead », *EastWest Institute*, 7 novembre 2008).

⁶⁷ Anatolii D'iakov, Evgenii Miasnikov, « Kontrol' nad strategitcheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., pp. 45-46.

⁶⁸ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

⁶⁹ « Russia, U.S. Have Rough Parity in Naval Nuclear Forces – Russian Expert », Interfax-AVN, 23 mars 2006.

nucléaires stratégiques russes s'effectuant selon le principe de « *suffisance raisonnable* » et précisait, pour expliquer la concentration de l'institution militaire sur le Topol-M et sa version navalisée, que contrairement à l'URSS, la Russie n'est « *plus en mesure ... d'étudier simultanément plusieurs systèmes alternatifs à vocation stratégique* »⁷⁰. La notion de suffisance est également présente dans le nouveau Concept de politique étrangère approuvé par M. Medvedev en juillet 2008.

Les experts font remarquer qu'aucun responsable russe n'a pris le soin d'explicitier cette notion de suffisance et d'en préciser les paramètres quantitatifs. On dispose cependant d'un certain nombre d'éléments offrant un ordre de grandeur correspondant avant tout aux possibilités de la Russie. Malgré l'effort consenti pour les forces stratégiques nationales, celles-ci devraient atteindre un niveau maximum de 1 800 à 2 000 têtes en 2012, dont 70 % devraient être déployées sur des vecteurs anciens dont la durée de service opérationnel aura été allongée⁷¹. La Russie ne produit que 5 à 7 Topol-M par an⁷². L'un des intérêts pour elle de la possibilité de prolonger la durée de service des missiles mirvés a été sa dimension « économique », qui a contribué à mettre d'accord les responsables militaires russes⁷³, puisque la possibilité de conserver ces missiles permettait de maintenir la capacité de dissuasion à un niveau honorable sans obérer la possibilité de déployer davantage de fonds au profit du rééquipement et de la modernisation des forces conventionnelles. Cette approche ne va pas non plus dans le sens d'une modernisation et d'un renforcement à marche forcée de l'arsenal stratégique.

Le général Balouevksiï, interrogé sur la question de savoir si la Russie était en mesure de maintenir la parité nucléaire avec les États-Unis, avait souligné que « *les deux parties comprennent parfaitement que la quantité n'importe absolument pas désormais. Ce qui compte c'est la capacité de chacune des parties de garantir sa sécurité* »⁷⁴. Cette formulation, tout en confirmant la renonciation par la Russie à la parité nucléaire numérique, souligne en même temps son attachement à l'équilibre de la dissuasion. A ses yeux, le maintien d'un cadre juridique pour les initiatives russo-américaines en matière de désarmement et de stabilité stratégique (ce qui englobe la problématique du lien entre systèmes offensifs et systèmes défensifs, voir *Partie 2*) en est la meilleure garantie. Dans un contexte mêlant contraintes nationales sur le développement et la modernisation des forces nucléaires d'une part, et méfiance profonde à l'égard des États-Unis d'autre part, les processus de maîtrise des armements et de désarmement stratégiques sont appréhendés par Moscou comme l'un des seuls outils lui permettant de comprendre l'évolution du concept nucléaire américain et, partant, de l'équilibre de puissance stratégique, en d'autres termes d'encadrer et de contraindre les options de Washington. Igor Neverov, directeur du département Amérique du Nord du ministère russe des Affaires étrangères, considère que « *prévisibilité, transparence, refus des surprises et prise en compte des intérêts de l'autre* » doivent sous-tendre la relation Russie-États-

⁷⁰ « Les missiles Boulava et Topol-M en mesure de pénétrer toutes les défenses ABM », RIA Novosti, 20 février 2007.

⁷¹ Alexei Arbatov, Rose Gottemoeller, « New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control », op. cit.

⁷² Ibid.

⁷³ Cf. le conflit public entre le maréchal Sergeev et le général Kvachnine que nous avons précédemment évoqué.

⁷⁴ Cité in « Russian Military Believes SORT Will Be Fully Honored », Interfax-AVN, 3 février 2004.

Unis en général⁷⁵. Ces termes pourraient aussi bien qualifier les objectifs que la Russie entend défendre dans le contexte de ses consultations avec Washington sur le désarmement post-Start-1 et sur le volet antimissile. Corollaire de cette approche : lors d'une conférence organisée par le *NATO Defense College* à Rome en avril 2008, il a été constaté que la posture russe en matière de nucléaire est très stable au regard des débats conceptuels relativement actifs aux États-Unis et au sein de l'OTAN sur le thème de la dissuasion⁷⁶.

Les approches russes sur l'importance du dialogue bilatéral sur le désarmement et l'*arms control* sont confortées par le fait que si les États-Unis sont moins intéressés que par le passé par ces enjeux, le potentiel nucléaire américain n'en demeure pas moins tourné sur la Russie. Il faut aussi prendre en compte, de ce point de vue, l'impact d'articles évoquant la suprématie nucléaire américaine et la capacité des États-Unis à interdire à n'importe quelle autre puissance nucléaire d'opérer une frappe de représailles (cf. Keir A. Lieber, Daryl G. Press, « The Rise of U.S. Nuclear Primacy », *Foreign Affairs* de mars-avril 2006). Ce document n'est pas passé inaperçu en Russie. Il y a été analysé comme « *un sondage provocateur des réactions internationales à des idées étudiées au sein du Pentagone* »⁷⁷. Il signifie, aux yeux des responsables militaires russes, que les États-Unis cherchent à revenir au temps du « *monopole nucléaire* » qui était le leur dans les années 1940⁷⁸. Cette analyse est exagérée – ne serait-ce que parce qu'elle ne semble pas intégrer les fortes critiques que cet article a suscitées dans le débat interne américain. Elle est néanmoins à prendre en compte dans l'analyse des visions russes sur l'importance de la stabilité stratégique traditionnelle.

La Russie face au déclin de l'intérêt de Washington pour l'*arms control* – Sur le désarmement et l'*arms control*, la relation avec l'administration Bush a, du point de vue des Russes, produit des résultats pour le moins mitigés. Le constat général à Moscou est que « *la longue absence de dialogue dans ce domaine s'explique avant tout par le refus de l'actuelle administration américaine de se lier à quelque accord que ce soit dans le domaine de l'arms control et par sa préférence pour les actes unilatéraux* »⁷⁹. Certes, George W. Bush a accepté l'élaboration d'un nouvel accord de désarmement, le traité SORT, signé en mai 2002 en manière de « remerciement » à la Russie, dont l'attitude avait été appréciée dans l'après-11 septembre. Mais la façon dont les responsables américains appréhendent ce document, qualifié par Condoleezza Rice de « *mesure de transition vers le jour où l'arms control jouera un rôle très mineur dans les relations États-Unis–Russie, si ce n'est pas de rôle du tout* »⁸⁰, marque bien la différence de

⁷⁵ Interview avec Igor Neverov, « Klioutchevaïa zadatcha – ne dopoustit' naroucheniia strategitsheskogo balansa » [L'objectif clef, c'est de ne pas permettre la rupture de l'équilibre stratégique], *Nezavisimaïa Gazeta*, supplément sur les questions internationales *Dipkour'er*, 2 juin 2008.

⁷⁶ Séminaire *NATO and 21st Century Deterrence, New Concepts, Capabilities, and Challenges for Deterrence*, NATO Defence College, 28-30 avril 2008.

⁷⁷ Gennady Evstafiev, « Disarmament Returns », op. cit., p. 21.

⁷⁸ Iouriï Balouevskiï, « PRO Soedinennykh Chtatov: chto dal'che » [Les défenses antimissiles américaines : quid de l'avenir ?], Agence d'études fédérales, www.FLB.ru, 26 juillet 2006.

⁷⁹ Anatoliï D'iakov, Evgeniï Miasnikov, « Kontrol' nad strategitsheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., p. 41.

⁸⁰ Citée dans Wade Boese, « U.S.-Russian Nuclear Rivalry Lingers », *Arms Control Today*, Vol. 35, n° 1, janvier-février 2005.

perspectives entre les deux parties sur cet enjeu, amenant la partie russe à constater l'« *agonie* » des processus bilatéraux des processus de désarmement, conséquence de la politique de l'administration Bush⁸¹. En dehors de l'exception que représentait le traité SORT, qui n'en était pas véritablement une compte tenu de la brièveté et de la légèreté conceptuelle et technique du document⁸², la partie américaine s'est continuellement désengagée des mécanismes traditionnels de la stabilité stratégique (manque d'intérêts pour des accords formels, retrait du traité ABM...). Des spécialistes russes du désarmement constatent d'ailleurs que depuis l'arrivée au pouvoir de George W. Bush, « *le Département d'État a perdu presque tous les experts qui avaient une expérience des négociations sur les réductions [des armements] stratégiques et des questions antimissiles* », et rappellent que John Rood, *Acting undersecretary of state for arms control and international security*, a commenté l'abandon du traité ABM en ces termes : c'est « *un énorme avantage ... que de n'être plus encombré de tout ce bagage de la Guerre froide* »⁸³. Vue de Moscou, l'insensibilité des États-Unis à son opposition à l'installation d'armes dans l'espace⁸⁴ va dans le même sens d'une mise en cause de ce cadre auquel elle demeure fortement attachée pour des raisons de sécurité et de prestige politique.

En conséquence, pour pallier ce qu'elle perçoit comme le « *danger [d'un] abandon du droit international et du système international de dissuasion* »⁸⁵, la partie russe s'est mobilisée relativement tôt sur le thème de l'après-Start-1. Dès juin 2006, Vladimir Poutine déplorait la « stagnation » dans l'*arms control* russo-américain, et appelait Washington à engager des discussions en vue de remplacer le traité Start-1 avant son expiration⁸⁶. Ainsi, l'ambivalence observée de Moscou quant au devenir de certains traités de désarmement et de maîtrise des armements (initiatives présidentielles sur les armes nucléaires tactiques, traité FNI, voir *Partie 3*) ne s'applique visiblement pas au domaine nucléaire stratégique.

⁸¹ Anatoliï D'iakov, Evgeniï Miasnikov, « Kontrol' nad strategitcheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniiami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., p. 42.

⁸² Deux experts en résumant l'esprit : « *la Russie avait réussi à obtenir la forme qu'elle voulait – un traité juridiquement contraignant – et les États-Unis avaient en gros dicté le contenu* » (Jennifer Macby & Edward Ifft « The End of START? », *Washington Post*, 20 avril 2007. Jennifer Macby est chercheur au CSIS. Edward Ifft, *Foreign Affairs Officer* au Département d'État, fut un des négociateurs du traité Start-1 pour la partie américaine).

⁸³ Anatoli Diakov & Eugene Miasnikov, « Are There Any Prospects for START Replacement? », 13 mars 2008 (site du Centre d'analyse sur les problèmes du désarmement, de l'énergie et de l'écologie, Institut physico-technique de Moscou, www.armscontrol.ru).

⁸⁴ Sur les positions russes sur cet enjeu, voir Isabelle Facon et Isabelle Sourbès-Verger (CNRS), « Le spatial russe : implications nationales et internationales d'une apparente remontée en puissance », *Recherches & Documents*, FRS, mai 2007, 117 p.

⁸⁵ Pour reprendre les propos de Sergeï Markov, un des principaux conseillers de l'équipe Poutine, cité in « U.S. Refusal to Extend START-1 May Accidentally Trigger War – Experts », *Interfax-AVN*, 2 août 2007.

⁸⁶ « Vystouplenie na sovechtchanii s poslami i postoiannymi predstaviteliami Rossiiskoi Federatsii » [Discours lors de la rencontre avec les ambassadeurs et les représentants permanents de la Fédération de Russie], 27 juin 2006, Ministère russe des Affaires étrangères.

2 – Désarmement et maîtrise des armements : les paradoxes des positions de négociation russes

2.1 – Positions russes sur l'après-Start-1

« Le traité Start-1 doit être remplacé par un régime qui continuerait à assurer un maximum de garanties que ce domaine d'une importance vitale pour toute l'humanité demeurera prévisible »,

Sergeï Ivanov, 44^{ème} conférence de sécurité, Munich⁸⁷

Pour l'heure, c'est un optimisme prudent qui domine à Moscou, où ils sont nombreux à déplorer, à l'instar d'Andreï Kokochine, une « *érosion du régime de sauvegarde de la stabilité stratégique dans les relations russo-américaines formé au fil des décennies par les efforts énormes des deux pays* », état de fait qu'ils imputent à la politique américaine⁸⁸. Si la crise financière et la situation en Géorgie mobilisent l'essentiel de l'attention des autorités russes, la question du désarmement stratégique conserve un poids relativement important dans leurs préoccupations. Les responsables russes arguent volontiers qu'il serait irresponsable de créer, en plus du vide laissé par l'abandon du traité ABM, un autre « blanc » en matière stratégique en ne recherchant pas une solution de remplacement pour le traité Start-1. Ils font d'ailleurs un parallèle entre leurs positions sur le besoin de compenser l'expiration de ce traité et leurs propositions sur l'établissement d'un nouveau traité de sécurité européenne, qui selon eux devrait être, comme l'accord qui remplacera Start-1, juridiquement contraignant : il s'agit de fixer des règles du jeu ainsi que des critères et des définitions agréés par les deux parties, dans le souci d'assurer une sécurité égale pour tous⁸⁹.

Un dossier toujours important pour la Russie – L'importance de ces repères traditionnels que constituent les mécanismes de maîtrise des armements et les consultations sur la stabilité stratégique s'est manifestée avec constance depuis la fin de la Guerre froide. Par exemple, l'entrée en guerre des États-Unis en Irak, à laquelle la Russie s'était opposée avec vigueur, n'a pas eu d'impact sur la ratification du traité SORT, jugée conforme aux intérêts de la Russie. Le président de la Commission de défense et de sécurité du Conseil de la Fédération avait alors estimé que « *Ces deux questions ne doivent pas être mélangées. ... Le traité est d'une grande importance stratégique pour la Russie et les États-Unis, ainsi que pour le reste du monde, et les intérêts stratégiques devraient être pris en compte au moment de la décision sur la ratification du document* »⁹⁰. Le président Medvedev, juriste de formation, a indiqué dans l'une de ses premières interviews aux médias étrangers qu'il est défavorable à une prise de distance excessive avec les pratiques traditionnelles dans ce domaine, appelant à ce que le document qui prendra la suite de Start-1 « *ne soit pas simplement une feuille de papier*

⁸⁷ « Ivanov: Russia, U.S. Must Work out New Strategic Arms Control Treaty », Interfax-AVN, 11 février 2008.

⁸⁸ Cité in Igor Botchkarev, « Rossiia-SChA : Dialog prodoljitsia » [Russie-États-Unis : le dialogue va se poursuivre], *Krasnaïa Zvezda*, 5 septembre 2007.

⁸⁹ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

⁹⁰ « War in Iraq Should Not Impede SOR Treaty Ratification – Russian Lawmaker », Interfax-AVN, 25 mars 2003.

vide » mais se nourrit de toute l'expérience accumulée en cette matière par les deux pays dans les années 1970, 1980 et 1990⁹¹.

De fait, le nouveau Concept de politique extérieure de juillet 2008 évoque les questions de désarmement dans le point 3 (Renforcement de la sécurité internationale) de la section « Priorités de la Fédération de Russie dans la résolution des problèmes globaux ». La Russie y est présentée comme étant « *prête à mener des négociations avec toutes les puissances nucléaires en vue de réduire les armements nucléaires stratégiques (missiles balistiques intercontinentaux, missiles balistiques déployés sur sous-marins et bombardiers lourds, ainsi qu'armes) jusqu'au niveau minimum, suffisant pour le maintien de la stabilité stratégique* ». Le 14 décembre 2008, l'ambassadeur Kisliak donnait à *Arms Control Today* une interview consacrée quasi-exclusivement à ces enjeux (voir le texte en annexe). La nomination en août 2008 de Sergeï Kisliak au poste d'ambassadeur de la Fédération de Russie aux États-Unis marque clairement l'importance de ces problématiques pour Moscou dans ses relations avec Washington. Lorsqu'il était vice-ministre des Affaires étrangères, S. Kisliak s'est occupé des questions stratégiques (sécurité internationale, désarmement et non-prolifération), en particulier de la problématique des antimissiles, et a généralement mené les délégations lors des rencontres russo-américaines sur ces dossiers. Contrairement à son prédécesseur, M. Ouchakov⁹², il est considéré non comme un politique mais avant tout comme un bon spécialiste technique, connaissant la plupart des membres de l'administration Obama, et comme un exécutant des instructions de la présidence. Il devrait donc être un facilitateur de la discussion que veut le Kremlin sur ces enjeux. Il a en tout cas jugé que les relations américano-russes n'étaient pas en passe de « *retourner à la Guerre froide, contrairement aux suggestions de certains* » (voir en annexe son interview avec l'*Arms Control Association*).

La Russie a tenté de faire accélérer les consultations sur l'avenir du désarmement stratégique post-Start-1. Comme cela a été souligné, ses premiers appels en ce sens ont été formulés dès 2006 par la voix de son président, Vladimir Poutine⁹³. En 2007, la partie russe a fait passer à l'administration Bush un projet de nouveau document sur la stabilité stratégique, selon Evgeniï Boujinskiï, directeur du département du droit international au ministère russe de la Défense⁹⁴. En juin 2008, Sergeï Lavrov a réitéré que la Russie, soucieuse de ne pas « *laisser un vide [s'installer] dans ce domaine important* », souhaitait des préparatifs plus rapides concernant le traité devant remplacer

⁹¹ Interview au *Financial Times*, 24 mars 2008.

⁹² Désormais conseiller de Vladimir Poutine, il compte au nombre des personnalités les plus sceptiques quant aux perspectives d'amélioration des relations avec les États-Unis. Contrairement à son successeur à Washington, il a ses propres visions, qu'il n'hésite pas à faire valoir auprès des plus hauts responsables du pays. On lui impute notamment la décision de Dmitriï Medvedev d'accueillir Barack Obama avec la menace de déployer des Iskander dans l'enclave de Kaliningrad (entretiens à Moscou, décembre 2008).

⁹³ Nikolai Sokov, « U.S. and Russia Set to Begin Talks to Replace START I Treaty », *WMD Insights*, septembre 2007.

⁹⁴ « U.S. Yet to Respond to Russia's Offer of New Strategic Stability Document », *Interfax-AVN*, 18 juillet 2007.

Start-1⁹⁵. En août 2008, les officiels russes déplorait toujours que les États-Unis n'aient adressé à Moscou aucune proposition sur l'avenir post-Start-1⁹⁶.

Comme cela a été indiqué, la Russie ne privilégie pas l'option de la prolongation du traité, d'où son insistance pour avancer le plus rapidement possible avec l'administration Bush : « *il est totalement clair aujourd'hui que les parties ne vont pas insister sur le renouvellement de Start. Il y aura un nouveau document* »⁹⁷. Ceci constitue un point d'accord avec l'administration Bush⁹⁸. Parmi les motivations côté russe pour éviter une prolongation du traité : le fait que l'extension de Start-1 serait défavorable aux intérêts de la Russie, car le traité contraint le cadre de la modernisation de son arsenal stratégique. Les responsables russes font là référence au déploiement de RS-24 mirvés, alors que le traité Start-1 interdit d'accroître le nombre d'armes sur les types existants de missiles balistiques (d'autres arguent cependant que le RS-24 doit être considéré comme un nouveau système, et qu'il ne contrevient donc pas au Start-1⁹⁹).

Si les deux présidents Bush et Poutine ont déclaré, lors de leur dernier sommet, à Sotchi, leur intention de ramener les arsenaux nucléaires stratégiques des deux pays aux niveaux les plus bas possibles¹⁰⁰, aucune des deux parties ne semble souhaiter une longue négociation sur un traité dont elles s'accordent à penser qu'il devra être moins coûteux d'application, et moins intrusif que le traité Start-1. Autre point d'accord : le futur document de remplacement devra être juridiquement contraignant. La Russie se satisfaisait encore moins qu'en 2002 de l'argument selon lequel le niveau de partenariat mutuel est suffisant pour envisager de simples mesures de confiance, comme initialement proposé par les États-Unis¹⁰¹. Sergeï Ivanov l'a redit lors de la 44^{ème} conférence sur la sécurité à Munich¹⁰². Les Russes estiment en effet que des mesures de confiance ne suffisent pas à assurer la stabilité dans le cas de développements imprévus – les tensions entre les deux pays pouvant se transformer facilement en crise aiguë, conduisant par exemple à la suspension des contacts entre militaires, etc. La position russe à ce sujet prend apparemment en compte les « déceptions » du passé quant aux fruits du « partenariat stratégique » avec les États-Unis, et les possibles sujets susceptibles d'envenimer les relations (là encore, les risques liés aux problématiques OTAN figurent

⁹⁵ « Russia Wants Faster Preparation of Treaty Replacing START – Foreign Minister », Interfax-AVN, 23 juillet 2008.

⁹⁶ Jay Solomon & Gregory L. White, « U.S. Weighs Halt to Talks with Russia on Nuclear Arms Curbs », *Wall Street Journal*, 29 août 2008 ; « Ex-Missile Forces Boss Slams U.S. Refusal to Sign New Nuclear Arms Control Agreement », Interfax-AVN, 2 août 2007.

⁹⁷ « Russia to Prepare New Treaty on Strategic Offensive Arms Before End of 2009 – Source », Interfax-AVN, 31 mars 2008.

⁹⁸ Alexei Arbatov, Rose Gottemoeller, « New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control », op. cit.

⁹⁹ Telle est la position du général Solovtsov, qualifiant le RS-24 de « *missile absolument nouveau* » (« Arming Russian Strategic Rocket Forces with New MIRVs Does Not Violate Russian-U.S. Treaty – Commander », Interfax-AVN, 17 décembre 2008).

¹⁰⁰ *U.S.-Russia Strategic Framework Declaration*, 6 avril 2008.

¹⁰¹ « V natchale pouti » [Au début du chemin], *Krasnaïa Zvezda*, 29 mars 2008.

¹⁰² « Ivanov: Russia, U.S. Must Work out New Strategic Arms Control Treaty », Interfax-AVN, 11 février 2008.

au premier plan des appréhensions de Moscou)¹⁰³. La crise géorgienne a bien évidemment conforté ce point de vue.

Dans ce contexte, il n'est pas davantage surprenant que la partie russe n'ait marqué aucun intérêt pour certaines propositions américaines suggérant de fonder les futures réductions d'armes stratégiques sur des déclarations présidentielles unilatérales après l'expiration de Start-1 (du type de celles du début des années 1990 sur les armes nucléaires tactiques). Pour Moscou, des déclarations unilatérales risqueraient d'être trop aisément laissées de côté par la partie américaine en fonction de l'évolution de ses besoins ou de la situation stratégique. Cette analyse rejoint son inquiétude face à la quête de souplesse des États-Unis dans le domaine stratégique telle qu'elle s'est dessinée avec la NPR¹⁰⁴, et qui est marquée par le souci de n'exclure aucun scénario et aucune option – une circonstance très éloignée de la situation de la Russie, qui est loin de disposer de la même marge de manœuvre. Si, en raison de l'insistance de Moscou, l'administration Bush a évolué vers le thème d'un accord juridiquement contraignant, la conviction est restée ancrée que ce document devrait offrir à Washington la possibilité d'ajuster rapidement ses capacités en cas d'éventuels imprévus stratégiques ou pour répondre à des opportunités technologiques (comme dans le cas du programme *Global Strike*, voir *infra*)¹⁰⁵. Moscou est également défavorable à l'idée de mécanismes de vérification et de contrôle qui n'aient pas valeur juridique (selon certaines propositions américaines qui ont apparemment été discutées, l'accord pourrait être juridiquement contraignant mais pas le régime de contrôle attaché¹⁰⁶).

Les principaux éléments connus de la position russe sont exposés ci-dessous. Ils recourent différents objectifs inscrits dans le nouveau Concept de politique étrangère, qui déclare l'opposition de la Russie à la course aux armements, aux efforts visant à créer et déployer des armements déstabilisants, y compris des nouveaux types d'armement : armes nucléaires de faible puissance, missiles balistiques intercontinentaux équipés d'armes non nucléaires, systèmes de défense antimissiles...

Une base SORT ou une base Start ? – Les préférences respectives des deux parties pour le « point de départ » des discussions sur l'avenir post-Start-1 sont en soi significatives des divergences d'approche sur la nature du futur document. Washington met l'accent sur un accord reprenant la « philosophie » du très souple traité SORT, que Condoleezza Rice a dit apprécier pour sa simplicité¹⁰⁷. La position américaine est que ledit traité pourrait être complété de mesures de contrôle et de transparence. Signe des temps, marqués par la détérioration continue des rapports russo-américains depuis 2003, le Kremlin souhaite pour sa part un accord plus détaillé que le traité SORT, et suggère d'utiliser Start-1 comme « modèle » pour le futur document. Un militaire russe résume cette disparité des approches russe et américaine : « *Washington croit que nous devons*

¹⁰³ Vadim Makrouchine, « V poiske razviazok » [En quête de coups de théâtre], *Krasnaïa Zvezda*, 18 mars 2008.

¹⁰⁴ Depuis sa parution, les officiels russes s'inquiètent des implications pour la stabilité stratégique traditionnelle des nouvelles approches que ce document contient (triade, avec forces de frappe nucléaires et conventionnelles ; système de défense – en premier lieu défense antimissile échelonnée...).

¹⁰⁵ Richard Weitz, « Bush and Putin Call for Strategic Partnership », *WMD Insights*, juin 2008.

¹⁰⁶ Alexei Arbatov, Rose Gottemoeller, « New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control », op. cit.

¹⁰⁷ Richard Weitz, « Bush and Putin Call for Strategic Partnership », op. cit.

avancer en développant et en améliorant le traité de Moscou ... SORT. Moscou est en désaccord avec cela et suggère d'utiliser Start-1 comme base en collant à ses mesures de maîtrise des armements offensifs »¹⁰⁸. Comme le disent des diplomates russes, « *il faut prendre du traité Start ce qu'il a d'utile* », car « *de nombreux éléments du traité sont actuels et utiles et le resteront dans l'avenir* », « *contribuent à la stabilité stratégique, à la prévisibilité des principaux détenteurs d'armes stratégiques offensives, et à un degré plus élevé de confiance mutuelle* », en conséquence de quoi « *les parties devront décider de ce qui précisément conserve son utilité, et doit [donc] continuer à exister* »¹⁰⁹. La partie russe met en avant le fait que Start-1 et SORT constituent légalement un « tout », dans le sens où le traité SORT, juridiquement contraignant, impose de rechercher un accord successeur à Start-1, puisque la vérification de SORT repose sur les mécanismes de Start-1.

Un régime de vérification et de contrôle allégé – La Russie entend que tout accord venant à la suite de Start-1 devra être assorti de mesures de vérification et d'échanges d'informations juridiquement contraignants. Elle partage cependant le point de vue américain selon lequel le futur document devra être moins coûteux d'application que le régime du traité Start-1¹¹⁰, qui est extrêmement lourd et complexe – ce qui est une autre raison de l'absence de volonté de prolonger Start-1. Sur ce point, les Russes rejoignent les Américains dans leur vision que « *les accords de maîtrise des armements très détaillés ne sont pas l'avenir de notre relation...* »¹¹¹. Les responsables russes estiment que beaucoup des inspections et notifications prévues dans le traité ne correspondent plus à la situation internationale actuelle. Selon un expert russe, la Russie pourrait préconiser un assouplissement des règles pour les inspections avec préavis court, voire une réduction radicale du nombre d'inspections de ce type¹¹².

Une pomme de discorde pourrait porter sur le thème désormais classique de l'asymétrie dans la transparence, au détriment de la partie russe, qui estime que les États-Unis sont avantagés par le « regard » que leur offrent les mesures des programmes de « réduction de la menace », qui portent entre autres sur les armements éliminés aux termes de Start-1.

De nouvelles réductions (armes et vecteurs) – Compte tenu de la lenteur du rythme de déploiement de nouveaux missiles, que le gouvernement russe ne juge pas nécessaire

¹⁰⁸ « Russia to Prepare New Treaty on Strategic Offensive Arms Before End of 2009 – Source », Interfax-AVN, 31 mars 2008.

¹⁰⁹ Interview avec Igor Neverov, « Klioutchevaïa zadatcha – ne dopoustit' naroucheniia strategicheskogo balansa » [L'objectif clef, c'est de ne pas permettre la rupture de l'équilibre stratégique], op. cit. ; Anatolii Antonov, directeur du Département Sécurité et Désarmement du ministère russe des Affaires étrangères, cité in « Many Provisions of START Treaty Remain Topical – Diplomat », Interfax-AVN, 23 juillet 2007.

¹¹⁰ « U.S. Yet to Respond to Russia's Offer of New Strategic Stability Document », Interfax-AVN, 18 juillet 2007.

¹¹¹ Linton Brooks, chef de l'*U.S. National Nuclear Security Administration*, cité in Richard Weitz, « Russian-American Security Cooperation after St. Petersburg: Challenges and Opportunities », série *The U.S. and Russia: Regional Security Issues and Interests*, Strategic Studies Institute, avril 2007, p. 3.

¹¹² Nikolai Sokov, « U.S. and Russia Set to Begin Talks to Replace START I Treaty », op. cit.

d'intensifier¹¹³, Moscou est favorable à une réduction supplémentaire des forces nucléaires stratégiques. La partie russe est réputée susceptible de proposer un seuil de 1 500, voire moins (certains évoquent le chiffre de 1 300, d'autres celui de 1 000 têtes¹¹⁴). De fait, fin 2008, les experts russes estimaient que la Russie, au moment de l'expiration de SORT, ne disposera que de 1 700 têtes, soit la limite basse prévue par le traité, voire moins¹¹⁵.

A cet égard, les enjeux de non-prolifération jouent également, et sont en tout cas abondamment mis en avant par le pouvoir russe pour justifier ses attentes vis-à-vis de la partie américaine (voir *Partie 3*). Dans ce cadre, la Russie exclut des initiatives unilatérales. John Rood avait indiqué que les États-Unis sont ouverts à des nouvelles réductions des têtes nucléaires¹¹⁶. Barack Obama s'est également engagé dans ce sens. La Russie ne craint donc *a priori* pas que les États-Unis profitent de l'attrition naturelle de son arsenal pour s'abstenir eux-mêmes de procéder à des réductions du potentiel nucléaire national – certains experts russes estimant même que Washington pourrait accepter la variante 1 500 têtes proposée par Moscou¹¹⁷ (voir aussi *Partie 3*).

Pour autant, les divergences sur cet aspect de la discussion sont profondes. La Russie demeure attachée à voir traiter, dans la perspective post-Start-1, ce qu'elle considère comme une zone grise dans le traité SORT, à savoir la distinction entre armes déployées et armes mises en réserve (non comptabilisables dans le contexte du traité SORT, dans lequel le niveau cible de 1 700-2 200 têtes ne porte que sur les armes déployées). Moscou est hostile à ce concept d'armes nucléaires déployées (*operationally deployed warheads*) – sur lesquelles les États-Unis sont prêts à appliquer des mesures de réduction dans le cadre d'un accord post-Start-1, contrairement aux armes mises en réserve. Elle juge en effet que ce concept n'a pas fait l'objet d'une définition claire¹¹⁸. Moscou avait proposé, dans le cours des négociations SORT, l'élimination de tout ou partie des armes n'étant pas en « déploiement opérationnel ». Vu de Moscou, les armes en réserve offrent aux États-Unis un potentiel de reconstitution substantiel. La partie russe souhaiterait donc imposer des limites sur les armes mises en réserve dans la perspective d'un nouvel accord. D'ailleurs, au sortir des négociations SORT, elle avait fait savoir qu'elle entendait mettre à profit la Commission de mise en œuvre bilatérale pour discuter de mesures de transparence sur les stocks d'armes mises en réserve. Mais la partie américaine, notamment par la voix de Condoleezza Rice, a dit apprécier le traité SORT précisément parce qu'il se focalise sur les têtes en déploiement opérationnel, ce

¹¹³ Selon Sergeï Ivanov, cité in « Rossiia ne boudet narachtchivat' proizvodstvo raket v ouchtcherb sotsial'nym programam » [La Russie n'augmentera pas la production de missiles au détriment des programmes sociaux], RIA Novosti, 7 décembre 2007.

¹¹⁴ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Wade Boese, « U.S.-Russian Nuclear Rivalry Lingers », op. cit.

¹¹⁷ Anatoliï D'iakov, Evgeniï Miasnikov, « Kontrol' nad strategitcheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniiami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., p. 49.

¹¹⁸ Voir Anatoli Diakov & Eugene Miasnikov, « Are There Any Prospects for START Replacement? », op. cit. Ces auteurs constatent que « *l'approche russe ne convient pas à la partie américaine, car le Pentagone prévoit de déployer beaucoup plus que les 2 200 têtes que permet le traité de Moscou si ces têtes sont comptées selon les règles 'anciennes' (START)* » (p. 2).

qui est à ses yeux le point le plus important¹¹⁹. Il apparaît d'ores et déjà que la partie américaine envisage de conserver en réserve des armes en nombre plus important que ce que la partie russe souhaiterait¹²⁰.

Cette question est liée à celle des vecteurs stratégiques, dont la Russie souhaiterait qu'ils fassent également l'objet de limitations dans un nouveau document. Ainsi que l'a affirmé Sergeï Kisliak concernant l'intérêt russe pour le maintien de certains éléments du Start-1, « *le noyau de notre approche est qu'au moins les éléments de retenue stabilisants concernant les vecteurs stratégiques – qui rendent la situation plus ou moins prévisible – devraient être sauvegardés* »¹²¹. A la demande des États-Unis, le traité SORT ne limite que les têtes, et non les vecteurs. La Russie constate qu'elle se trouve dans une position asymétrique : ses réductions stratégiques passent essentiellement par l'élimination de vecteurs puisqu'elle n'a pas les moyens d'une modernisation rapide des systèmes existants ou d'une production accélérée de nouveaux – limitant de fait le nombre d'armes qu'elle est en mesure de déployer. Des spécialistes indiquent ainsi que la Russie s'est acquittée de ses obligations dans le cadre du traité SORT avec constance – par exemple en détruisant des SS-18 au rythme de deux ou trois régiments par an ainsi que les silos correspondants, rendant les réductions irréversibles¹²². Les États-Unis, pour réaliser leurs réductions, ont privilégié le *downloading* – et ont détruit un nombre relativement faible de vecteurs stratégiques, ce qui renforce également de fait leur potentiel de reconstitution¹²³. La Russie souhaite donc un accord qui limite à la fois les têtes et les vecteurs, et qui comptabilise les vecteurs stratégiques qu'ils soient équipés de charges nucléaires ou non nucléaires – points sur lesquels les États-Unis ont exprimé de la réserve (voir *infra*)¹²⁴. Faute de quoi elle estimerait ne pas disposer d'un niveau de visibilité suffisant sur l'état et la nature des forces stratégiques américaines, puisque tous les vecteurs et têtes ne seraient pas couverts par les mécanismes de vérification.

Les propositions russes compliquent potentiellement les options des États-Unis dans le cadre du concept *Prompt Global Strike*, auquel la partie russe est hostile. Dans son discours à l'Assemblée fédérale de 2006, le président Poutine dénonçait, parmi les tendances internationales déstabilisantes, outre le risque d'un déploiement d'armes nucléaires dans l'espace, la création et la prolifération d'armes nucléaires de faible capacité, « *les plans sur l'utilisation de missiles balistiques intercontinentaux avec des armes non nucléaires* ». Cette inquiétude sur la formation par les États-Unis de « forces stratégiques non nucléaires » a été relayée à de multiples reprises par les responsables militaires russes. Elle est justifiée à Moscou par le fait qu'elle contribue au potentiel de reconstitution des États-Unis utilisable contre la Russie (en permettant éventuellement le remplacement rapide sur les vecteurs stratégiques utilisés en mode conventionnel des munitions non nucléaires par des têtes nucléaires – un point qui rend d'autant plus importante la

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Richard Weitz, « Bush and Putin Call for Strategic Partnership », op. cit.

¹²¹ Cité in « Russian-American Consultations on START Treaty Disappointing – Foreign Ministry », Interfax-AVN, 4 février 2008.

¹²² Rose Gottemoeller, « Nuclear Necessity in Putin's Russia », op. cit.

¹²³ Marianna Grichina, « Vernout' doverie k DNIAO » [Restaurer la confiance dans le TNP], *Krasnaïa Zvezda*, 1^{er} juin 2007.

¹²⁴ Wade Boese, « U.S.-Russian Nuclear Rivalry Lingers », op. cit.

question du traitement à réserver aux armes mises en réserve). Des experts russes estiment d'ailleurs que rien ne permet d'exclure que les États-Unis escomptent en réalité utiliser ces systèmes stratégiques « conventionnels » pour des frappes contre les sites stratégiques russes, en particulier les missiles en silo et les centres de commandement et de contrôle¹²⁵. Un autre argument porte sur le risque que, si ces armements ne devaient pas faire l'objet de contrôles et de vérifications, ils pourraient être déployés non sur une base permanente sur le territoire américain, mais éventuellement sur le territoire d'autres États – en Asie ou en Europe¹²⁶.

Ce projet, vu de Moscou, contribue donc à l'incertitude stratégique. De plus, arguent les Russes, il est susceptible de conduire à des accidents (détection erronée de missiles stratégiques utilisés en mode conventionnel). « *Les États-Unis veulent, clairement, transformer leurs armes nucléaires en armes non nucléaires pour les utiliser contre des États voyous et des terroristes. Mettons que les États-Unis frappent des terroristes et que le système d'alerte avancée russe enregistre un lancement de missile. Comment la Russie pourrait-elle savoir si ce missile est nucléaire ou non nucléaire et si ses cibles sont des terroristes, la Russie, la Chine ou quelqu'un d'autre ?* », résume un expert russe¹²⁷. Si les Russes améliorent, grâce à l'accroissement de leurs moyens financiers, le niveau technologique de leur système d'alerte (radars de nouvelle génération et satellites), ils sont encore très loin de la conception même d'un système ayant la capacité à identifier autre chose qu'une frappe massive. Vladimir Poutine lui-même a fait part de son inquiétude sur le risque que « *le lancement d'un tel missile [stratégique en mode conventionnel] pourrait provoquer une réponse inappropriée de l'une des puissances nucléaires, une contre-attaque mobilisant les forces nucléaires stratégiques* » (cf. son Adresse au Parlement de 2006). La Russie préconise donc, pour un futur accord, que soient comptabilisés les systèmes concernés comme s'ils étaient équipés d'armes nucléaires.

La question de l'asymétrie dans les armes et dans les vecteurs est donc sensible pour la partie russe. Si Moscou ne recherche plus une stricte parité quantitative et si tous les experts s'accordent à reconnaître que « *la Russie, en perspective proche, ne sera pas en mesure de concurrencer les États-Unis dans le domaine des armements stratégiques* »¹²⁸ (voir *Partie 1*), le potentiel de reconstitution américain pourrait, selon ses calculs, créer un fossé de 1 (1 500) à 3 (environ 4 500)¹²⁹. Cet aspect prend davantage d'importance à mesure que les relations avec les États-Unis se détériorent. En 2003, un spécialiste russe disait que « *Si les relations devaient se dégrader, ... une supériorité nucléaire massive [des États-Unis] pourrait rendre théoriquement la Russie vulnérable à la pression politique, voire à un usage limité de la force conventionnelle par l'OTAN – le cauchemar*

¹²⁵ Konstantin Landratov, Aleksandr Reoutov, Gennadii Sysoev, « Amerikanskie rakety rvoutsia iz dogovora s Rossiei » [Les missiles américains sortent du traité avec la Russie], *Kommersant'-Daily*, 2 août 2007 ; Wade Boese, « Russia Wants Limits on Prompt Global Strike », *Arms Control Association*, juin 2008.

¹²⁶ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

¹²⁷ « U.S. Refusal to Extend START-1 May Accidentally Trigger War – Experts », *Interfax-AVN*, 2 août 2007, citant Ivan Safrantchouk, alors au bureau Moscou du *Center for Defense Information*.

¹²⁸ Anatoliï D'iakov, Evegeniï Miasnikov, « Kontrol' nad strategitcheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., p. 45.

¹²⁹ Nikolai Sokov, « The Russian Nuclear Arms Control Agenda after SORT », op. cit., avril 2003.

de l'armée russe après la série des guerres dans les Balkans dans les années 1990, surtout après le conflit du Kosovo »¹³⁰.

En définitive, on remarque que les propositions russes sont assez proches de celles que Moscou avait mises sur la table en juin 2000 en vue d'un traité Start-3 et qui préconisaient déjà une version allégée du Start-1 – dans le sens d'un régime de vérification simplifié, mais aussi de clauses assouplies sur certains aspects du comptage (concernant notamment les restrictions sur les ICBM mobiles). En bref, Moscou cherche « *une voie moyenne entre ce qu'elle considère clairement comme le niveau de détail et de restriction excessif de Start-1 et la permissivité également excessive de SORT* »¹³¹. Elle déplore que la réponse, par ailleurs jugée tardive, de l'administration Bush (qui a finalement transmis à Moscou, à l'automne 2008, un projet) à ses propositions pour la négociation Start ne reprenne quasiment aucun des points clefs de ces propositions.

Pour Moscou, le futur nouvel accord devrait indiquer que les armes stratégiques offensives ne peuvent être déployées que sur le territoire national (point repris de Start-1). Pour certains analystes, cela ferait référence à l'objectif du Kremlin de faire en sorte que les États-Unis ne déploient pas des armements stratégiques sur le territoire des pays de l'OTAN, en particulier les nouveaux membres. Ce souci porterait notamment sur les bombardiers stratégiques¹³², mais aussi sur les vecteurs stratégiques susceptibles d'être utilisés en mode conventionnel. Toutefois, ce point pourrait faire aussi référence à l'argument de la Russie selon lequel les futurs déploiements antimissiles en Europe sont de fait liés à la capacité nucléaire offensive américaine. Vu de Moscou, « *les défenses antimissiles sont une composante stratégique des forces armées nucléaires des États-Unis et de la Russie...* »¹³³. Cela semble sous-tendre l'argument russe selon lequel Washington ne respecte pas l'esprit de l'Accord Russie-OTAN de 1997 dans lequel l'Alliance s'engageait à ne pas déployer d'armes nucléaires sur le territoire de ses futurs nouveaux membres.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Nikolai Sokov, « U.S. and Russia Set to Begin Talks to Replace START I Treaty », op. cit.

¹³² Ibid. Il serait intéressant de voir comment cette préoccupation, s'il s'avère que c'est précisément cela que les Russes ont en tête, s'articule avec la possibilité apparemment envisagée à Moscou de déployer des bombardiers stratégiques à Cuba (quelle que puisse être, par ailleurs, la part de provocation sans doute contenue dans ces « rumeurs »).

¹³³ Sergeï Lavrov, cité in Vadim Makrouchine, « P.S. K Annapolis » [P.S. Vers Annapolis], *Krasnaïa Zvezda*, 29 novembre 2007.

2.2 – Le problème du lien stratégique offensif – stratégique défensif

« Concernant les garanties réelles que le système de défense antimissile [américain] n'est pas dirigé contre la Russie, la meilleure serait l'absence du troisième volet en Europe »,
Sergeï Kisliak¹³⁴

On l'a vu, la problématique antimissile détermine fortement les choix de la Russie en matière de configuration et de modernisation de ses forces stratégiques. L'accent mis sur les missiles mirvés est notamment censé contribuer à la « parité qualitative », soit le maintien de l'équilibre stratégique malgré les développements antimissiles américains, qui mettent en cause la logique de la dissuasion et de l'équilibre de la Terre¹³⁵. Les défenses antimissiles, résume le général Balouevskiï, « sont de nature à introduire un déséquilibre sensible dans la parité stratégique » – en même temps qu'à contribuer à la prolifération. Les autorités militaires russes tendent à rattacher les efforts des États-Unis en la matière à leur volonté présumée d'« assurer leur supériorité absolue dans le domaine militaire »¹³⁶. Cette préoccupation n'est pas récente et elle a été accentuée par la publication de la NPR de 2001, marquée par l'accent croissant placé par les États-Unis sur les systèmes défensifs, et suivie de peu par le retrait unilatéral de Washington du traité ABM, qui incarnait, pour reprendre l'argument russe, la compréhension par les deux pays du caractère déstabilisant du déploiement de défenses antimissiles. Au vu de la sensibilité du sujet, différents experts russes suggèrent même la mise en place d'un « traité à part entière sur la coopération dans le domaine des défenses antimissiles, délimitant les sphères de développement et de déploiement conjointes et nationales, et présentant des garanties que les systèmes ABM des deux pays ne seront pas dirigés contre l'autre »¹³⁷. Pour d'autres, on ne saurait concevoir un traité post-Start-1 sans que la question des défenses antimissiles en Europe soit résolue¹³⁸.

Dans leur recherche de solutions concernant l'avenir post-Start-1, les autorités russes prennent en compte les plans antimissiles américains – en particulier leur composante européenne. Pour Igor Neverov, il faut « des accords qualitatifs, qui procurent réellement un apport dans la poursuite du renforcement de la stabilité stratégique. C'est d'autant plus important du fait de l'impact que va exercer sur l'équilibre stratégique le déploiement en Europe par les États-Unis d'éléments de leur défense antimissile

¹³⁴ « Need to Surveil Russian Deterrent Systems Only Reason for U.S. NMD in Europe – Foreign Ministry », Interfax-AVN, 4 février 2008.

¹³⁵ Les Russes se plaisent d'ailleurs à affirmer que les États-Unis sont très désireux de récupérer de l'information sur ces missiles, les considérant comme « la principale menace à leur sécurité nationale » (« Russian Military Expert Thinks Ukrainian Missile Technologies May Be of Interest to U.S. », Interfax-AVN, 8 février 2005). L'expert militaire cité considère que les États-Unis sont mieux placés pour le faire auprès de l'Ukraine, où sont situés le KB Ioujnoe et l'entreprise Ioujmach (concepteurs et producteurs des SS-18), depuis la révolution orange.

¹³⁶ Iouriï Balouevskiï, « PRO Soedinennykh Chtatov: chto dal'che » [Les défenses antimissiles américaines : quid de l'avenir ?], op. cit.

¹³⁷ Alexei Arbatov, « Superseding U.S.-Russian Nuclear Deterrence », *Arms Control Association*, janvier-février 2005. Parmi les mesures que ce spécialiste propose en manière de garanties : interdiction d'installer des intercepteurs dans l'espace ; liberté de conduire des tests de systèmes ABM mais en conditions de supervision mutuelle de ces tests ; limitations sur les quantités de systèmes antimissiles de différentes catégories.

¹³⁸ Entretiens à Moscou, décembre 2008. Idem pour la question du sort des vecteurs que les États-Unis envisagent d'utiliser en mode conventionnel (*Prompt Global Strike*).

globale »¹³⁹. Dans le Concept de politique étrangère de juillet 2008, le point sur la volonté de poursuivre les réductions d'armements stratégiques est immédiatement suivi de la mention de l'opposition du Kremlin à l'installation d'armes dans l'espace et à des actes unilatéraux dans le domaine de la défense antimissile déstabilisants pour la situation stratégique¹⁴⁰. Certains experts russes font également remarquer que l'une des motivations du gouvernement russe à avancer sur l'*arms control* réside dans sa perception que c'est une précondition à la poursuite des consultations sur les défenses antimissiles¹⁴¹.

Le président Medvedev, avant d'être investi officiellement de ses fonctions, avait, dans son interview au *Financial Times* précédemment citée, souligné que la Russie ne pouvait se réjouir de voir les États-Unis réaliser leurs projets quant au troisième échelon de leur système antimissile, qui selon lui est de nature à casser le fragile équilibre des forces et des moyens en Europe. La Russie estime que « *le souci de mettre sous surveillance les systèmes de dissuasion russes est la seule raison qui expliquerait le déploiement de ce système* »¹⁴² (sans doute une référence au radar en République tchèque). Ce déploiement est considéré en Russie comme une « *menace pour la Fédération de Russie et son potentiel de dissuasion* », pour reprendre les propos de l'ancien chef de l'État-Major général russe, exprimant, dans ce cas fidèlement¹⁴³, la position officielle du Kremlin, qui considère que ces systèmes visent à neutraliser les forces russes¹⁴⁴.

Ainsi la problématique du lien entre systèmes offensifs et systèmes défensifs apparaît comme un paramètre clef des discussions russo-américaines sur l'avenir du désarmement post-Start-1. De même que pour les futures mesures de réduction des arsenaux offensifs, la Russie escompte sur les problématiques antimissiles des accords formels et contraignants : car, aux yeux des Russes, et comme le résume Sergeï Lavrov, « *ce qui importe dans ce type de cas, c'est le potentiel, et non les intentions* »¹⁴⁵. Dmitriï Trenine souligne que « *les analystes militaires et les planificateurs de la défense russes fondent leurs conclusions sur les scénarios du pire concernant le potentiel d'expansion et de reconfiguration* » des sites prévus en Pologne et en République tchèque, compte tenu, notamment, du fait que les deux pays concernés comptent au nombre des États

¹³⁹ Interview avec Igor Neverov, « *Klioutchevaïa zadatcha – ne dopoustit' naroucheniia strategicheskogo balansa* » [L'objectif clef, c'est de ne pas permettre la rupture de l'équilibre stratégique], op. cit.

¹⁴⁰ Ce document réitère le projet russe sur l'établissement d'un système de gestion collective de toutes les menaces balistiques potentielles sur une base équitable (voir *infra*).

¹⁴¹ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

¹⁴² Sergeï Kisliak, cité in « *Need to Surveil Russian Deterrent Systems Only Reason for U.S. NMD in Europe – Foreign Ministry* », Interfax-AVN, 4 février 2008.

¹⁴³ Le général Balouevskiï a depuis quitté les fonctions de chef d'État-major. Le reproche lui était fait de s'exprimer trop fréquemment et trop ouvertement sur les décisions du Kremlin, sur le mode de la critique, y compris sur les affaires internationales. Il a notamment été accusé d'avoir pris des libertés par rapport à la ligne du Kremlin sur la problématique de l'avenir du traité FNI (voir *Partie III*). NDLR (juin 2009) – il est cependant aujourd'hui un des principaux architectes de la future doctrine militaire russe, attendue pour l'automne 2009.

¹⁴⁴ Cité in Viktor Rouchkine, « *Memorandum o sotroudnitchevstve* » [Mémoire de coopération], *Krasnaïa Zvezda*, 6 décembre 2007 ; « *Russia May Withdraw From Some Accords if NATO Deploys ABMs Near its Borders – Rogozin* », Interfax-AVN, 11 mars 2008.

¹⁴⁵ Cité in Richard Weitz, « *U.S. BMD Plans Gain NATO's Endorsement but Not Russia's* », op. cit.

européens les plus négatifs à l'endroit de la Russie¹⁴⁶. Le fait que l'OTAN n'ait pas été immédiatement intégrée par Washington dans le contexte des pourparlers avec Prague et Varsovie sur les intercepteurs et le radar a alimenté les préventions de Moscou, qui y a vu un signe supplémentaire de ce qu'il s'agit avant tout d'entreprises bilatérales américaines avec deux pays relativement hostiles à la Russie, donc défavorables à ses intérêts. De plus, les experts militaires russes, jugeant peu immédiatement crédible la menace balistique (Iran, Corée) invoquée par Washington, considèrent que du coup, l'importance de l'effort diplomatique, économique et technique déployé par les États-Unis au profit de la défense antimissile, notamment dans ses éléments européens, semble disproportionnée et oblige à conclure que cette défense est dirigée contre une menace connue, avérée (Russie, voire, pour certains, Chine). Plus largement, la Russie rattache ces enjeux à sa perception que l'OTAN n'a pas tenu un certain nombre d'engagements à son égard. Pour Moscou, en effet, l'installation des systèmes en Pologne et en République tchèque contredirait les déclarations de l'OTAN sur son absence d'intention d'établir de nouveaux déploiements importants sur le territoire de ses nouveaux États membres (Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie, Paris, mai 1997)¹⁴⁷.

Pour le Kremlin, l'accent croissant placé par les États-Unis sur les systèmes défensifs va dans le sens d'une réelle rupture avec la symbolique et les principes de l'équilibre stratégique. A ce titre, parmi les objections formulées par les Russes, figurent :

- ⇒ L'idée qu'à terme, compte tenu de la poursuite de l'attrition de l'arsenal nucléaire stratégique russe (notamment baisse de la quantité de vecteurs), les déploiements antimissiles américains pourraient priver la Russie d'une capacité de seconde frappe si la première frappe américaine devait être très « robuste », rendant le potentiel russe restant plus vulnérable face aux défenses américaines. Ce risque est appréhendé comme pouvant être plus grand dans le cas où les États-Unis décideraient d'accroître largement leurs défenses antimissiles à proximité de la Russie (souci russe dont Robert Gates, Secrétaire à la Défense, a d'ailleurs reconnu la validité¹⁴⁸). Ces arguments sont combinés à ceux qui soulignent l'ampleur des investissements consacrés par les États-Unis à la défense antimissile, la jugeant de nature à doter le Pentagone, à plus ou moins long terme, d'un système nettement plus efficace qu'il ne l'est actuellement.
- ⇒ Le risque que les États-Unis pourraient à terme augmenter le nombre de missiles intercepteurs en Pologne, les remplacer par des intercepteurs d'une nouvelle génération donc plus performants, voire en venir à convertir rapidement les intercepteurs déployés en Europe orientale en missiles nucléaires utilisables contre la Russie – avec ou sans l'approbation des gouvernements locaux¹⁴⁹.

¹⁴⁶ « Toward a New Euro-Atlantic 'Hard' Security Agenda – Prospects for Trilateral U.S.-EU-Russia Cooperation », op. cit., p. 11.

¹⁴⁷ C'est l'un des aspects qui appuient la demande par Moscou d'un nouvel accord de sécurité européenne juridiquement contraignant.

¹⁴⁸ Richard Weitz, « U.S. BMD Plans Gain NATO's Endorsement but Not Russia's », op. cit.

¹⁴⁹ Les experts russes se montrent très divisés sur la validité de cet argument (entretiens à Moscou, décembre 2008). Argument cité in Richard Weitz, « Russian-American Security Cooperation after St. Petersburg: Challenges and Opportunities », op. cit., p. 16 ; « Russia May Withdraw from Some Accords if NATO Deploys ABMs Near its Borders – Rogozin », Interfax-AVN, 11 mars 2008 (M. Rogozine est l'ambassadeur de la Russie

« *La réaction si sensible de la Russie aux plans des États-Unis de déployer des éléments antimissiles en Europe s'explique par le fait que la dissuasion nucléaire demeure un élément essentiel des relations entre [les] deux pays* », affirment des experts russes du désarmement¹⁵⁰. De fait, au-delà de toutes les considérations techniques, y compris le rejet de l'installation de nouvelles « bases militaires » dans les nouveaux pays membres de l'OTAN, ce qui motive le plus fortement l'opposition de la Russie aux projets antimissiles américains est donc la mise en cause du système traditionnel de stabilité stratégique et d'équilibre de la Terre, qui tenait dans la logique de la signature simultanée du premier accord de limitation des armements stratégiques (SALT-1) et du traité ABM, en 1972. Aux yeux des responsables russes, cela a été dit, cet équilibre constitue la seule garantie de sécurité et d'indépendance politique contre une puissance militaire américaine sans équivalent et qui ne se contient guère. Les consultations bilatérales lancées en 2007 sur la question ne semblent pas avoir soulagé la partie russe, estimant en juin 2008 que les propositions américaines faites pour atténuer ses appréhensions sont « *incomplètes* » et ne « *remplissent pas les critères* » attendus par Moscou¹⁵¹.

Les termes des propositions des deux parties en vue d'un éventuel compromis sur les déploiements européens sont connus. La Russie a centré les siennes sur l'élaboration d'un système collectif de gestion des possibles menaces balistiques, avec l'idée que « *tout doit être fait conjointement dès la première étape – de l'analyse des menaces et de l'élaboration de réponses à ces menaces à la prise conjointe de décisions* »¹⁵². Moscou a proposé, dans la suite logique de ces propositions sur l'établissement d'une forme d'architecture antimissile États-Unis/OTAN/Russie :

- ⇒ La mise à disposition et l'utilisation conjointe des radars de Gabala (Azerbaïdjan) et le futur radar d'Armavir (en territoire russe, dans le Caucase du Nord, à 700 km de l'Iran). Concernant Gabala, l'idée avait déjà été présentée par le président Poutine à l'administration Clinton en 2000¹⁵³. Le radar d'Armavir fait partie du réseau de nouveaux radars que la Russie déploie sur son territoire pour remplacer ceux qu'elle utilise encore dans différents pays de la CEI.
- ⇒ L'évaluation conjointe de la menace balistique, certains allant jusqu'à préconiser de « *véritables relations d'alliance dans le contrôle des menaces balistiques dans le monde entier* »¹⁵⁴. Cette proposition part du constat des divergences entre Russes, Américains et Européens sur le degré d'avancement des programmes balistiques iranien et coréen.

auprès de l'Alliance atlantique) ; Iouriï Balouevskiï, « PRO Soedinennykh Chtatov: chto dal'che » [Les défenses antimissiles américaines : quid de l'avenir ?], op. cit.

¹⁵⁰ Anatoliï D'iakov, Evgeniï Miasnikov, « Kontrol' nad strategicheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniiami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., p. 44.

¹⁵¹ Selon Igor Neverov, directeur du département Amérique du Nord du ministère russe des Affaires étrangères, cité in « U.S. ABM Proposals Incomplete – Russian Foreign Ministry », Interfax-AVN, 2 juin 2008.

¹⁵² Interview avec Igor Neverov, « Klioutchevaïa zadatcha – ne dopoustit' naroucheniia strategicheskogo balansa » [L'objectif clef, c'est de ne pas permettre la rupture de l'équilibre stratégique], op. cit.

¹⁵³ Selon Ellen Tauscher, présidente de l'*Armed Services Strategic Forces Subcommittee* de la Chambre des Représentants, in « Avoiding Renewed U.S.-Russian Strategic Competition », op. cit.

¹⁵⁴ Vadim Makrouchine, « Zdes' vajna kajdaïa malost' » [Ici, la moindre petite chose compte], *Krasnaïa Zvezda*, 19 mars 2008, citant des sources diplomatiques.

Dans ce cadre, Moscou a également proposé de remettre au goût du jour le *Joint Data Exchange Center*, à Moscou, et d'établir un autre centre de traitement de données à Bruxelles afin d'engager l'ensemble des membres de l'OTAN. Pourtant les Russes s'étaient montrés, dans le passé, aussi réticents que les Américains aux échanges de données sensibles que suppose ce projet. Dans ce cadre, les autorités russes mettent en avant les plans *Global Strike* américains, considérant que les risques qu'ils comportent renforcent la nécessité de revisiter la possibilité d'établir un tel centre¹⁵⁵. Cette dernière idée est d'ailleurs partagée par des experts, russes et américains, qui estiment qu'il s'agit d'un point de départ nécessaire pour évoluer vers un abaissement des tensions sur les questions antimissiles¹⁵⁶.

Face au manque d'avancées sur ces propositions alternatives, les discussions se sont déplacées vers les possibles façons de répondre aux préoccupations russes concernant les déploiements européens. La Russie entend recevoir des assurances techniques sur le caractère inoffensif, pour son système de dissuasion, des deux déploiements, ce qui passerait notamment par des inspections sur site. Cependant, pour Moscou, de telles garanties ne sont que partiellement satisfaisantes. Pour Sergeï Kisliak, « *le problème est bien plus sérieux que simplement la présence de nos officiers sur les sites antimissiles. ... D'ailleurs la présence d'experts ne garantit rien par défaut. Le système antimissile pourrait être rapidement activé et dirigé* » contre les missiles russes¹⁵⁷. Et le Kremlin, qui estime qu'il faudrait au minimum une présence russe permanente, juge ces propositions « *incomplètes et insuffisantes* », trop floues et de toute façon incertaines – compte tenu des positions pour l'instant très négatives de Varsovie et de Prague à cet égard¹⁵⁸, ce qu'elles pourraient rester durablement, *a fortiori* après le conflit en Géorgie de l'été 2008. En outre, les États-Unis devraient admettre, selon Moscou, de ne déployer les missiles intercepteurs en Pologne que lorsqu'il sera avéré que l'Iran a testé avec succès des missiles balistiques longue portée, succès qui devra être qualifié tel conjointement par la Russie et les États-Unis (cf. la proposition sur l'évaluation en commun de la menace balistique). Ce point également risque d'être sujet à polémique – les responsables

¹⁵⁵ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

¹⁵⁶ Ainsi, dans un article conjoint, Rose Gottemoeller et Alekseï Arbatov promeuvent l'idée d'une « *évaluation des menaces de missiles balistiques contre les territoires russe et américain et des menaces contre les territoires des alliés sur les théâtres asiatique et européen, et une évaluation conjointe des sites et modalités des déploiements antimissiles optimaux pour contrer ces menaces* » – ce qui supposerait des échanges d'informations sensibles, des évaluations en commun des essais balistiques de l'Iran et autres, évaluations qui utiliseraient l'expérience pertinente accumulée par Moscou et Washington dans le cadre des traités de désarmement (Alexei Arbatov, Rose Gottemoeller, « *New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control* », op. cit.).

¹⁵⁷ « *Need to Surveil Russian Deterrent Systems Only Reason for U.S. NMD in Europe – Foreign Ministry* », Interfax-AVN, 4 février 2008.

¹⁵⁸ Initialement, Washington avait pensé organiser des inspections avec court préavis dans les deux pays par des officiels désignés des ambassades de Russie. Les deux États sont d'autant moins ouverts aux propositions de Moscou que celle-ci a fait savoir qu'elle préférerait négocier le déploiement des systèmes dans les deux pays sur une base bilatérale, avec les États-Unis. En outre, Varsovie et Prague souhaitent que les mesures soient réciproques – avec possibilité d'inspections sur des sites militaires russes (Richard Weitz, « *U.S. BMD Plans Gain NATO's Endorsement but Not Russia's* », op. cit.).

américains ayant déjà fait savoir qu'il ne saurait être question de donner à Moscou un veto sur l'activation du système¹⁵⁹.

Un autre volet d'apaisement des tensions pourrait porter sur les possibilités de coopération dans le domaine des défenses antimissiles, qui seraient susceptibles de s'appuyer notamment sur les travaux réalisés dans le cadre du Conseil OTAN–Russie, si celui-ci parvient à redémarrer suite à la suspension de ses activités liée à la crise géorgienne. Un groupe de travail sur la coopération dans le domaine des défenses antimissiles fonctionne dans le cadre du COR¹⁶⁰, au sein duquel la partie russe a entre autres proposé que de futures opérations de maintien de paix conjointes Russie–OTAN puissent être protégées par un système antimissile commun¹⁶¹. Les succès de ce groupe, y compris en termes d'interactions entre Américains et Russes, n'ont cependant pas empêché le désaccord politique sur les déploiements américains en Pologne et en République tchèque de se durcir. La Russie a toujours espéré que ces coopérations puissent déboucher sur des projets industriels conjoints et la vente aux pays de l'OTAN de technologies et de systèmes russes. Sergeï Kisliak a d'ailleurs été l'un des avocats des coopérations Russie–OTAN sur les défenses antimissiles, soulignant que l'Alliance aurait intérêt à avoir recours aux systèmes russes. Par sa voix et celle d'autres officiels russes, les S-300 et S-400 ont à maintes reprises été proposés par la Russie dans le cadre des travaux sur les projets de défense antimissile de théâtre pour l'Europe¹⁶².

Des spécialistes jugent que des avancées dans ce domaine pourraient, de même qu'un examen plus approfondi des propositions russes sur les radars, « *développer un nouvel environnement dynamique pour envisager l'avenir de la relation entre systèmes offensifs et défensifs* »¹⁶³. Cependant, la Russie a interprété la reconnaissance par l'OTAN, lors de son sommet d'avril 2008 (Bucarest), de la « *contribution substantielle que le projet d'implantation en Europe de moyens de défense antimissile des États-Unis apporte à la protection des Alliés contre les missiles balistiques à longue portée* » comme une menace pour l'aboutissement de ces projets, bien que l'Alliance se soit dans le même temps félicitée « *des travaux déjà entrepris en vue de renforcer la coopération OTAN–Russie dans le domaine de la défense antimissile* »¹⁶⁴. Cette analyse de la partie russe

¹⁵⁹ Robert Gates cité in Richard Weitz, « U.S. BMD Plans Gain NATO's Endorsement but Not Russia's », op. cit.

¹⁶⁰ Ce groupe a développé des définitions conjointes, des procédures d'interaction en matière d'entraînement à la défense antimissile, et travaillé sur les possibles utilisations en commun des technologies russes et « otaniennes » pour un système antimissile de théâtre, en plus d'organiser des exercices conjoints, permettant, selon un expert militaire russe, d'avancer largement sur la voie de l'interopérabilité sur le théâtre européen (Ibid).

¹⁶¹ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

¹⁶² « Sobytiia v Irake daleko ne ouloutchili ochtchouchenie bezopasnosti » [Les événements en Irak sont loin d'avoir renforcé le sentiment de sécurité], *Vremia Novosti*, 24 septembre 2003.

¹⁶³ Alexei Arbatov, Rose Gottemoeller, « New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control », op. cit.

¹⁶⁴ L'OTAN s'est aussi déclarée prête « à assurer la plus grande transparence et à mettre en place des mesures de confiance réciproques afin de répondre à toute préoccupation éventuelle » de la part de Moscou (Déclaration du sommet de Bucarest publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest le 3 avril 2008).

s'alimente sans doute de sa perception que les États-Unis n'ont jamais véritablement souhaité coopérer avec elle sur une défense antimissile de théâtre pour l'Europe¹⁶⁵.

Des experts russes estiment que « *les plans américains de déployer des défenses antimissiles en Europe sont devenus le facteur d'irritation le plus sérieux pour les discussions* » russo-américaines sur les perspectives de remplacement du traité Start-1¹⁶⁶. Il y a une histoire longue d'échecs des discussions parallèles sur les armements stratégiques offensifs et les armements stratégiques défensifs « *dans les années 1980 et au début des années 1990, et tandis que les discussions sur les [premiers] ont débouché sur Start, les discussions sur les [seconds] ont été largement stériles, consacrées à un long échange d'opinions irritées avec peu de choses pour avancer sur la voie d'un résultat substantiel* »¹⁶⁷. L'actuel blocage sur cette question (qu'a conforté la signature à l'été 2008 des accords États-Unis/République tchèque et États-Unis/Pologne) apparaît en tout cas, aux yeux de nombreux analystes, comme une pomme de discorde obérant politiquement la discussion sur l'avenir du désarmement stratégique post-Start-1 et post-SORT.

« *Il serait prématuré de dire que les missiles en Pologne et le radar dans la République tchèque sont un fait accompli* »,
Vladimir Tchijov, Représentant permanent de la Russie près les communautés européennes¹⁶⁸

Pourtant, d'autres estiment qu'en réalité, la Russie ne devrait pas exiger un lien trop étroit entre les négociations sur les armements stratégiques et celles sur les défenses antimissiles. C'est d'autant plus le cas que, de l'avis de nombreux acteurs à Moscou, l'administration Obama pourrait reporter, de manière plus ou moins explicite, la réalisation des projets en la matière, notamment concernant les projets de déploiement en Europe (des officiels américains ont exclu qu'il puisse y renoncer¹⁶⁹). Selon certaines sources, en effet, Barack Obama serait enclin à réduire les investissements consacrés aux défenses antimissiles, dont il pense que l'administration Bush les a survalorisées¹⁷⁰, et en tout cas souhaiterait une pause permettant de vérifier l'efficacité *a priori*, pour la sécurité des États-Unis et des alliés, des systèmes antimissiles envisagés avant leur déploiement effectif. Cet état de choses est pris en compte en Russie, où l'on considère que contrairement à l'administration Bush, le futur président n'a pas « d'engagement idéologique » à l'égard des antimissiles, et que, face à la contrainte de réduire le budget de défense, il pourrait juger que ce poste constitue une « cible idéale »¹⁷¹. « *Nous avons pris note de la position du président élu américain Barack Obama sur ces questions.*

¹⁶⁵ « Toward a New Euro-Atlantic 'Hard' Security Agenda – Prospects for Trilateral U.S.-EU-Russia Cooperation », op. cit.

¹⁶⁶ Anatoli Diakov & Eugene Miasnikov, « Are There Any Prospects for START Replacement? », op. cit.

¹⁶⁷ Alexei Arbatov, Rose Gottemoeller, « New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control », op. cit..

¹⁶⁸ Cité in « Envoy: Kaliningrad Missiles Should Not Mar Russia-EU Relations », Interfax-AVN, 7 novembre 2008.

¹⁶⁹ Par exemple Richard Lugar, voir « Obama to Remain Committed to Missile Defense Plans, to Expand Dialogue with Russia – U.S. Senator », Interfax-AVN, 19 décembre 2008.

¹⁷⁰ Voir Andrew Thompson, « Czech Republic: Issues 'Under the Radar' », *ISN Security Watch*, 23 juin 2008.

¹⁷¹ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

Cela inspire l'espoir que nous serons en mesure de les gérer de façon plus constructive dans la période à venir », a estimé le ministre russe des Affaires étrangères¹⁷². Le président de la commission des affaires internationales à la Douma, Konstantin Kosatchev, partage cet avis : « *Obama a directement et indirectement exprimé des doutes sur le bien-fondé de déployer ces systèmes en Europe. Certes, cela prendra sûrement du temps pour transformer ces doutes en position officielle des États-Unis* », mais cela ouvre des marges de manœuvre pour la partie russe¹⁷³.

Moscou pourrait donc, du coup, opter pour une position relativement souple sur la force du lien à établir entre systèmes offensifs et systèmes défensifs si les déploiements en Europe étaient au moins gelés par l'administration Obama – le degré de menace que représentent les programmes antimissiles pour la dissuasion russe étant, sur le plan strictement technologique, pour l'heure encore assez faible. Les Russes sont en effet conscients du « *retard sensible [pris] dans la création et le déploiement de certains éléments de la défense antimissile et de tout le système dans son ensemble, lié à de nombreux problèmes technologiques et d'ingénierie* » et de « *l'important surcoût* »¹⁷⁴. Et beaucoup ne croient pas en la perspective d'une défense antimissile « absolue »¹⁷⁵. De fait, les tests d'interception américains se sont soldés par de nombreux échecs, et en l'état actuel des choses, la Russie conserve largement la capacité de saturer les défenses américaines. Du reste, beaucoup d'experts et d'officiels russes partagent le point de vue d'Ellen Tauscher, présidente (Démocrate) de l'*Armed Services Strategic Forces Subcommittee* de la Chambre des Représentants, pour qui « *dix missiles intercepteurs et un radar ne font pas le poids face aux milliers d'armes russes et ne devraient pas affecter les calculs stratégiques de la Russie* »¹⁷⁶. Plus froidement, certaines voix en Russie estiment que cette dernière, compte tenu de l'attrition naturelle de son arsenal stratégique, ne saurait et ne devrait se montrer trop exigeante sur la question du lien entre armements offensifs et armements défensifs. Sur cet enjeu, en définitive, beaucoup dépendra peut-être, avant tout, du degré de transparence dans la mise en œuvre éventuelle des projets américains.

Néanmoins, la ligne de Moscou sur les déploiements antimissiles en Europe reste, visiblement, centrée sur le souci de mettre le futur président américain sous pression – en novembre, le Kremlin répétait que les réponses américaines à ses propositions sur ces déploiements étaient « insuffisantes »¹⁷⁷ et le président Medvedev déclarait son intention de déployer des systèmes Iskander dans l'enclave de Kaliningrad en réponse à ces projets américains.

¹⁷² « Lavrov: Moscow Counts on More Constructive Dialog With U.S. Under New President », Interfax-AVN, 10 novembre 2008.

¹⁷³ Cité in « Russia May Review Military Plans if U.S. Alters European Strategy – Kosachyov », Interfax-AVN, 6 novembre 2008.

¹⁷⁴ Iouriï Balouevskiï, « PRO Soedinennykh Chtatov: chto dal'che » [Les défenses antimissiles américaines : quid de l'avenir ?], op. cit.

¹⁷⁵ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

¹⁷⁶ Elle rappelle également que les deux chambres du Parlement ont réduit les fonds consacrés aux deux sites proposés en Europe, ce qui limite les perspectives d'avancées rapides sur ce projet (« Avoiding Renewed U.S.-Russian Strategic Competition », op. cit.).

¹⁷⁷ « U.S. Response to Russia's Proposals on Missile Defense Insufficient – Kremlin Source », Interfax-AVN, 12 novembre 2008.

La tâche de négocier avec la Russie un accord post-Start-1 figure donc à l'héritage qu'aura à gérer l'administration Obama. En mars 2008, le président Medvedev indiquait que si des divergences continuaient à opposer Russie et États-Unis sur les défenses antimissiles et l'avenir de Start-1, « *la volonté est néanmoins présente d'aller de l'avant* ». Le dirait-il encore aujourd'hui, suite aux accords sur les plans antimissiles signés par Washington en juillet et août 2008 avec la République tchèque et la Pologne, sur fond de crise en Géorgie, provoquant une crise sans précédent, dans l'ère post-soviétique, entre les États-Unis et la Russie ?

La crise dans le Caucase du Sud, opposant frontalement la Russie aux États-Unis, a probablement contribué à inciter M. Medvedev à menacer de déployer des missiles Iskander dans l'enclave de Kaliningrad en réponse à la réalisation éventuelle des projets antimissiles européens des États-Unis. Ce faisant, il confirmait la ligne poursuivie depuis plusieurs années par Moscou consistant à tenter d'amener les Européens à faire pression sur leur allié américain pour obtenir gain de cause sur différents aspects de sa propre relation stratégique avec Washington. De fait, ainsi que l'a formalisé un expert russe, « *les missiles Iskander dans la région de Kaliningrad, enclave russe entourée de pays de l'UE, seraient beaucoup plus proches et plus réels que d'hypothétiques missiles iraniens* » pour l'Union européenne – de quoi, espère la partie russe, amener les Européens à prendre plus ouvertement position sur ces enjeux¹⁷⁸. Cette approche cohabite avec d'autres « stratégies indirectes » de négociation de la partie russe.

¹⁷⁸ « ABM : les missiles Iskander augmenteraient le potentiel militaire russe à l'ouest (expert) », RIA Novosti, 18 décembre 2008.

3 – Rapport de négociation : les approches indirectes de la Russie

Moscou a cherché à renforcer sa position de négociation sur l'avenir du désarmement et de l'*arms control* face à Washington en tentant de s'appuyer sur toutes les forces qui, à l'échelle américaine, européenne et internationale, sont susceptibles d'être sensibles à ses arguments – des plus « raisonnables » aux plus menaçants – et de les relayer.

Construire sur les positions américaines favorables à l'*arms control* – Même si les experts soulignent que le Kremlin se reconcentre sur les questions internes en conséquence de la crise financière internationale et de la chute des prix des hydrocarbures, la posture de négociation russe s'est, on l'a vu, voulue relativement plus active que celle de l'administration Bush sortante. Il s'agissait en effet, pour le Kremlin, d'entretenir, dans un contexte politique américain qui n'y était *a priori* pas favorable (campagne électorale), une dynamique de réflexion sur les questions stratégiques. Moscou a ainsi cherché à en faire un des enjeux du débat de politique étrangère et à ne pas laisser l'attention des responsables américains s'affaiblir en raison de l'environnement de politique intérieure. A titre d'exemple, on peut citer les propos de Sergeï Markov, un des conseillers du Kremlin les plus en vue, pour qui le refus de remplacer le traité Start-1 aurait un coût politique élevé du point de vue de l'opinion publique : « *le peuple américain rejettera une telle position dans les élections présidentielles à venir* », a-t-il estimé¹⁷⁹, un propos que l'on peut interpréter comme participant d'une démarche destinée à obliger les candidats à la présidentielle américaine à se positionner, et à tenter de faire monter les enchères pour toute négociation ultérieure avec la future équipe dirigeante américaine. Le fait que le président Medvedev ait pris le soin d'évoquer la question dans sa première interview à la presse étrangère (*Financial Times*) va probablement dans le même sens.

Les conditions n'étaient d'ailleurs pas totalement absentes pour que ces enjeux prennent de la place dans le débat électoral américain. La question de la stabilité stratégique s'est invitée dans ce débat, les deux candidats se disant attachés à réduire l'arsenal nucléaire américain. John McCain, le candidat républicain, avait approuvé l'esprit des propositions de l'article de George Shultz, William Perry, Sam Nunn et Henry Kissinger « *Toward a Nuclear-Free World* »¹⁸⁰, et s'était engagé à promouvoir un agenda de mesures de maîtrise des armements et de non-prolifération. Son souhait était de parvenir à un accord avec la Russie sur des mesures de vérification fondées sur celles en vigueur dans le cadre de Start-1. Parmi ses objectifs figurait également la réduction voire l'élimination des armes nucléaires tactiques en Europe. Il est un ferme partisan des défenses antimissiles stratégiques et de théâtre, y compris pour leur utilité dans le rapport de force avec les « concurrents stratégiques potentiels » que sont la Russie et la Chine.

Barack Obama a été le co-auteur, avec le sénateur Chuck Hagel, d'une loi visant à l'accélération des efforts de dénucléarisation des États-Unis, par une consolidation de leur politique de non-prolifération et par la relance de leur politique de désarmement,

¹⁷⁹ « U.S. Refusal to Extend START-1 May Accidentally Trigger War – Experts », Interfax-AVN, 2 août 2007.

¹⁸⁰ « Toward a Nuclear-Free World », *Wall Street Journal*, 15 janvier 2008.

notamment via une action sur l'avenir post-Start-1¹⁸¹. Logiquement, le candidat Obama a fait part de son intention de promouvoir des réductions mutuelles des arsenaux nucléaires. Il compte aussi au nombre de ses conseillers « informels » Sam Nunn, un des pères des initiatives américaines de « réduction de la menace » et membre d'une commission bipartisane qui s'est constituée à la faveur des élections pour formuler un « programme Russie » pour le prochain président américain¹⁸². Dans l'article « Toward a Nuclear-Free World », dont Barack Obama a dit partager l'esprit, Sam Nunn a appelé à une extension de certaines clauses du traité Start-1. Joseph Biden, futur vice-président, a fait part de sa préoccupation concernant l'avenir du désarmement dans l'après-Start-1, et déploré que les positions peu ouvertes de l'administration Bush allaient contraindre le prochain président américain à traiter de cet enjeu en moins d'un an. Il a notamment jugé « incorrecte » l'attitude de l'administration Bush face aux propositions russes concernant la poursuite des réductions au-delà du niveau de SORT ainsi que la vérifiabilité et la transparence¹⁸³.

La partie russe tente d'exploiter les arguments qui, sur ces enjeux, font le plus débat aux États-Unis (voir *Partie I*). Des voix se sont par exemple toujours élevées dans le débat interne américain pour critiquer l'attitude de distance de l'administration Bush à l'égard de l'architecture traditionnelle de l'*arms control* et de la stabilité stratégique. Différents responsables américains se sont exprimés dans ce sens, déplorant que, motivée par son « aversion pour les traités », « l'administration [Bush] a accordé trop peu d'attention à la Russie et aux questions d'*arms control* que Poutine soulève »¹⁸⁴. Et ils sont nombreux à avoir encouragé l'administration à poursuivre de nouvelles mesures de maîtrise des armements avec la partie russe. C'est d'ailleurs dans cet esprit que des critiques avaient été formulées aux États-Unis sur le traité SORT, critiques portant notamment sur les carences du document en matière de vérification et sur le manque de visibilité en résultant quant au respect par la Russie des termes du traité et quant à l'évolution de son arsenal nucléaire. La préservation d'un régime de vérification est ainsi souhaitée par de nombreux responsables américains. Les experts russes se félicitent du regain d'activisme récent, à la faveur de l'élection présidentielle, de certaines ONG influentes aux États-Unis appelant à une révision de la politique en matière de maîtrise des armements telle qu'elle a été menée par l'administration Bush et à la préservation du régime de transparence dans le domaine stratégique tel qu'il s'est consolidé au cours des dernières décennies¹⁸⁵. Et beaucoup d'intervenants américains ont considéré que compte tenu de leur relation tendue, les deux pays devraient donner du temps au temps en prolongeant

¹⁸¹ Alexei Arbatov, Rose Gottemoeller, « New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control », op. cit.

¹⁸² *Nezavisimaïa Gazeta*, n° 163, 6 août 2008.

¹⁸³ « Avoiding Renewed U.S.-Russian Strategic Competition », op. cit. ; « Senate Foreign Relations Committee Hearing: Strategic Assessment of U.S.-Russia Relations », 21 juin 2007.

¹⁸⁴ Ellen Tauscher, présidente du *Armed Services Strategic Forces Subcommittee* de la Chambre des Représentants, in « Senate Foreign Relations Committee Hearing: Strategic Assessment of U.S.-Russia Relations », Ibid.

¹⁸⁵ Anatoliï D'iakov, Evgeniï Miasnikov, « Kontrol' nad strategitcheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniiami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., p. 46.

la durée d'application de Start-1¹⁸⁶ en l'attente d'un nouvel accord. Ils se sont inquiétés des propositions concernant la possibilité d'opter pour des Déclarations présidentielles unilatérales, estimant que tout accord mutuel concernant les forces nucléaires russes devrait prendre la forme d'une réduction négociée juridiquement contraignante. Ils sont d'ailleurs certainement inspirés en cela par les incertitudes quant à la réalisation par la partie russe, qui entretient sciemment l'opacité autour de cette question, des initiatives présidentielles sur les armes nucléaires tactiques de 1991-92 (voir *infra*)¹⁸⁷.

La Russie peut aussi compter sur les réticences de membres du Congrès concernant les plans *Prompt Global Strike*, considérant, comme Moscou, que le risque de mauvaise interprétation par le système d'alerte russe est trop important pour être négligé. Les failles de ce système constituent d'ailleurs un sujet de préoccupation ancien et récurrent aux États-Unis. Quant au « dossier antimissile », différents experts américains, dont Henry Kissinger, ont estimé que les propositions russes ont un certain « mérite technique »¹⁸⁸ et devraient par conséquent être explorées.

Il est clair que, comme cela a été précédemment souligné, les officiels et les experts russes nourrissent des attentes nettement moins fortes à l'égard de la future administration Obama que beaucoup de leurs homologues européens. Ils estiment qu'il faudra attendre plusieurs mois avant que la nouvelle administration envisage de sortir de la continuité et de marquer des choix en rupture de l'administration précédente. Pour beaucoup d'entre eux, la nomination d'Hillary Clinton au poste de Secrétaire d'État n'augure rien de bon, et risque de confirmer l'analyse traditionnelle selon laquelle les relations russo-américaines sont généralement plus difficiles avec une administration démocrate, moins encline à privilégier les coopérations avec des pays dont elle réproouve le type de régime politique interne.

Cependant, le choix de Barack Obama de maintenir à la Défense Robert Gates, s'il fait dire à certains à Moscou que cela signifie qu'il n'y a pas de changements sensibles à attendre¹⁸⁹, en rassure d'autres – ne serait-ce que parce qu'il est un Républicain (cf. l'argument : tous les grands accords ont été signés avec les administrations républicaines), et qu'il a occupé des postes de responsabilité à l'époque de la Guerre froide, et qu'il est en conséquence réputé plus attaché aux aspects traditionnels des relations américano-russes – notamment la stabilité stratégique et l'*arms control*. De plus, il aurait milité, au moment de la crise géorgienne, pour le maintien, voire le renforcement des liens de

¹⁸⁶ Par exemple Richard Lugar, un des « pères » des programmes de réduction de la menace, qui rappelle que « *Le secrétaire Rumsfeld et d'autres s'étaient engagés à ce que le régime Start soit utilisé pour consolider le traité de Moscou, qui n'incluait pas de mesures de vérification. Le rapport russo-américain est suffisamment compliqué pour ne pas introduire davantage d'éléments d'incertitude dans la relation nucléaire* » (« Senate Foreign Relations Committee Hearing: Strategic Assessment of U.S.-Russia Relations », op. cit.).

¹⁸⁷ Voir Isabelle Facon et Bruno Tertrais, « Les armes nucléaires 'tactiques' et la sécurité de l'Europe », *Recherches & Documents*, FRS, 2008, p. 29 et suiv.

¹⁸⁸ Pour reprendre l'expression de Daryl Kimball, de l'*Arms Control Association*, intervention lors de la conférence « *Avoiding Renewed U.S.-Russian Strategic Competition* », op. cit.

¹⁸⁹ Certains considérant même qu'il a l'intention de valoriser le thème de la « menace russe » dans le souci de conserver pour le Pentagone des budgets à niveaux plus ou moins constants (entretiens à Moscou, décembre 2008).

sécurité avec la Russie, au contraire de nombreux officiels, militaires et diplomates, prônant la rupture du dialogue avec Moscou¹⁹⁰.

Du reste, beaucoup d'observateurs russes estiment qu'il y a finalement beaucoup de raisons, pour l'administration Obama, de rechercher plus ou moins activement un nouvel accord avec Moscou. De fait, cela a été souligné, cette dernière ne semble pas craindre que l'amenuisement progressif de son arsenal stratégique réduise l'intérêt de Washington pour un nouvel accord de désarmement, une approche que certains imputaient en revanche volontiers à l'administration Bush, dont ils pensaient qu'elle ne voyait pas l'intérêt de « *conduire des négociations avec un pays qui n'a pas les moyens de conserver les armes nucléaires stratégiques dont il a hérité et qui devra réduire leur nombre indépendamment de l'obtention ou non d'un nouvel accord* »¹⁹¹). Pourtant les officiels estimaient cependant, dès avant l'élection de novembre 2008, que l'administration Bush était contrainte de revoir ses approches (y compris celles concernant le désarmement et l'*arms control*) du fait du constat, en Irak et en Afghanistan, « *des limites des capacités politiques, économiques et militaires des États-Unis d'influencer le cours des événements dans le monde* »¹⁹² – une analyse qui vaut aussi, considèrent les Russes, pour le futur nouveau chef d'État américain. On considère aussi à Moscou que la modernisation de l'arsenal russe est un facteur d'intérêt supplémentaire des responsables américains soucieux de se prémunir contre des surprises stratégiques. Certains spécialistes jugent enfin que la réduction « naturelle » de l'arsenal russe doit amener les responsables américains à rechercher un accord précis avec Moscou. De fait, expliquent-ils, un État dont les outils nucléaires s'amenuisent risque d'opter pour une politique nucléaire plus « aventureuse » (par exemple abaissement du seuil d'emploi) pour compenser l'asymétrie numérique. Cela ne peut qu'encourager les États-Unis à rechercher davantage de transparence dans leur rapport stratégique avec Moscou, ce qui passe par le maintien des logiques de l'*arms control*.

L'argument selon lequel la Russie est un partenaire important pour Washington si ce dernier veut régler les problèmes de prolifération (Iran, Corée...) est fréquemment présenté comme allant dans le sens d'un esprit de conciliation de la part des États-Unis dans le contexte de la négociation post-Start-1, de même que l'inquiétude partagée des deux pays par rapport au terrorisme nucléaire. En outre, l'administration Obama ayant marqué le souci d'améliorer les relations avec les Européens, elle pourrait tenter de leur envoyer des signaux positifs notamment en montrant un intérêt plus prononcé pour le multilatéralisme, ce à quoi peuvent satisfaire des avancées en matière de désarmement. Enfin, l'administration Obama pourrait, toujours selon Moscou, ressentir le besoin de justifier de succès en matière de politique extérieure dans le contexte de sécurité internationale difficile dont elle hérite (Irak, Afghanistan, Iran, Pakistan...) – là aussi, des progrès en matière de désarmement et par conséquent de non-prolifération pourraient cadrer avec cette ambition, ce qui exclut qu'elle néglige la question du régime post-Start-1. Pour certains, cette combinaison d'enjeux rend même plus crédible l'hypothèse que les deux pays parviennent à un accord entre le mois de mai (date à laquelle, pensent

¹⁹⁰ Josh Meyer, « Risks Seen for U.S. As It Freezes Out Russia », op. cit.

¹⁹¹ Anatoliï D'iakov, Evgeniï Miasnikov, « Kontrol' nad strategitcheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., p. 45.

¹⁹² Ibid, p. 46.

certains à Moscou, les États-Unis pourraient être prêts à engager sérieusement la négociation avec la Russie, notamment après avoir révisé la NPR) et le mois de décembre 2009. La partie russe réalise apparemment des travaux préparatoires en vue de cette éventuelle ouverture de la partie américaine¹⁹³.

La carte « préservation du régime de non-prolifération » – D’une façon générale, Moscou valorise la carte de la responsabilité conjointe des deux principales puissances nucléaires à l’égard de la stabilité du régime de non-prolifération, qui passe par une relation stratégique « saine » entre les deux acteurs, correctement pilotée par des accords contraignants et aboutissant à une réduction mutuelle des arsenaux. Sergeï Lavrov l’a redit en substance lors de la 1089^{ème} séance plénière de la Conférence du désarmement à Genève en février 2008 : « *Les relations russo-américaines dans le domaine de la limitation et de la réduction des armements stratégiques offensifs sont essentielles pour parvenir à un véritable désarmement* »¹⁹⁴. La perspective de la conférence d’examen du TNP de 2010 est fréquemment mise en avant par les responsables russes comme facteur susceptible d’encourager l’équipe de Barack Obama à avancer sur l’*arms control* avec la partie russe, qui s’attend à ce que la nouvelle administration revisite le problème du CTBT¹⁹⁵. De fait, nombre de responsables et de spécialistes américains sont sensibles à cette dimension, et estiment que leur volonté de renforcer le régime de non-prolifération passe par des mesures permettant de démontrer que les grandes puissances nucléaires s’acquittent de leurs obligations. Par exemple, deux experts favorables à un robuste régime post-Start-1 rappellent que la conférence d’examen du TNP de 2000 avait inclus dans les *13 steps* le principe de nouvelles réductions des arsenaux nucléaires et spécifiait que ces réductions devraient être vérifiables et irréversibles. Le document évoquait aussi des mesures de restriction du statut opérationnel des armes nucléaires et une diminution du rôle de ces armements dans les politiques de sécurité¹⁹⁶. Ce pan de la posture diplomatique russe n’a rien de nouveau. Lorsque les États-Unis se sont retirés du traité ABM, Moscou, refusant de s’associer à ce retrait, avait cherché à sensibiliser la communauté internationale en jugeant que cette initiative constituait un précédent négatif encourageant d’autres pays à renoncer à leurs engagements à l’égard d’instruments clefs de la politique de non-prolifération internationale, en premier lieu le TNP, et d’autres à renforcer leur arsenal nucléaire. Aux États-Unis, des experts jugent incohérent de ne pas assurer des mesures sérieuses de suivi après l’expiration de Start-1 car « *au sens politique large, Start soutient [les] efforts de contre-terrorisme et de non-prolifération* » de la communauté internationale. Il deviendrait difficile, selon ces experts, d’exiger de l’Iran ou de la Corée du Nord des vérifications strictes et des mesures intrusives si les deux premières

¹⁹³ Entretiens à Moscou, décembre 2008. A noter toutefois que les avis sont partagés à Moscou entre ceux qui pensent que l’attention consacrée par l’équipe Obama aux enjeux Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan permettra de resserrer les liens avec une Russie vue comme un partenaire potentiellement utile sur ces dossiers, et ceux qui supposent que cela risque de détourner la concentration de la future administration de la « question russe » et de la réflexion sur la façon de remettre les relations avec Moscou sur une voie plus ouverte.

¹⁹⁴ Discours de M. Lavrov lors de la 1089^{ème} séance plénière de la Conférence du Désarmement, compte rendu définitif, 12 février 2008, disponible sur le site de l’UNOG (www.unog.ch).

¹⁹⁵ Entretiens à Moscou, décembre 2008. Mais la partie russe n’attend pas cette évolution avant au moins deux ans.

¹⁹⁶ Jenifer Macby & Edward Ifft «The End of START? », op. cit.

puissances nucléaires « *laissent tomber de leur côté le régime de vérification qui gouverne les armes nucléaires aux États-Unis et dans la Fédération de Russie* »¹⁹⁷.

Il est probable que la promotion simultanée par la Russie, en février 2008 lors de la session plénière de la Conférence du Désarmement, de deux nouvelles initiatives – l’une proposant un « *nouvel accord multilatéral fondé sur les dispositions pertinentes du Traité FNI* »¹⁹⁸ ; l’autre étant un projet de traité sur l’interdiction de l’implantation d’armes dans l’espace et le recours à la menace ou à l’emploi de la force contre des objets spatiaux, initiative conjointe de la Russie et de la Chine – relève de cette même démarche. Le texte de ces deux initiatives est présenté en annexe.

Les Européens « mis à contribution » – Cette démarche de sensibilisation de la communauté internationale vise notamment les Européens, qui ont à plusieurs reprises appelé Moscou et Washington à travailler à l’obtention d’un accord post-Start-1.

« Je ne crois pas que l’Europe ait demandé de la protection. Cela a été décidé pour les Européens sans consultations avec les Européens »,
Sergeï Kisliak, interview avec l’*Arms Control Association*, 14 novembre 2008¹⁹⁹

Moscou n’a par ailleurs pas ménagé son effort pour convaincre l’Europe de ce que les futures installations antimissiles américaines en Pologne et en République tchèque n’ont guère à voir avec la protection des membres européens de l’OTAN (un avis d’ailleurs partagé par certains responsables américains côté Démocrate) et pourraient au contraire amenuiser leur sécurité – en créant « *un stimulant supplémentaire pour la course aux armements au Proche-Orient et en Afrique du Nord* »²⁰⁰. C’est ainsi que l’ancien chef de l’État-major général russe Iouriï Balouevskiï a jugé que les États-Unis semblent vouloir « *attirer sur l’Europe le poids de toutes les conséquences d’un possible conflit mettant en jeu l’emploi de missiles balistiques. De fait sera créée en Europe une ligne avancée de la défense du territoire des États-Unis* »²⁰¹. Quelle que soit la logique de ce propos, l’objectif qui le sous-tend (obtenir des Européens qu’ils contestent les projets américains) s’est heurté au fait que l’Europe est actuellement dans une phase où elle privilégie le lien transatlantique, ce qui doit sans doute autant à sa « déprime institutionnelle » et économique, qui la met en position de faiblesse, qu’à l’influence des nouveaux membres et aux changements d’équipe gouvernementale dans certains pays (Allemagne, France), en conséquence plus ouverts sur la relation avec les États-Unis. D’où la décision lors du sommet de l’OTAN de Bucarest de reconnaître la contribution des projets antimissiles américains à la protection des Alliés (cf. *supra*).

Surtout, et c’est sans doute une cause importante de leur « passivité » relative, les Européens se sont trouvés « sollicités », dans le contexte du bras de fer russo-américain sur les questions stratégiques, de manière nettement plus brutale. Désireux d’éviter

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Discours de M. Lavrov lors de la 1089^{ème} séance plénière de la Conférence du Désarmement, op. cit.

¹⁹⁹ Voir le texte complet en annexe.

²⁰⁰ Voir l’argumentaire de Iouriï Balouevskiï in « PRO Soedinennykh Chtatov: chto dal’che » [Les défenses antimissiles américaines : quid de l’avenir ?], op. cit.

²⁰¹ Ibid.

d'être précipités dans une nouvelle course aux armements²⁰², les Russes ont indiqué à de maintes reprises qu'ils préféreraient répondre aux projets antimissiles américains par des mesures asymétriques. Parmi ces mesures figurent la réactivation de certains programmes balistiques et le possible déploiement de bombardiers stratégiques à Cuba (voir *supra*). Toutefois, beaucoup des autres mesures envisagées ont le potentiel de poser un problème de sécurité pour l'Europe. L'une des réponses asymétriques envisagées est de cibler les installations prévues en Europe centrale et orientale. La possibilité de déployer des armes nucléaires tactiques à Kaliningrad ou en Biélorussie a également été évoquée²⁰³. L'ambassadeur de la Russie en Biélorussie aurait quant à lui déclaré que son pays pourrait déployer des missiles Iskander et des avions stratégiques en Biélorussie pour répondre aux déploiements antimissiles américains en Europe²⁰⁴. Tout cela participe d'une stratégie de Moscou visant à exercer une « pression nucléaire » sur l'Europe.

Cette stratégie a été confirmée à l'été 2008 lorsque, en pleine crise géorgienne, le 20 août 2008, était signé l'accord États-Unis/Pologne sur le site antimissile. Le président Medvedev avait répondu en des termes peu complaisants (tout en indiquant que la Russie restait prête à dialoguer sur l'accord de remplacement de Start et le bouclier antimissile²⁰⁵) : « *Puisque la décision d'installer des missiles a été prise, et que le radar sera activé, nous serons amenés à réagir, parce qu'on ne nous a présenté aucun motif raisonnable* », et cette réaction se fera « *naturellement par des moyens militaires* »²⁰⁶. En novembre 2008, l'annonce de Dmitriï Medvedev concernant les Iskanders – qui peuvent *a priori* être utilisés en mode nucléaire – a confirmé ce point. Dans ce contexte, la Russie semble escompter que l'UE en tant qu'organisation peut encore s'opposer aux plans antimissiles des États-Unis sur le territoire de certains de ses membres²⁰⁷. Le Kremlin a en tout cas réitéré à différentes reprises sa requête sur la question de savoir si les États-Unis ont notifié officiellement les responsables de l'UE

²⁰² Propos récurrent des officiels russes, réitéré par exemple par Sergeï Lavrov : « *La Russie ne se laissera pas entraîner, quelles que soient les circonstances, dans une confrontation coûteuse, notamment dans une nouvelle course aux armements qui serait fatale pour le développement interne du pays* » (« *Strategičeskaja stabil'nost' ne mojet ostavat'sia ekskljousivnoï oblast'jou rossiïsko-amerikanskikh otnočenii* » [La stabilité stratégique ne peut demeurer un domaine exclusif des relations russo-américaines], Interview, *Indeks bezopasnosti*, n° 3 (86), Tome 14, p. 13).

²⁰³ Le *Times* de Londres, dans une édition de juillet 2008, évoquait une visite récente de parlementaires russes dans l'enclave destinée à évaluer la faisabilité d'y déployer des armes nucléaires (information citée in Andrew Thompson, « Czech Republic: Issues 'Under the Radar' », op. cit.). En juillet également, les gouvernements américain et tchèque trouvaient un accord sur le radar.

²⁰⁴ « Pro-Kremlin Pundits Warns against Deployment of Missiles in Belarus », Interfax-AVN, 6 août 2008.

²⁰⁵ « Start, ABM : Moscou toujours prêt au dialogue avec Washington », RIA Novosti, 28 août 2008.

²⁰⁶ « ABM : Medvedev promet une riposte russe », RIA Novosti, 3 septembre 2008 ; « ABM : la Russie prête à réagir 'militairement' (Medvedev) », RIA Novosti, 27 août 2008.

²⁰⁷ Des experts russes appartenant au groupe des « libéraux » considèrent que la décision russe de suspendre le FCE, les doutes « orchestrés » sur l'avenir du FNI ou encore la menace sur le déploiement des Iskanders relèvent de la volonté de Vladimir Poutine, irrité de la tendance croissante de l'Occident à formuler des critiques sur la situation interne en Russie, de ramener les États-Unis et les Européens à des préoccupations plus terre-à-terre que les valeurs politiques ou humanitaires – à savoir des préoccupations concernant la maîtrise des armements. Selon eux, cette stratégie a somme toute bien fonctionné, puisque les questions clefs, désormais, dans le dialogue Russie-Occident portent sur les défenses antimissiles, les arsenaux nucléaires, l'avenir du FCE ou encore la proposition de traité de sécurité européenne, et puisque les Occidentaux cherchent à « apaiser » la Russie et ont laissé la question géorgienne passer largement au second plan (entretiens à Moscou, décembre 2008).

de leurs intentions concernant les plans antimissiles européens, et si les Tchèques et les Polonais ont informé leurs collègues de l'Union de leurs projets bilatéraux avec les États-Unis en cette matière²⁰⁸. « *Nous avons attiré l'attention de nos partenaires de l'Union européenne sur le fait que ces plans affectaient directement notre dialogue avec l'UE dans le domaine de la sécurité européenne* », résume Sergeï Lavrov, en rejetant l'argument selon lequel ces questions relèvent du bilatéral entre les États-Unis d'une part, Varsovie et Prague d'autre part²⁰⁹. Pour le vice-ministre des Affaires étrangères Aleksandr Grouchko, « *aucun des partenaires européens de la Russie ne devrait prétendre être surpris de ses gestes de précaution liés aux plans américains dans le domaine des antimissiles. [Ces] plans minent le potentiel stratégique de la Russie ... Peut-être n'est-il pas si mal après tout que l'Union européenne donne sa position clairement sur cette question – nous pressons l'Europe depuis longtemps de donner son avis clairement sur les projets américains* » concernant les antimissiles en Europe²¹⁰.

Quand la Russie laisse entendre qu'elle pourrait se retirer de certains accords de désarmement (en particulier FNI), elle cherche à faire comprendre qu'il s'agit pour elle d'une réponse logique au manque de volonté de l'actuelle administration américaine sur les dossiers *arms control* et antimissiles. La question se pose aussi, même si de façon plus diffuse, concernant l'attachement de la Russie à réaliser ses engagements dans le cadre des PNI sur les armes nucléaires tactiques de 1991-92. Ce dernier dossier semble important dans la posture de tractation sur les questions stratégiques de la Russie, qui y voit aussi une carte de négociation pertinente compte tenu des appels récurrents, en Occident, à des mesures plus substantielles de contrôle de ces types d'armement. Pour les États-Unis, ces systèmes sont sans doute moins immédiatement préoccupants que pour les Européens, mais ils suscitent l'intérêt du fait du risque présumé important (compte tenu de leur taille, de l'éclatement de leurs localisations, et de mesures de sûreté réputées plus lâches) qu'ils tombent aux mains de groupes terroristes. Certes, l'administration Bush n'était pas nécessairement très encline à négocier avec la Russie sur ces armements, ne serait-ce qu'en raison des liens avec d'autres dossiers que cette dernière aurait été tentée de faire²¹¹. Mais John McCain, comme cela a été souligné, avait affirmé en mai 2008 son intention d'« *explorer avec la Russie les moyens de réduire et, espérons le, d'éliminer les armes nucléaires tactiques en Europe* »²¹². Et les partis républicain et démocrate semblent tous deux soucieux de revisiter la question des

²⁰⁸ Voir « West's Response to Russia's Missile Plans in Kaliningrad Region 'Adequate' – Kremlin Source », Interfax-AVN, 12 novembre 2008.

²⁰⁹ « Lavrov: Iskanders to Be Off Agenda if U.S. Drops Missile Plan », Interfax-AVN, 12 novembre 2008.

²¹⁰ « Iskander Systems Will Only Be Deployed, If U.S. Missile Shield Appears in Europe – Diplomat », Interfax-AVN, 10 novembre 2008.

²¹¹ Donald Rumsfeld, interrogé sur l'absence de traitement des armes nucléaires non stratégiques dans le traité SORT, avait répondu : « *Nous aurions pu arguer que la proximité de la Russie d'États voyous l'autorise à dissuader ces régimes avec des systèmes tactiques ; du fait qu'ils sont à des milliers de miles de nous, la distance des États-Unis nécessite sans doute davantage des systèmes intercontinentaux que des systèmes de théâtre. Cela aurait pu conduire à un débat éreintant sur combien de systèmes non stratégiques ... équivalent à un système intercontinental, ou ouvrir la porte à une discussion sur la question de savoir si un accord devrait inclure toutes les têtes nucléaires sans que soit pris en compte leur caractère – stratégique ou tactique* » (Testimony for the Senate Foreign Relations Committee regarding the Moscow Treaty as Delivered by Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, 17 juillet 2002).

²¹² Cité in Thomas Withington, « The Tactical Nuclear Weapons Game », *ISN Security Watch*, 13 août 2008.

armes nucléaires tactiques en Europe²¹³. Des experts des deux côtés soulignent le potentiel de négociations sur ces armements, en indiquant qu'engager des discussions sur ce thème pourrait avoir un effet stabilisant sur l'ensemble de la relation stratégique bilatérale²¹⁴. C'est d'autant plus le cas que les militaires russes considèrent ces armements comme un facteur correcteur de déséquilibres dans la perspective du fossé numérique croissant avec les États-Unis dans le nucléaire stratégique²¹⁵. Stephen Rademaker, *Assistant Secretary of State for Arms Control*²¹⁶, a regretté à plusieurs reprises que les officiels russes marquent « très peu d'intérêt » à parler aux États-Unis sur la question des armes nucléaires non stratégiques. En tout état de cause, tant que les États-Unis exprimeront un manque d'inclination à revenir à un cadre plus formel et plus balisé dans le domaine de la stabilité stratégique, la Russie marquera une même réserve sur la gestion des armes non stratégiques, que les États-Unis retirent ou non leurs armes nucléaires tactiques d'Europe.

Ces mêmes « interrogations » de la Russie sur l'avenir de certains de ses engagements de désarmement et d'*arms control* ont en outre été présentées comme figurant à l'arsenal des mesures asymétriques qu'elle envisage de prendre en réponse à la réalisation des plans de déploiements antimissiles en Pologne et en République tchèque. Les implications possibles pour la sécurité européenne sont directes. Qui plus est, les menaces de la Russie sur son possible désengagement de certains accords se sont de fait trouvées crédibilisées par le sort qu'elle a réservé en 2007 au traité sur les forces conventionnelles en Europe. Evoquant les rumeurs sur les « intentions cubaines » de Moscou, Alexander Goltz, spécialiste russe des questions militaires, commentait récemment qu'il s'agissait seulement de « *guerre psychologique* » et que « *Poutine et Medvedev sont très militants dans les mots mais très prudents sur les questions pratiques. Ils n'ont pris aucune mesure qui puisse être vue comme une menace réelle contre l'Occident* », propos qui semblent également rassurants sur l'approche russe concernant le FNI ou les PNI²¹⁷. Cependant, la Russie a fait savoir, à travers ses agissements en Géorgie, qu'elle n'entendait pas se laisser dicter son comportement, et qu'elle était désormais déterminée à mettre ses menaces à exécution quand elle estime que ses intérêts ne sont pas pris en considération. Dans ce contexte, et compte tenu des accords intervenus entre les États-Unis et la République tchèque d'une part (juillet 2008) et la Pologne d'autre part (août 2008), il est légitime de s'interroger sur la volonté éventuelle des Russes de donner corps à leurs menaces concernant les armements nucléaires non stratégiques, notamment le traité FNI, pour répondre à ces décisions jugées contraires à leurs intérêts.

²¹³ Cf. la déclaration pré-citée de John McCain de mai 2008, et la discussion en cours au sein du Parti démocrate sur la question de savoir si les États-Unis devraient envisager de retirer les armes américaines déployées en Europe de manière unilatérale ou bien faire de ce « projet » un outil de négociation face à Moscou (voir Ibid).

²¹⁴ Rose Gottemoeller, « Elimination of Short-Range Nuclear Weapons Designed to Be Forward Deployed », in *Reykjavik Revisited*, Hoover Press (à paraître); Alexei Arbatov, « Superseding U.S.-Russian Nuclear Deterrence », op. cit.

²¹⁵ *Nestrategicheskoe iadernoe oroujje – problemy kontrolya i sokratcheniia* [Les armes nucléaires non stratégiques – problèmes du contrôle et de la réduction], par A.S. D'iakov, E.V. Miasnikov, T.T. Kadychev, Centre d'analyse sur les problèmes du désarmement, de l'énergie et de l'écologie, Institut physico-technique de Moscou, 2004, p. 3.

²¹⁶ Cité in Richard Weitz, « Russian-American Security Cooperation after St. Petersburg: Challenges and Opportunities », op. cit., p. 10.

²¹⁷ Peter Finn, « Russian Bombers Could Be Deployed to Cuba », op. cit.

Le cas particulier du traité FNI – Les menaces sur le possible retrait russe du traité FNI s’inscrivent en partie dans ces mêmes logiques, cette carte figurant à l’arsenal des mesures utilisées par le Kremlin pour renforcer ses positions sur le dossier des antimissiles (les responsables russes évoquant les possibles raisons d’un retrait du traité ont mentionné deux points : la détention de missiles de portée intermédiaire par de nombreux pays ; le déploiement des défenses antimissiles en Europe par les États-Unis).

« *On peut considérer que le déploiement de missiles de moyenne portée* » constitue « *une des orientations des mesures supplémentaires de sauvegarde de la sécurité nationale* », a considéré début 2006 le général Vladimir Vasilenko, directeur du 4^{ème} Institut de recherche du ministère de la Défense, qui s’occupe de planification dans le domaine nucléaire²¹⁸. Il n’est pas le seul à avoir évoqué cette possibilité d’un retrait du traité FNI. Dans beaucoup de cas, cette possibilité est rattachée directement par la partie russe aux problématiques conflictuelles avec les pays occidentaux. Selon certains experts, la décision de l’OTAN, en mars 2005, de développer un système *Active Layer Theatre Ballistic Missile Defense* aurait suscité les premiers « ballons d’essai » de la partie russe sur les possibles réactions des États-Unis et de l’OTAN en cas de retrait par la Russie du traité FNI²¹⁹. Ce lien a été interprété comme signifiant le souci de Moscou d’adresser aux Occidentaux un message sur son intention d’utiliser tous les moyens possibles pour gêner l’installation éventuelle d’un système de défense antimissile de théâtre de l’OTAN dont elle serait exclue. La Russie chercherait également à amener les Européens à se positionner en faveur d’une évolution sur le dossier antimissile qui soit plus favorable aux coopérations russo-européennes à l’étude dans le cadre du Conseil OTAN–Russie.

Sur cette question, la Russie joue une carte particulièrement sensible, puisque cette perspective d’un retrait du FNI et d’un éventuel déploiement de missiles de cette catégorie aux frontières de l’Europe est d’autant plus frappante qu’elle rappelle un des épisodes les plus marquants de la Guerre froide, la crise des euromissiles. L’initiative russe du début 2008 sur l’universalisation du traité FNI (fidèle à l’esprit de la déclaration conjointe russo-américaine lors de la 62^{ème} session de l’AG de l’ONU) atténue cependant, *a priori*, la pression sur ce thème. On doit cependant s’interroger sur le sens de ce changement. S’agit-il pour la Russie de souffler le chaud et le froid, et ce faisant de relancer le débat ? Ou cela traduit-il la prise en compte de son échec à convaincre les Européens de s’opposer aux projets antimissiles des États-Unis ? Plusieurs interprétations ont cours à Moscou (certains parlent de « plusieurs écoles de pensée »). Certes, les officiels russes, notamment les militaires, sont nombreux à penser que le traité est de moins en moins pertinent à l’heure où un nombre important de pays dispose de missiles du type de ceux couverts par le traité FNI. Pour une partie de ces responsables russes, la Russie ne devrait donc pas continuer de s’y soumettre. En même temps, estiment certains, ces forces n’ont pour l’heure pas été en mesure de l’emporter dans la discussion interne. Pour ces analystes, Moscou a suffisamment marqué sa détermination à répondre aux situations qu’elle juge défavorables à ses intérêts en se retirant du FCE, et son initiative sur la multilatéralisation du traité manifeste qu’elle reste malgré tout attachée au traité FNI. Elle sait en outre que le choix d’abandonner ce traité amènerait

²¹⁸ Vladimir Moukhine, « Generalam snitsia Karibskii krizis », *Nezavisimaïa Gazeta*, 1er mars 2006.

²¹⁹ Richard Weitz, « Russian-American Security Cooperation after St. Petersburg: Challenges and Opportunities », op. cit., p. 16.

les États-Unis à rétorquer immédiatement (notamment par l'installation de missiles en Europe, ce qui renforcerait l'asymétrie dans les situations respectives de sécurité, car tandis que les missiles intermédiaires russes ne pourraient atteindre le territoire américain, l'inverse ne serait pas vrai). Cela détériorerait en outre l'image qu'elle cherche à cultiver de puissance nucléaire raisonnable puisque cela contredirait son engagement aux termes de l'article VI du TNP²²⁰. Pour d'autres, la question n'est pas encore tranchée. Ceux-là confirment que l'administration russe n'est pas monolithique sur le sujet et que si pour l'heure la question du retrait n'est plus à l'ordre du jour, rien ne permet d'exclure qu'elle puisse être revisitée par le Kremlin en fonction des circonstances à plus ou moins brève échéance²²¹. D'aucuns n'excluent pas que de nouvelles déceptions dans les relations avec les États-Unis puissent renforcer le camp des détracteurs du FNI. La question aurait même donné lieu à une passe d'arme entre spécialistes russes à l'occasion d'une conférence à Birmingham à l'automne 2008. Un expert russe, jugeant que la portée des missiles Iskander n'est pas suffisante pour atteindre les éléments antimissiles que les États-Unis ont l'intention d'installer en Pologne et en République tchèque, considère que cela serait un bon prétexte pour la Russie pour justifier son retrait du traité FNI – une analyse qu'aurait réfutée un de ses collègues russes²²². Cultiver l'incertitude sur les intentions russes concernant le FNI vise à faire prendre conscience aux Européens qu'un effet domino dans ce domaine est possible (de la même manière que l'abandon du traité ABM a eu des impacts sur l'ensemble de l'architecture de stabilité stratégique, avec notamment l'abandon du traité Start-2).

La question de la capacité de la Russie à donner corps à ses menaces demeure largement ouverte. Des officiels russes indiquent que la reprise de la production de missiles à portée intermédiaire en réponse aux déploiements antimissiles en Europe serait chose possible puisque selon eux, « *la Russie a conservé la base technique et technologique pour la production de missiles de moyenne portée et la base de production correspondante* »²²³. Toutefois, ici, l'influence de l'industrie semble plus difficile à démontrer que dans le cas du nucléaire stratégique, où le poids des industriels semble découler surtout de l'importance des armes nucléaires stratégiques dans la politique de défense. Les autorités russes ont peut-être un intérêt à laisser entendre le contraire – à savoir que le lobby militaro-industriel peut faire la différence sur cet enjeu. Sergeï Ivanov, ancien ministre de la Défense et aujourd'hui président de la Commission militaro-industrielle, serait favorable à la reprise de la production des missiles couverts par le traité FNI²²⁴. Mais différents spécialistes russes considèrent que l'industrie elle-même n'a pas intérêt à revisiter d'anciennes technologies.

Des experts occidentaux ont interprété la déclaration de M. Medvedev sur le déploiement des Iskanders à Kaliningrad comme un gage à l'industrie de défense et à l'opinion publique, supposée être sensible à l'effort du gouvernement pour soutenir l'économie

²²⁰ Alexander Nikitin, Morten Bremer Maerli, « Debating Priorities in Nuclear Arms Control and Non-Proliferation », in Alexander Nikitin, Morten Bremer Maerli (ed.), *Tuning Priorities in Nuclear Arms Control and Non-Proliferation – Comparing Approaches of Russia and the West*, IOS Press, 2008, p. 3.

²²¹ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

²²² Idem.

²²³ Selon Vladimir Vasilenko, cité in Vladimir Moukhine, « Generalam snitsia Karibskii krizis », op. cit.

²²⁴ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

réelle²²⁵. Pour certains analystes rencontrés à Moscou, cette menace de M. Medvedev est largement contre-productive car elle souligne encore la fragilité des positions de Moscou, du fait des lenteurs du déploiement des Iskanders au sein des forces russes elles-mêmes²²⁶. Les déclarations de responsables militaires affirmant que ces missiles seraient livrés dans les délais prévus malgré la crise financière laissent entendre que l'armée n'en dispose effectivement pas encore²²⁷. D'autres interlocuteurs rappellent que la production des Iskanders est réalisée à la même usine que les Topol-M, et que ces derniers constituent la priorité des autorités russes et sont déjà produits à un rythme modeste. Mais d'autres experts avancent que l'Iskander est d'ores et déjà en service dans les forces russes²²⁸. Du reste, ces dernières ont été accusées de l'avoir utilisé dans la guerre en Géorgie. A noter également, la prise de position du commandant en chef de l'armée de l'Air russe, qui aurait fait savoir que ses forces pourraient fort bien (avec des missiles de croisière) s'acquitter de la mission que le président Medvedev veut confier à l'artillerie (frapper les installations antimissiles en Europe)...²²⁹

*« Il faut dépasser la bipolarité résiduelle [en matière de stabilité stratégique], en ouvrant à tous les États intéressés, qui sont prêts à une interaction active au nom du renforcement de la sécurité globale »,
Sergeï Lavrov²³⁰*

En tentant d'impliquer les Européens dans sa réponse aux projets stratégiques américains, la Russie cherche à les amener à se distancier davantage des États-Unis lorsque leurs intérêts de sécurité propres sont en cause (on observe aujourd'hui la même démarche de la part de Moscou concernant la question de savoir quelle serait une politique optimale dans le « voisinage commun » ou un nouveau traité de sécurité européenne). Du reste, initialement, plusieurs gouvernements européens avaient exprimé de la réserve quant aux plans antimissiles américains et la justifiaient entre autres par l'opposition de Moscou²³¹. C'est sans doute dans le même esprit que, de plus en plus, la Russie cherche à désenclaver le débat sur la stabilité stratégique – démarche qui concerne évidemment la Chine directement²³², mais dans laquelle les Européens (France, Royaume-Uni) ont

²²⁵ Entretiens à Moscou, décembre 2008 ; et Robert Coalson, « Quick, Before the Threat Disappears », *RFE/RL*, 11 novembre 2008.

²²⁶ D'autre part, cette menace risque de placer Barack Obama en situation d'avoir l'air de céder à Moscou s'il devait revisiter la question des antimissiles en Europe, et de le dissuader de remettre en cause trop clairement ces projets.

²²⁷ « Les missiles Iskander seront livrés à l'armée russe dans les délais malgré la crise financière (Défense) », *RIA Novosti*, 18 novembre 2008.

²²⁸ Voir l'interview de RFE/RL avec Duncan Lennox, « Military Expert Says Russian Missiles More Bark Than Bite », 6 novembre 2008.

²²⁹ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

²³⁰ « Strategičeskaïa stabil'nost' ne mojet ostavat'sia eksključivnoï oblast'iou rossiïsko-amerikanskikh otnočenii » [La stabilité stratégique ne peut demeurer un domaine exclusif des relations russo-américaines], op. cit.

²³¹ Richard Weitz, « U.S. BMD Plans Gain NATO's Endorsement but Not Russia's », op. cit.

²³² Les interlocuteurs rencontrés à Moscou soulignent la préoccupation des autorités russes par rapport au manque de transparence sur l'arsenal chinois, et notamment la carence d'informations permettant de mesurer la capacité de Pékin d'accroître ou de moderniser cet arsenal. Ils indiquent aussi que les listes de cibles des forces nucléaires russes comptent un nombre croissant de cibles en Chine, et décroissant de cibles en Europe. Un autre expert estime que le choix de brandir la menace des Iskanders pourrait découler directement de l'attrition de

certainement toute leur place. Le nouveau Concept de politique étrangère de 2008 indique que « *les tendances fondamentales des évolutions contemporaines, y compris la multipolarité naissante, et la diversification des risques et des menaces, amènent à conclure que la résolution des problèmes de stabilité stratégique ne peut plus demeurer uniquement une sphère d'interaction entre la Fédération de Russie et les États-Unis. Il devient objectivement temps d'ouvrir ce cadre aux grands États, en premier lieu les États nucléaires, intéressés à des initiatives conjointes tournées sur la sauvegarde de la sécurité globale* ». Et d'indiquer que tel est le « *sens de l'ouverture stratégique qui fonde les initiatives russes, en particulier sur la lutte commune contre les possibles menaces balistiques contre l'Europe et sur l'universalisation du traité [FNI]* ».

Cet appel de la Russie, qui correspond aussi à son souci d'encadrer plus fortement la politique nucléaire chinoise, va sans aucun doute s'intensifier à mesure que s'approchera la conférence d'examen du TNP de 2010. Le président Sarkozy, en tant que président de l'Union européenne, a répondu de manière satisfaisante pour la Russie en indiquant que l'UE se sent « *particulièrement concernée* » par le désarmement, « *avec deux de ses États membres dotés d'armes nucléaires* », et est donc « *prête à faire davantage* »²³³. Les responsables russes auront sans doute apprécié l'appui indirect que représente cette lettre au Secrétaire général de l'ONU sur la question de la préservation des régimes de désarmement et celle de la ratification du CTBT.

Mais ce « plan d'action » exprime également, en substance, le refus d'accepter de céder à la pression de Moscou, en réclamant « *l'ouverture de consultations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portée courte et intermédiaire* ». Ce à quoi des spécialistes russes réagissent en indiquant qu'il est illusoire de demander à la Russie de renoncer au missile Iskander²³⁴.

l'arsenal nucléaire et de la difficulté qui en ressort de cibler les forces stratégiques sur les futurs sites antimissiles en Europe (entretiens, décembre 2008).

²³³ Lettre de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations Unies, sur les propositions de l'Union européenne en matière de désarmement, notamment nucléaire, le 5 décembre 2008.

²³⁴ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

Conclusion

Le contexte de politique intérieure américain, centré sur les questions économiques et sociales et, sur le plan de la politique étrangère, sur l'Irak et l'Afghanistan, n'est *a priori* pas favorable à une issue rapide des consultations sur l'avenir post-Start-1. Selon Igor Neverov, « *l'expérience montre que presque toujours quand une nouvelle administration arrive, elle prend une pause analytique pour réaliser ses évaluations stratégiques* »²³⁵. De fait, à Moscou, on n'exclut pas que la transition aux États-Unis va provoquer un ralentissement des consultations sur ce thème, ne serait-ce que parce que l'administration Obama va devoir revisiter la NPR et autres documents fondamentaux de la politique de sécurité et de défense nationale. Dans le même temps, de nombreux interlocuteurs en Russie soulignent que le désarmement ne figure pas au sommet des priorités du gouvernement national (réchauffement de la planète, ressources de l'Arctique, problèmes frontaliers, en particulier avec le Japon, processus d'intégration internationale, notamment les évolutions du BRIC, ou encore possibilité de réformes de l'ONU et questions spatiales étant mentionnés, avec la crise financière, comme mobilisant les attentions des autorités russes bien davantage que les enjeux de l'*arms control*)²³⁶.

Cette difficulté technique vient s'ajouter au climat de plus en plus dégradé des relations américano-russes, surtout après la guerre en Géorgie. En a témoigné l'accueil singulier réservé à Barack Obama par Dmitriï Medvedev, avec sa menace de déployer des missiles Iskander dans l'enclave de Kaliningrad. Le dialogue bilatéral sur l'avenir du désarmement s'inscrit clairement dans une étape extrêmement complexe des relations Moscou–Washington, caractéristique le rendant d'ailleurs encore plus nécessaire aux yeux de la Russie. Tout ceci explique largement pourquoi les deux parties ont laissé passer la date butoir d'un an avant l'expiration du traité au-delà de laquelle ils ne peuvent plus décider de l'extension automatique dudit traité – ce qui s'explique aussi par la crise financière internationale, dont la gestion des conséquences accapare les responsables politiques dans les deux pays, et par le fait qu'aucun des deux pays ne souhaitait prolonger l'application du traité Start pour cinq ans (durée prévue par le texte de Start-1).

Le froid dans les relations Moscou–Washington motive également les analyses de certains experts pour qui non seulement l'obtention d'un nouveau traité n'est pas garantie du fait de l'impossibilité effective de dissocier cet enjeu des autres pommes de discorde (défenses antimissiles, bien sûr, mais aussi problématique de l'Ukraine et du Caucase, de l'élargissement de l'OTAN...). En outre, même en cas d'obtention d'un accord sur un nouveau traité, qui n'est pas à exclure puisque Barack Obama a inscrit dans son programme d'action le projet d'entamer avec Moscou un dialogue en vue de

²³⁵ Interview avec Igor Neverov, « Klioutchevaïa zadatcha – ne dopoustit' naroucheniia strategitsheskogo balansa » [L'objectif clef, c'est de ne pas permettre la destruction de l'équilibre stratégique], op. cit.

²³⁶ Entretiens à Moscou, décembre 2008. L'idée est également apparue à plusieurs reprises qu'une partie des autorités russes ne serait en définitive pas réellement attachée à promouvoir l'*arms control* et chercherait avant tout à rediriger la responsabilité de l'absence de progrès en cette matière vers les États-Unis. Cette position semble loin d'être dominante, mais la récurrence de cette idée dans les discussions conduites à Moscou invite à assurer une veille sur l'évolution possible à plus long terme des dirigeants russes quant à l'*arms control* traditionnel et à la vision de la stabilité stratégique qui lui est attachée.

réduire les arsenaux nucléaires, sa ratification risquerait d'être fortement compromise par la propension prévisible de certains acteurs de part et d'autre à poser des conditions préalables liées à ces mêmes enjeux « connexes ». Cela risquerait de « tuer » le traité, et en tout cas de ralentir les processus de ratification et d'obérer plus avant les relations bilatérales²³⁷. C'est dans cette perspective que les experts russes rencontrés à Moscou indiquent qu'une option pour sortir de l'ornière pourrait être de préparer en bilatéral avec Washington un document d'une page qui engloberait les principaux paramètres du traité (règles de comptabilité, inspections, mécanismes de transparence, etc.), et de le discuter en multilatéral en 2010, à l'occasion de la conférence d'examen du TNP. Cette option permettrait, dans la vision russe, à la fois d'amener deux puissances européennes dans le jeu (dans le sens, espère Moscou, de la pression sur les États-Unis pour une ouverture de ses positions en matière d'*arms control*) mais aussi de commencer à intégrer la Chine dans les processus de discussion sur la stabilité stratégique au sens nucléaire du terme.

Le problème de confiance récurrent dans le rapport Moscou–Washington se trouve certainement accentué du fait des divergences entre les visions et les représentations conceptuelles sur les armes nucléaires et la dissuasion. Il a été observé lors d'une conférence du *Nato Defense College* à Rome que la Russie demeure attachée à une vision très traditionnelle, centrée sur l'équilibre des forces avec les États-Unis, tandis que ces derniers revisitent avec un certain dynamisme le concept de dissuasion²³⁸ (défenses antimissiles, concept *Global Strike*, devenu « synonyme de missions conventionnelles de longue portée, très précises et en profondeur, ce qui va aussi dans le sens de la notion de diminution du rôle [*deemphasizing*] des armes nucléaires dans la politique américaine et de l'OTAN »...²³⁹). Cette fluidité ne semble pas cadrer avec les aspirations de Moscou à la « prévisibilité » et à la « stabilité » dans les relations stratégiques avec Washington, d'autant que, dans le même temps, les États-Unis conservent les outils et la base technique pour continuer à exercer leur dissuasion contre la Russie. Ce contraste entre les approches des deux parties, qui est évidemment de nature à renforcer les incompréhensions mutuelles, se retrouve naturellement dans leurs positions respectives sur l'avenir de la stabilité stratégique et du désarmement.

Si les idées stratégiques américaines suscitent une grande perplexité côté russe, Moscou présente également des positions paradoxales en matière de désarmement et de maîtrise des armements. Soucieuse d'obtenir de Washington un accord et des garanties contraignants pour les enjeux stratégiques (armements offensifs, défenses antimissiles), la Russie se montre par ailleurs fort peu transparente quant à l'état de ses armements nucléaires non stratégiques, et exprime un très faible intérêt à la perspective d'engager ces catégories d'armes dans des processus de maîtrise des armements contraignants. Là encore, la difficulté de dialoguer provient non seulement des tensions politiques entre les deux États mais aussi d'asymétries d'approches. Tandis que « *les quinze dernières années ont vu le dispositif allié s'étioler progressivement, à la fois en quantité, en importance politique, et en place dans le dispositif de défense occidental* », ces armes

²³⁷ Idem.

²³⁸ Le titre de la conférence était *NATO and 21st Century Deterrence: New Concepts, Capabilities, and Challenges for Deterrence* (Rome, 29-30 avril 2008).

²³⁹ Rose Gottemoeller, « Elimination of Short-Range Nuclear Weapons Designed to Be Forward Deployed », *Reykjavik Revisited*, Hoover Press, à paraître (p. 108).

demeurent pour la Russie une réelle option militaire dans un contexte toujours marqué par une vulnérabilité des forces conventionnelles, et trouvent une place privilégiée dans les scénarios où la Russie envisage une désescalade d'un conflit conventionnel²⁴⁰. Elle cultive en conséquence une épaisse incertitude sur l'état de ses arsenaux, le degré de réalisation des initiatives présidentielles de 1991-92, et ses intentions futures en termes de déploiement et de nouveaux programmes. Tandis que les responsables militaires russes ont eu des différends profonds sur l'importance à donner aux forces nucléaires stratégiques dans la politique de défense, cela n'a pas été le cas pour les armes non stratégiques, pour lesquelles il existe « *un consensus théorique sur [leur] utilité pour contrer la faiblesse des forces conventionnelles* »²⁴¹. Ainsi, même si les officiels russes appellent continuellement au retrait des forces nucléaires américaines déployées en Europe, la réalisation de cette exigence ne suffirait certainement pas à les amener à accepter des mesures de désarmement dans ce domaine (ne serait-ce que parce qu'« *elle a besoin de ces armes en Asie* », tandis que, estiment-ils, les États-Unis en ont besoin en Europe – non pas tant pour des raisons de besoin militaire que pour des raisons d'influence politique²⁴²). Toutefois, certaines concessions ne seraient pas exclues – comme la centralisation de l'ensemble de ces armements dans un ou deux sites et des mesures de transparence rendant plus délicat leur éventuel redéploiement²⁴³.

À l'occasion de la crise géorgienne, la Russie a montré que ses postures diplomatiques « musclées » ne sont pas à considérer uniquement comme des gesticulations, mais comme pouvant être suivies d'effets concrets en cas d'absence de signes d'ouverture à ses préoccupations et à ses intérêts de la part de ses partenaires. Dans le même temps, si les considérations portant sur le coût éventuel en termes d'image internationale ne semblent plus guère peser dans la prise de décisions russe sur la sécurité, ce n'est pas le cas des intérêts nationaux. Or, la Russie a sans doute conscience de ce que donner le mauvais exemple en matière de maîtrise des armements nucléaires, stratégiques ou non, risque de réduire encore les chances d'amener les États-Unis à une position conciliante sur la stabilité stratégique. Cela expliquerait en partie pourquoi Moscou a proposé en substance une universalisation du traité FNI (ce que les Russes ont d'ailleurs présenté comme étant de nature à renforcer le régime de non-prolifération), et aurait pour l'heure refermé la discussion sur la possibilité d'un retrait.

Mais les positions russes sur l'ensemble du spectre de questions liées au désarmement et à la maîtrise des armements demeurent confuses ou complexes, du fait non seulement de tentatives d'instrumentalisation de certains dossiers pour tenter de faire lever sur les choix américains (notamment via les Européens²⁴⁴), mais aussi des incertitudes portant sur certains paramètres qui déterminent la solidité des positions russes (par exemple, les incertitudes qui portent sur les capacités industrielles, et sur l'influence des acteurs de

²⁴⁰ Ibid ; Isabelle Facon et Bruno Tertrais, « Les armes nucléaires tactiques et la sécurité de l'Europe », op. cit., p. 5.

²⁴¹ Rose Gottemoeller, « Nuclear Necessity in Putin's Russia », op. cit.

²⁴² Entretiens à Moscou, décembre 2008.

²⁴³ Idem.

²⁴⁴ Non sans cynisme, certains interlocuteurs russes indiquent que l'élection de Barack Obama a d'autant moins de raisons de susciter de l'enthousiasme à Moscou qu'elle pourrait conduire à une amélioration des relations transatlantiques, ce qui ne jouerait pas en faveur des « stratégies indirectes » de la Russie (entretiens à Moscou, décembre 2008).

l'industrie nucléaire et balistique, ou encore celles qui entourent les rapports de force au sein des élites qui font la politique de sécurité nationale).

Comme le rappelaient dans un passé récent de nombreux commentateurs, « *l'amélioration substantielle des relations de sécurité russo-américaines dans la dernière décennie a réduit les perspectives de nouveaux accords globaux et formels bilatéraux pour réduire les armements nucléaires stratégiques des deux pays* »²⁴⁵. Aujourd'hui, paradoxalement, les difficultés dans les relations bilatérales pourraient-elles rapprocher les deux parties sur la nécessité d'inscrire les futurs accords sur la stabilité stratégique dans un cadre juridiquement contraignant ? Un autre facteur allant dans le sens de la conciliation pourrait provenir de la conscience qu'à Moscou qu'elle n'a que peu d'incitations pour amener les États-Unis, que les contraintes qui pèsent sur l'arsenal stratégique russe avantagent clairement, à se raccrocher plus profondément aux logiques de l'*arms control*. Parallèlement, le besoin perçu de coopérer avec la Russie sur la question nucléaire iranienne peut encourager Washington à aller à la rencontre de Moscou sur certaines questions. Il est à ce titre important de rappeler que le nouvel ambassadeur russe aux États-Unis, Sergeï Kisliak, était également en charge du dossier nucléaire iranien dans la précédente phase de sa carrière²⁴⁶. Enfin, certains spécialistes de part et d'autre soulignent que le dialogue sur l'*arms control* est souhaitable ne serait-ce que parce qu'il constitue un des seuls canaux susceptibles d'être utilisés pour tenter de sortir les relations bilatérales de la crise, et de permettre de dépasser cette crise²⁴⁷.

Il n'en demeure pas moins que les approches sont pour l'heure substantiellement très différentes. Les deux parties, comme le soulignent deux spécialistes russes, « *ne sont absolument pas prêtes, ni politiquement, ni techniquement, au compromis sur la compréhension de la stabilité stratégique* »²⁴⁸. De fait, la Russie se montre attachée à une approche maximaliste de la stabilité stratégique (englobant non seulement les armements offensifs stratégiques mais aussi les armes dans l'espace, la défense anti-sous-marin et certaines armes de précision ; mais aussi les armements stratégiques utilisés en mode conventionnel ainsi que les armes nucléaires placées en réserve, voire les défenses antimissiles), ce qui se reflète dans ses propositions sur le futur traité de désarmement. Pour leur part, les États-Unis en ont une vision nettement plus restreinte, et préconisent, pour le futur traité, qu'il porte avant tout sur les armements nucléaires en eux-mêmes, y compris les armes nucléaires non stratégiques, mais à l'exception des armes mises en réserve et des vecteurs destinés à servir le projet *Prompt Global Strike* (vue des Russes, cette approche est d'autant moins acceptable qu'elle correspond, selon eux, au souci des États-Unis de se doter d'une supériorité militaire indiscutable). Cette « incohérence structurelle », pour reprendre l'expression d'un expert rencontré à Moscou, entre les approches russe et américaine, brouillant sérieusement les perspectives de parvenir à un compromis, constitue sans doute l'obstacle le plus sérieux au « retour de l'*arms control* » bilatéral dans sa forme traditionnelle.

²⁴⁵ Richard Weitz, « Russian-American Security Cooperation after St. Petersburg: Challenges and Opportunities », op. cit., p. 2.

²⁴⁶ En tant que chef de la délégation russe dans le cadre du « Groupe des six » sur l'Iran.

²⁴⁷ Entretiens à Moscou, décembre 2008.

²⁴⁸ Anatoliï D'iakov, Evgeniï Miasnikov, « Kontrol' nad strategitcheskimi nastoupatel'nymi vooroujeniiami Rossii i SChA posle 2009 g. : Vozmojen li kompromiss ? » [La maîtrise des armements stratégiques offensifs de la Russie et des États-Unis après 2009 : un compromis est-il possible ?], op. cit., p. 48.

Et si le vice-ministre des Affaires étrangères Sergeï Riabkov, qui a représenté la partie russe lors des consultations bilatérales sur le désarmement de décembre 2008, s'est déclaré confiant, jugeant qu'« *il y a suffisamment de temps d'ici à la fin de l'année prochaine pour terminer [le] travail* » sur un nouvel accord de désarmement²⁴⁹, rien n'indique que cet accord donnera satisfaction à Moscou sur les différents points de la position qu'elle a élaborée au cours des deux à trois dernières années. Un constat visiblement partagé par ce même officiel russe, déclarant, à l'issue de ces consultations, que « *la mise en œuvre de l'approche proposée par la partie américaine est de nature à priver nos relations bilatérales d'un élément clef – la prévisibilité dans l'arms control – et de miner fortement la situation stratégique* »...²⁵⁰

²⁴⁹ « Moscow Hopes to Resume START Talks With New U.S. Administration », Interfax-AVN, 16 décembre 2008.

²⁵⁰ « U.S. Stance Will Make Situation in Arms Control Unpredictable – Diplomat », Interfax-AVN, 19 décembre 2008.

Annexe 1
INTERVIEW DE SERGEY KISLIAK,
***ARMS CONTROL TODAY*, DÉCEMBRE 2008**

A Fresh Start? An Interview with Russian Ambassador Sergey Kislyak

Interviewed by Daryl G. Kimball and Miles A. Pomper

Ambassador Sergey Kislyak, Russia's new ambassador to the United States, has assumed his post at a critical time in U.S.-Russian relations and at a point when presidential transitions are underway in both Moscow and Washington. Kislyak has served in a number of senior foreign policy positions in Moscow. Most recently, he served as Russia's deputy foreign minister where he played the lead role on arms control and nonproliferation issues. On November 14, Arms Control Today spoke with Ambassador Kislyak about his views on a number of issues in U.S.-Russian strategic relations, including missile defense, future strategic arms reductions, the status of the Conventional Forces in Europe Treaty, and Russian views on how to deal with Iran's nuclear program.

ACT: One of the more immediate security challenges facing the United States and Russia is the December 2009 expiration of START, including its verification regime.[1] Obama has told this magazine that he wants to work with Russia to "make deep cuts in global nuclear stockpiles" during his first term and "extend the essential monitoring and verification provisions of START I prior to its expiration." Would Russia be willing to extend START if necessary?

Kislyak: It is difficult to say what you mean by "extend." Do we extend it the way it is, do we extend it for five years, do we extend it for two? All of these questions need to be discussed between our two teams.

If you ask me where we are currently, having discussed all these issues for quite a long period of time, I would say unfortunately I cannot report to you that we are satisfied with the level of agreement between us and the current administration of the United States on this particular issue. We have quite different views as to what the follow-on to START should be. We think there needs to be an extension of START, preserving the main systematic structure of the agreement, which does not mean we need to carbon-copy the agreement. It is large and had a strong emphasis on the destruction of weapons that have been fulfilled completely by the United States and Russia.[2] We need to focus on things that do provide guarantees for stability in the future. That would certainly include limitations on delivery vehicles. Also, we need to be sure deployment modes do not change in a way that will be threatening to each other. Those elements of START that can provide stability for the future, we want to preserve in the future agreements.[3]

With lowering levels, I am not discussing with you now what the exact numbers I think that need to be filled in. It is something that should be negotiated between the delegations. One should not negotiate through the press, but I am trying to help you to understand how we see the follow-on to START. Sometimes the treaty was criticized for being too lengthy and too complicated. I would say it was not too lengthy because it was addressing challenges that we had at the [time of] signing of the agreement. We were entering a process that was new to us, new to you. That was the first agreement to practically reduce strategic components of both sides.

But by now, after the treaty is almost completed, we have accumulated a wealth of experience on how to implement it. We are now concerned about taking pieces that we know how to implement and to import them in the follow-on agreement that would be providing guarantees for the stability of the future. One of the most important things for us is that [the START follow-on] addresses delivery vehicles because you have to be sure that the deployment modes of both sides would not be any more threatening than they are now. Hopefully, they will be less so, more predictable, and at a lower level. That has always been our philosophy and position on this issue, whereas the philosophy of the U.S. government is a little bit different. What our [U.S.] colleagues are suggesting basically is not a follow on to START but rather an extension or a follow-on to the Moscow Treaty.[4] Those are two different treaties, but they are mutually complementary. The Moscow Treaty, partially at least, was relying on the verification procedures and the system of mutual exchanges provided for in START. Those are two complementary things and not substitutes for one another. What we would like to see happening is that we have a follow-on to START that will be picking up those elements that are still important today and would provide extended stability in our relations, hopefully at the lower levels covering everything: delivery vehicles and [warhead] deployments. A Moscow Treaty plus the follow-on to START would do the trick.

ACT: A hybrid approach?

Kislyak: It is not a hybrid. The Moscow Treaty is there. It is valid until 2012. Currently, we have to resolve the issue on what is to succeed START. The first discussion on what we are going to have afterwards needs to be taken before December of this year. The treaty will expire unless anything else is created or decided in a year. If we do not have anything in January 2010, we will wake up, all of us, in a situation where there are no limits on delivery vehicles and no limits on anti-ballistic missile defense.[5]

I'm asking myself, are we going to be better off in terms of providing stability in our relations and in the world context? I think it would be a very unfortunate, if not dangerous, situation, because it is a kind of free-for-all of strategic arms and we might lose the mutual constraints provided for on a mutual basis by arms control agreements.

ACT: Can you be a little bit more specific in terms of what Russia is looking for in terms of which verification provisions from START should be continued? It was not clear if you wanted those in the future agreement.

Kislyak: Yeah, we do want the follow-on to be providing for verification, exchanges of information, and transparency. It is not that we favor just political declarations. We want to be sure that if we do have an agreement, the agreement needs to be verified and that the American side will be as compliant as we are.

As to the particularities of what we want—once again, I do not negotiate in the press.

ACT: Former President Vladimir Putin said at one point that Russia would be prepared to reduce its strategic forces down to 1,500 warheads or less.[6] That has been interpreted in different ways. What does that mean in terms of whether those warheads would be counted under the SORT [Strategic Offensive Reductions Treaty] system or START? Can you provide any clarification of what he meant or what was meant in those comments?

In moving forward in talks with the United States on strategic systems, what is Russia's view about how best to deal with the United States' interest in converting some of the strategic systems that are armed with nuclear warheads to conventional warheads? How might that be taken into account in these future discussions?[7]

Kislyak: First of all, the numbers. We are certainly willing to go lower. That has always been our position, even at the time of negotiating the Moscow Treaty. The number of 1,500—there is nothing magic about it. Those are the numbers as a target that we are willing to negotiate with our American colleagues on. So whatever the mechanism is for arriving at this number, we are willing to be open and stick together. What we want to see happening is the mutual constraints provided for in START should not be lost because they do provide stability and are one of the important things that also should be preserved and should not be discarded.

As to the idea of converting nuclear strategic weapons into conventional weapons, we are very much concerned about this concept. We don't believe that, so far, that there is a mechanism that would ensure that it would not be destabilizing. We have been told that this conversion of strategic delivery vehicles into non-nuclear ones would not affect Russian security, but that's easily said. It is difficult to understand how it could be guaranteed; how one can be relaxed about a number of delivery vehicles that can be reconverted at any time, and secondly can have strategic missions. So, we do not agree in principle because we do not know of any guarantees that it is not going to be threatening to our security.

ACT: To date, U.S. and Russian arms control treaties have focused on strategic weapons. Yet, many analysts outside Russia have raised concerns about the size and security of Russia's stockpile of tactical nuclear weapons, as well as whether Russia has fulfilled past commitments to reduce these weapons.[8] Under what conditions would Russia be willing to provide a full accounting of these systems and start verifiably disposing of them?

Kislyak: First and foremost, on the security of these weapons, this issue has been talked about many times. In my opinion, having been involved in negotiations, I do not know of a single case where there has been a real problem with the safety and security of Russian nuclear weapons.

The United States has to work more seriously on how it deals with this issue. The latest reports on these issues that we know of indicate that a lot of things need to be looked at in this country.[9] I saw statements by the secretary of defense on this issue suggesting that there were decisions made in order to reinforce control of your stockpile and your components, and situations where some elements of them would find themselves in different countries. It is not acceptable, and we are certainly looking forward to seeing more control in this country of

your components. As far as we are concerned, certainly, one cannot be complacent at any time, but the system of protection of Russian nuclear weapons is very, very stringent.

I remember, I think it was in Bratislava, that both sides, the presidents and the staffers and the advisers, had discussed the issue of safety of components of nuclear weapons. They agreed there was a good level of protection in both countries.[10] But one of the ideas was that we should never be complacent about it. That is something that is the case in my country. So I take exception to the notion that our nuclear weapons are insecure. Our strategic forces can be considered as secured.

As to the scope of nuclear weapons in negotiations, I think we need to be aware that the nuclear weapons unfortunately do not exist in isolation. It is also [a] part of military culture on both sides. We see that we have difficulties to even negotiate a follow-on to START that regulates the strategic component of [U.S. and Russian] forces.

At the same time, when you come say to the European situation we see a lot of imbalances in conventional weapons. We see a very disappointing situation with the CFE [Conventional Armed Forces in Europe] Treaty. We still believe the CFE Treaty that was negotiated for the situation when two opposing military blocs existed still regulates the relations between two groups of countries. We see that one group is no longer and the other is expanding and taking bit by bit the quotas that were given to the group that is no longer there, suggesting that the treaty doesn't work. It is something that is so surreal and does not provide the sense of stability, that we were forced to send [for the Russian moratorium] a strong signal to our colleagues that this situation should be corrected.

Some years ago ... on the initiative of Russia, we started negotiating the [adaptation] to the CFE Treaty that provides a little bit different approach.[11] It is not an ideal document either, but at least it does provide more predictability in this field by providing for two networks of limitations, not on the basis of groupings, but on individual membership to the treaty. We did expect that this treaty would have been in force already, say, five years ago. And what happens? Nothing. The adapted treaty has not entered into force. Our colleagues in the United States and NATO have decided not to start ratification of the treaty. The conditions for ratification, as far as we are concerned, are official; and we think that, first and foremost, there was lack of [NATO] interest in seeing it enter into force.

However, Russia, Kazakhstan, Ukraine, and Belarus did ratify the [adapted] treaty, so we live in a very asymmetrical situation in terms of conventional buildups in Europe. I am not suggesting there are enormous buildups that are immediately threatening or deployed to prepare a tank attack, like we were concerned about in Cold War times. But the situation is that there is an expansion of conventional weapons in one grouping that is still there. The situation in conventional arms control is not satisfactory.

ACT: Is it fair to say then that the quantity of U.S. tactical nuclear weapons in Europe is not the main concern or the main motivation for why Russia would be prepared to retain its weapons?

Kislyak: It is one of them. We have always advocated the repatriation of all weapons to one's own territory. We do not keep nuclear weapons beyond the territory of Russia, and we have always advocated that it would be a good idea for the others to do the same.

ACT: If the United States was willing to withdraw those tactical nuclear weapons, would that change Russia's position on consolidating, reducing, or eliminating its tactical nuclear weapons?

Kislyak: It would certainly be a serious factor, but would it be enough? I think we need to have a little bit more complex discussion between us and the United States and between us and NATO on the security environment in Europe.

ACT: On the CFE Treaty, Russia last year suspended implementation of it.[12] When does Russia intend to resume implementation, and what actions will it take to bring the Adapted CFE Treaty into force?

Kislyak: Well, I do not believe that we are interested in resuming implementation of the current CFE Treaty [without it being adapted]. You know how the CFE Treaty works? You have the current CFE Treaty that is the old one, and we have an adapted treaty. The adapted treaty does not exist without the first one, so in order to have an adapted treaty in force, we have to have both (The old one to be adapted by the new one). So, the moment that the adapted treaty is in force, we will have both: the old one, as amended by the treaty of adaptation.

But legally speaking, we are already there. We have ratified the adapted treaty, so in a way, we are waiting for others to join us. It is not us blocking the treaty and implementation; it is us waiting [for the others].

ACT: The argument on the other side is that you have not fulfilled these political commitments.

Kislyak: Yes we have. We have fulfilled everything that is applicable to the CFE Treaty implementation.

ACT: What about the withdrawals from Moldova and Georgia that were supposedly tied to the Adapted CFE Treaty?[13]

Kislyak: No, no, no, we have done everything that is related to the treaty, we have withdrawn all TLE [treaty-limited equipment] from Moldova in time. But there are political agreements between us and Moldova and us and the United States on the political environment there. They are bilateral understandings. Same with Georgia, on the withdrawal of our bases. Our bases are no longer there, we have withdrawn them. But the Georgians also were under commitment to do several things, and they have failed to do so. But in any way all this goes beyond what was required to implement the treaty.

By the way, by the same token, one of the commitments of Istanbul for all of us, including the United States, was the ratification of the Adapted CFE Treaty. It is yet to be implemented [by the West].

ACT: The United States and Russia share the challenge of dealing with Iran's ongoing enrichment program, as well as Iran's construction of the Arak heavy-water reactor.[14] Just briefly, in your view, what do the United States and Russia and other members of the Security

Council need to do in the near future to fortify the existing strategy or adjust the existing strategy to persuade Iran to suspend its enrichment program and comply with the IAEA investigation of its past nuclear activities?

Kislyak: Well, I do not believe we need to reinvent the strategy. This strategy has two basic components. One is based on decisions made by the IAEA Board of Governors enumerating for the Iranian government what needs to be done to return credibility to its program. The Security Council has adopted already four resolutions that are beefing up the requirements of the IAEA. So there have been strong but measured signals of the international community to Iran that it is expected to comply with the IAEA requirements. And that was reinforcing the latest [UN Security Council] resolution from September. It [the September resolution] was short but, I think, very important, with a serious message.

What needs to be done also is to try to engage in discussion with Iranian colleagues and work out the benefits, for them and for all of us, if they do cooperate with the requirements. The six [China, France, Germany, Russia, the United Kingdom, and the United States] have produced a package of ideas which I think is a good one. It provides for the Iranians, if they choose to pick it up and to develop it with us through negotiations, an excellent opportunity to expand cooperation not only with us, but also with Europeans, with the United States, with China, on a very, very broad range of issues, including nuclear energy, even scientific research, and many other things that would help them to be more integrated into the world economy. That is an offer of cooperation by countries "from the Atlantic to the Pacific," to the Iranian colleagues. That is something we try to reinforce when talking with Tehran. We are very much interested in seeing the Iranian government understand that this package is an honest one. We are satisfied that the American government is more and more involved in promoting this package. We saw Bill Burns, together with us, at the Geneva meeting back in the summer, which I think was a good message reinforcing that if we do have an agreement on this package, the United States will be part of it.[15] That is a very important part.

There are a lot of concerns on both sides. There is a lot of mistrust on both sides that needs to be overcome. That is the track that, I think, is a little bit underdeveloped so far, and we need to work more on that.

ACT: Russia has asserted that the Bush administration has pursued several policies that threaten to upset U.S.-Russian strategic relationship and stability. Foremost among these is this administration's effort to base 10 missile interceptors in Poland and a new radar in the Czech Republic. Why is Russia concerned about 10 interceptors, and why does it keep threatening to target the proposed U.S. installations?

Kislyak: It is not about 10 interceptors per se. We certainly understand that these 10 interceptors and the radar stationed in Czech Republic are not isolated components. They are elements of strategic anti-ballistic missile deployment. We see this for the first time, as far as I understand in history, that the United States is planning to deploy strategic components of its forces in Europe. It is close to us. This is about destabilizing deterrence. There are several bases of strategic offensive force in the European part of Russia that will be within range of this system. What is planned to be deployed is not just an observation or [early] warning radar, this is a battle management radar. We understand that most probably it is not the last [planned] deployment in the region. There might be others. I do not know when or where. We see it not as 10 innocuous missiles being deployed. We see it as an element of a bigger

picture. This picture seems to be increasingly destabilizing and potentially more destabilizing in the future. That is the concern.

ACT: What measures or actions could the United States take to mitigate Russian concerns about the proposed deployment?

Kislyak: We had proposed an alternative idea of cooperating against what was the stated goal for this deployment, and that is to offset the possibility that the deployment would appear threatening to other countries.[16]

ACT: Is there any possibility that your government and the Obama administration could build on this administration's proposals for joint threat assessment, limiting interceptor deployment, and pursuing a joint missile defense architecture?[17]

Kislyak: What we had proposed was to join our monitoring systems, including our radar station in Azerbaijan. There would be a system strategically located in the region that might be of service in the future of missile defense. What we were proposing was to create a joint monitoring system that would be giving all of us on a joint basis the possibility to monitor what is happening and what is not happening. That is equally important.

We also proposed that we will conduct a discussion as to what we can do and need to do together in order to offset any possible threat if and when it appears. We do not see a credible threat to the United States appearing any time soon, at least not in my opinion, to strike the United States from this region. To threaten the United States from that region one has to have missiles of 8,000 to 11,000 kilometers range, and I do not see an industry in this region that would be capable any time soon to produce that kind of system.

When it comes to arguments about the need to protect Europe, I do not believe Europe asked for protection. It was decided for Europeans without consulting Europeans. The problem is that we also have specialists on ballistics and trajectories and mathematics, and we understand that, had it been the goal to protect Europe, maybe we would have used a different scheme of deployment to protect all of Europe. So if this is not to protect the United States and it is not to protect Europe and if there is no threat to offset, then the only "clientele," as they say, for this system would be Russia. Russian territory is very close, and we have components of strategic deterrence there. That is the concern. We are concerned that this system is an added element (close to our borders) to the overall effort to undermine strategic deterrence. And we, you and us, have not yet abandoned strategic deterrence.

ACT: Bush discussed with Putin a few months back, I believe at Sochi, the possibility of limiting the scope of that deployment, in addition to the Russian proposal that you just outlined.[18] Is that a realistic area for future discussion because you did just say that the concern is not 10 interceptors per se, but the possibility of a broader and more robust missile defense capability of the United States?

Kislyak: No, these elements will be serving as part of a layered defense. Nobody was offering to us any limitation of the strategic missile defense of the United States. I never heard of any proposals of that kind. It is not nearly enough [to alleviate Russian concerns] because we have had that kind of discussion in the past and we have raised our concerns. To be honest, we have not seen those concerns always being taken seriously.

ACT: Russia is a strong proponent of negotiating an agreement to prevent an arms race in outer space.[19]

Kislyak: Yes, we are.

ACT: U.S. officials contend there is no arms race in space and that Russia's proposals are neglecting to address the real danger of terrestrial based anti-satellite systems. What is Russia's response to the U.S. arguments, and why has Russia made outer space a priority?

Kislyak: We made it a priority because we are concerned if you start an arms race in outer space, you would not be able to disinvent it. It is going to be destabilizing if it is allowed to take place. The notion that there is no arms race in outer space does not sound to us credible because we are concerned that there will be programs in the future that might lead to deployment of striking weapons in outer space. That is a problem. I remember there were a number of statements, even by experts outside of the government here, that had begun to advocate that kind of program should be accelerated. We understand there is a lot of thinking about this and, at some point in the discussions about the strategic defenses in your country, there were ideas to deploy various versions of weapons into outer space.

So, this issue has not been withdrawn from the table. We are concerned if that happens, and if others would have to reciprocate, if we will bring the competition into outer space, it will become increasingly destabilized and, in the long term, strategically dangerous. It will undermine [also] the ability of countries to explore outer space for peaceful purposes. So, there are many components why one can be concerned. We are very much satisfied that a lot of countries supported us in a vote for resolutions at the United Nations. The appreciation of the problem seems to be almost universal. It is only the United States that does not join us yet. We will see what the future will bring to us.

ACT: Many former U.S. statesmen are now calling for a renewed emphasis on making progress toward the goal of the elimination of nuclear weapons. Do Russia's leaders see this goal as feasible? Do they share the views of Kissinger, Schultz, Perry, Nunn, and many others, that the nuclear-weapons states can and should move quickly on concrete steps to realize this goal?[20]

Kislyak: As the ultimate goal, yes, but in order to achieve this goal, a lot of things need to be done. Certainly the lower you go, the more complex the situation becomes. As we go down, we need to be sure that nuclear weapons are not going to appear in other countries. You need to work toward increasing the guarantees of nonproliferation at first. Secondly, we need to have all other [nuclear-armed states] on board. Third, we need to be sure that while we are moving toward this goal, how are the other components of security to be assured? It is complex. It is a very, very complex goal, but it is a noble goal. We can work toward this goal. It has always been our commitment in the nuclear Nonproliferation Treaty, but we need to take first steps first.[21] The first priority for us and probably for you, today, is to decide what is going to follow-on to START. That would be a first step. That is a very good goal that needs to be worked on, I'm afraid, for a quite a long period of time.

ENDNOTES

1. START (Strategic Arms Reduction Treaty) I calls for the reduction in the number of Russian and U.S. strategic nuclear arsenals of each party. Signed in July 1991, START I entered into force in December 1994.

START I runs for 15 years with an option to extend the treaty for successive five-year periods. Extension provisions call for parties to meet at least a year before the treaty expires in December 2009. Neither the United States nor Russia supported a five-year extension. For a discussion on what might follow START I, see Alexei Arbatov and Rose Gottemoeller, "New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control," *Arms Control Today*, July/August 2008, pp. 6-14.

2. All member states to START I met the agreed December 5, 2001, implementation deadline.

3. The basic terms of START I call for reductions in delivery vehicles and deployment modes, so that seven years after the entry into force of START I and thereafter, numbers do not exceed 1,600 deployed ICBMs, submarine-launched ballistic missiles (SLBMs), and heavy bombers for each side. It also limits the number of warheads attributed to ICBMs, SLBMs and heavy bombers. No more than 4,900 may be on ICBMs and SLBMs, 1,540 on heavy missiles, and 1,100 on mobile ICBMs.

4. The Moscow Treaty, also known as the Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT), was signed by Bush and Putin in 2002 and came into force in June 2003. SORT differs from START I in that it limits the number of operationally deployed warheads, whereas START I only limits "accountable" warheads attributed to their delivery vehicles. SORT calls for both parties to limit their nuclear arsenal to 1,700-2,200 operationally deployed warheads each.

5. The now-defunct Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty was signed by the Soviet Union and the United States on May 26, 1972, and entered into force on October 3, 1972. The treaty barred Washington and Moscow from deploying nationwide defenses against strategic ballistic missiles. The United States withdrew from the treaty on June 13, 2002.

6. See "Statement of Russian President Putin on Strategic Reductions and Preservation of the ABM Treaty," *Arms Control Today*, December 2000, p. 30.

7. The Global Strike Initiative is a Pentagon initiative that would convert some long-range SLBMs to deliver conventional warheads instead of nuclear ones. See Wade Boese, "Panel Endorses U.S. Global Strike Initiative," *Arms Control Today*, June 2007, pp. 34-35.

8. Collectively known as the Presidential Nuclear Initiatives (PNIs), President George H. W. Bush and Premier Mikhail Gorbachev both announced unilateral strategic reduction measures in the fall of 1991. The United States alleges Russia still has not fulfilled all of its PNI destruction commitments, and Moscow opposes the continued stationing of hundreds of U.S. tactical nuclear gravity bombs in Europe, which the PNIs did not cover. See Oliver Meier, "NATO Mulls Nuke Modernization, Security," *Arms Control Today*, September 2008, pp. 37-39.

9. In August 2007, a B-52 flew from Minot Air Force Base in North Dakota to Barksdale Air Force Base in Louisiana, unknowingly carrying six nuclear warheads. See Zachary Hosford, "Congress, Pentagon Probe Nuke Overflight," *Arms Control Today*, October 2007, p. 48. Additionally, the Pentagon revealed in March 2008 that four classified fuses to nuclear weapons had been mistakenly shipped to Taiwan in August 2006. See Jeremy Patterson, "Taiwan Fuse Shipment Reveals Nuclear Security Gaps," *Arms Control Today*, May 2008, pp. 46-47. In response to the mishandlings, Secretary of Defense Robert Gates appointed a task force headed by former Secretary of Defense James Schlesinger to review nuclear security and command and control and fired the Air Force secretary and chief of staff.

10. The Bratislava Initiatives were announced in a joint statement on nuclear security cooperation issued by Bush and Putin in February 2005. Both presidents reaffirmed commitments to making securing vulnerable materials a top priority, as well as to work together on energy, counterterrorism, and space cooperation. These initiatives have contributed to efforts to remove highly enriched uranium (HEU) from Poland and Libya, secure U.S.-origin HEU around the world, and convert HEU-fueled reactors to operate on low-enriched uranium (LEU).

11. The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty, signed in November 1990, set equal limits on the amount of tanks, armored combat vehicles (ACVs), heavy artillery, combat aircraft, and attack helicopters that NATO and the former Warsaw Pact could deploy between the Atlantic Ocean and the Ural Mountains. With the breakup of the Warsaw Pact and the dissolution of the Soviet Union after the Cold War, CFE Treaty states-parties overhauled the treaty in November 1999. The Adapted CFE Treaty replaces the bloc and zone weapons limits with national and territorial arms ceilings, and Russia notified signatories of its intended suspension of the original CFE Treaty in July 2007.

12. See Wade Boese, "Russia Suspends CFE Treaty Implementation," *Arms Control Today*, January/February 2008, p. 46.

13. After three years of negotiations, the Adapted CFE Treaty was concluded and signed at the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) summit in Istanbul in November 1999.

NATO members' concerns regarding Russian compliance to the adapted treaty imperiled the official signing of the agreement. Several states, including Russia, made last-minute political commitments in a package called the

"Final Act" to quell these doubts. Under the agreements, several NATO members pledged not to increase their territorial ceilings of treaty-limited equipment (TLE), and Russia agreed to reduce its TLE in Georgia and withdraw its military presence from Moldova.

Only Belarus, Kazakhstan, Russia, and Ukraine have ratified the adapted treaty. The United States and NATO allies have conditioned their ratification of the Adapted CFE Treaty on Russia fulfilling its Final Act pledges. See Wade Boese, "CFE Adapted at OSCE Summit in Istanbul," *Arms Control Today*, November 1999, p. 23.

14. Iran has been making preparations for the construction of a 40-megawatt heavy-water research reactor near the town of Arak since the 1990s and began construction on the plant in 2004. The site was made public in 2002 by an Iranian dissident group, prompting an IAEA investigation at the previously undeclared site. Iran claims that the reactor will be used to produce medical isotopes, but the configuration of the reactor also makes it suitable for producing high-quality plutonium for nuclear weapons. Because of this concern, the UN Security Council has demanded that Iran suspend construction of the reactor. The IAEA has also requested that Iran provide updated design information for the reactor. Iran has not cooperated with the Security Council or the IAEA regarding these measures and continues construction of the plant, which is slated for completion in 2011. Iran completed construction of a heavy-water production plant to provide heavy water for the reactor at the same site in 2006.

15. Undersecretary of State for Political Affairs William Burns participated in a July 19 meeting between the permanent members of the UN Security Council (China, France, Russia, the United Kingdom, and the United States) and Germany and Iran to discuss proposals addressing Iran's nuclear program. Burns' participation marked a reversal of U.S. policy prior to the meeting in which Washington refused to send a representative to meetings with Iran until Tehran complied with UN demands.

16. See George N. Lewis and Theodore A. Postol, "European Missile Defense: The Technological Basis for Russian Concerns," *Arms Control Today*, October 2007, p. 13.

17. See Wade Boese, "U.S. Reaffirms Europe Anti-Missile Plan," *Arms Control Today*, July/August 2007, pp. 23-24; Wade Boese, "Report: No Progress on Missile Defense, Nukes," *Arms Control Today*, October 2007, p. 40.

18. See Wade Boese, "Bush, Putin Leave Arms Disputes Unsettled," *Arms Control Today*, May 2008, pp. 27-28.

19. Russia is a vocal supporter of an international agreement against the weaponization of space and has supported the creation of an ad hoc committee of the Conference on Disarmament (CD) to focus on the issue. In February 2008, Russia and China co-sponsored a proposal at the CD to ban weapons in space. See Wade Boese, "Russia Pushes Pacts as U.S. Kills Satellite," *Arms Control Today*, March 2008, pp. 50-51.

20. See George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons," *The Wall Street Journal*, January 4, 2007, p. A15; George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, and Sam Nunn, "Toward a Nuclear-Free World," *The Wall Street Journal*, January 15, 2008, p. A13. For a more in-depth discussion, see George P. Shultz, Sidney D. Drell, and James E. Goodby, eds., *Reykjavik Revisited: Steps Toward a World Free of Nuclear Weapons* (Stanford: Hoover Institution Press, 2008).

21. Article VI of the nuclear Nonproliferation Treaty obligates nuclear-weapon states to work toward nuclear disarmament.

Annexe 2

**« BASIC ELEMENTS OF AN INTERNATIONAL LEGALLY-BINDING
ARRANGEMENT ON THE ELIMINATION OF INTERMEDIATE-RANGE
AND SHORTER-RANGE (GROUND-LAUNCHED) MISSILES,
OPEN FOR BROAD INTERNATIONAL ACCESSION »**

13 février 2008

Source : site du Ministère russe des Affaires étrangères, www.mid.ru

Preamble

The States Parties to this Arrangement,

Guided by the objective of strengthening strategic stability both globally and regionally,

Convinced that the measures set forth in this Arrangement will help to reduce the risk of outbreak of war and strengthen international peace and security,

Determined to act with a view to achieving effective progress towards general and complete disarmament under strict international control,

Desiring to contribute to the realization of the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Have agreed as follows:

Article 1
General Obligations

1. Each State Party to this Arrangement upon entry into force of this Arrangement and thereafter shall not produce or flight-test any intermediate-range and shorter-range missiles or produce any stages of such missiles or any launchers of such missiles.

2. Each State Party to this Arrangement shall eliminate all its intermediate-range and shorter-range missiles and launchers of such missiles, as well as all support structures and equipment associated with such missiles and launchers, being in its possession or ownership, or being located in any site under its jurisdiction or control, under categories subject to an agreement, so that no later than the agreed date after entry into force of this Arrangement and thereafter no such missiles, launchers or support structures and equipment shall be possessed by each State Party.

Article II
**Rules of Accounting and Definitions of Types of Intermediate-Range
and Shorter-Range Missiles**

Provisions for rules of accounting and definitions of types of intermediate-range and shorter-range missiles are subject to an agreement.

Article III
**Limitations on Stationing and Transit of Intermediate-Range
and Shorter-Range Missiles**

Provisions for stationing and transit of intermediate-range and shorter-range missiles are subject to an agreement.

Article IV
Exchange of an Information Related to the Obligations

Provisions for exchange of an information under categories of data, related to the obligations provided for by this Arrangement, are subject to an agreement.

Article V
Elimination Procedures

Each State Party to this Arrangement shall eliminate all its intermediate-range and shorter-range missiles and launchers of such missiles, and all support structures and support equipment associated with such missiles and launchers in accordance with the procedures which are subject to an agreement.

Article VI
Rules of Compliance Verification

Provisions for rules of compliance verification are subject to an agreement.

Article VII
Definitions

Definitions of the terms "ballistic missile and ground-launched ballistic missile (GLBM)", "cruise missile and ground-launched cruise missile (GLCM)", "GLBM launcher", "GLCM launcher", "intermediate-range missile", "shorter-range missile" and others may be based on the definitions set forth in Article II of the Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, and are subject to an agreement.

Article VIII
The Organization for Implementation of the Arrangement

The States Parties to this Arrangement shall come to an agreement about mechanism of implementation of the subject and the objective of this Arrangement.

Article IX
Duration of the Arrangement

This Arrangement shall be of unlimited duration.

Article X
Amendments, Signature, Accession, Ratification, Entry into Force,
Reservations, Depositary, Authentic Texts

Provisions for amendments, signature, accession, ratification, entry into force, reservations, depositary, authentic texts are subject to an agreement.

Annexe 3

TREATY ON THE PREVENTION OF THE PLACEMENT OF WEAPONS IN OUTER SPACE, THE THREAT OR USE OF FORCE AGAINST OUTER SPACE OBJECTS (DRAFT)

Présenté à la Conférence du Désarmement, 1089^{ème} séance plénière

13 février 2008

Source : site du Ministère russe des Affaires étrangères, www.mid.ru

The States Parties to this Treaty,

Reaffirming that outer space plays an ever-increasing role in the future development of humankind,

Emphasizing the rights to explore and use outer space freely for peaceful purposes,

Interested in keeping outer space from turning into an arena for military confrontation, in assuring security in outer space and safe functioning of space objects,

Recognizing that prevention of the placement of weapons and of an arms race in outer space would avert a grave danger for international peace and security,

Desiring to keep outer space as a sphere where no weapon of any kind is placed,

Noting that the existing agreements on arms control and disarmament relevant to outer space, including the bilateral ones, and the existing legal regimes concerning the use of outer space play a positive role in exploration of outer space and in regulating outer space activities, and should be strictly complied with; although they are unable to effectively prevent the placement of weapons and an arms race in outer space,

Recalling the resolution of the General Assembly of the United Nations « Prevention of an arms race in outer space », where, inter alia, a conviction was expressed in the need for examination of further measures in the search for effective and verifiable bilateral and multilateral agreements in order to prevent an arms race in outer space,

Have agreed on the following:

Article I

For the purpose of this Treaty:

a) the term « outer space » means space beyond the elevation of approximately 100 km above ocean level of the Earth;

b) the term « outer space object » means any device, designed for functioning in outer space, being launched into an orbit around any celestial body, or being in the orbit

around any celestial body, or on any celestial body except the Earth, or leaving the orbit around any celestial body towards this celestial body, or moving from any celestial body towards another celestial body, or placed in outer space by any other means;

c) the term « weapons in outer space » means any device placed in outer space, based on any physical principle, specially produced or converted to eliminate, damage or disrupt normal function of objects in outer space, on the Earth or in its air, as well as to eliminate population, components of biosphere critical to human existence or inflict damage to them;

d) a weapon will be considered as « placed » in outer space if it orbits the Earth at least once, or follows a section of such an orbit before leaving this orbit, or is stationed on a permanent basis somewhere in outer space;

e) the « use of force » or « threat of force » mean any hostile actions against outer space objects including, inter alia, those aimed at their destruction, damage, temporarily or permanently injuring normal functioning, deliberate alteration of the parameters of their orbit, or the threat of these actions.

Article II

States Parties undertake not to place in orbit around the Earth any objects carrying any kind of weapons, not to install such weapons on celestial bodies, and not to station such weapons in outer space in any other manner; not to resort to the threat or use of force against outer space objects; not to assist or encourage other states, groups of states or international organizations to participate in activities prohibited by the Treaty.

Article III

Each State Party shall take all necessary measures to prevent any activity prohibited by the Treaty on its territory or in any other place under its jurisdiction or control.

Article IV

Nothing in this Treaty can be interpreted as impeding the rights of the States Parties to explore and use outer space for peaceful purposes in accordance with international law, which include but are not limited to the Charter of the United Nations and the Outer Space Treaty.

Article V

Nothing in this Treaty can be construed as impeding the realization by the States Parties of the sovereign right for self-defense in accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations.

Article VI

With a view to facilitate assurance of compliance with the Treaty provisions and to promote transparency and confidence-building in outer space activities the States Parties shall practice on a voluntary basis, unless agreed otherwise, agreed confidence-building measures.

Measures of verification of compliance with the Treaty may be the subject of an additional protocol.

Article VII

When a dispute arises between States Parties concerning the application or the interpretation of the provisions of this Treaty, the parties concerned shall first consult together with a view to settling the dispute by negotiation and cooperation.

When the parties concerned do not come to an agreement after consultation, the disputed situation that has arisen may be referred to the Executive organization of the Treaty along with provision of the relevant argumentation.

Each State Party shall undertake to cooperate in the settlement of the disputed situation that has arisen with the Executive organization of the Treaty.

Article VIII

To promote the implementation of the objectives and the provisions of the Treaty, States Parties shall establish the Executive organization of the Treaty which shall:

- a) receive for consideration inquiries by any State Party or a group of States Parties related to the grounds that have arisen to believe that the violation of the Treaty by any State Party is taking place;
- b) consider matters concerning the compliance with the obligations taken by States Parties;
- c) organize and conduct consultations with the State Parties with the view to settle down the situation that has arisen in connection with the violation of a State Party of the Treaty;
- d) take measures to put an end to the violation of the Treaty by any State Party.

The title, status, specific functions and forms of work of the Executive organization of the Treaty shall be the subject of an additional protocol to the Treaty.

Article IX

International intergovernmental organizations may take part in the Treaty. Provisions defining variants and modalities of their participation in the Treaty shall be the subject of an additional protocol to the Treaty.

Article X

Any State Party may propose amendments to the Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depository who shall promptly circulate it to all States Parties. Upon the request of at least one third of the States Parties, the Depository Governments shall convene a conference to which all States Parties shall be invited to consider the proposed amendment.

Any amendment to the Treaty shall be approved by a majority of the votes of the States Parties. The amendment shall enter into force for all the States Parties in accordance with the procedures of the entry into force of the Treaty.

Article XI

The Treaty shall be of unlimited duration.

Each State Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of

this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall notify the Depository in written form of the decision taken six months in advance of the withdrawal from the Treaty.

Article XII

The Treaty shall be opened for signature by all States at the United Nations headquarters in New York. Any State which did not sign the Treaty before its entry into force may accede to it at any time.

The Treaty shall be subject to ratification by signatory States in accordance with their constitutional norms. Instruments of ratification or accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who is hereby designated the Depository of the Treaty.

Article XIII

The Treaty shall enter into force upon the deposit of instruments of ratification by twenty States, including all Permanent Member States of the United Nations Security Council.

For States whose instruments of ratification or accession are deposited after the entry into force of the Treaty, it shall enter into force on the date of the deposit of their instruments of ratification or accession.

Article XIV

The Treaty, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall send duly certified copies thereof to all signatory and acceding States.