

L'évolution difficile de la «maîtrise des armements» vers un «système mondial de sécurité»

La « maîtrise des armements » (traduction approximative de l'anglais *arms control*) est le régime dans lequel, tout en maintenant une force militaire considérable, on négocie entre adversaires potentiels des limitations quantitatives et qualitatives des armements (avec pour conséquence l'acceptation de fournir des informations et d'en accepter la vérification).

Ce régime est une invention de l'ère nucléaire. Il a été mis en pratique à partir des années soixante entre les États-Unis et l'URSS, avec pour objectifs essentiels d'éviter ou de surmonter les « crises » éventuelles, et de régler la course aux armements. Aucun autre pays ne s'est, ou n'a été, associé à ce régime jusqu'en 1985. En revanche, depuis cette date, les accords de réduction des armements et d'établissement de mesures de confiance négociés dans le cadre ou à la suite de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ont impliqué dans la maîtrise des armements l'ensemble des pays européens.

Si l'accord entre adversaires sur la conduite des guerres est un phénomène ancien, dont on pourrait écrire l'histoire, la négociation entre adversaires pour empêcher la guerre est un phénomène nouveau. Dans la recherche de la paix et de la sécurité, c'est une voie difficile, réaliste et concrète qui se situe entre les politiques de force (consistant à préparer la guerre pour avoir la paix) et les recherches idéalistes relatives soit au « désarmement » (qualifié souvent de « général et complet »), soit aux tentatives d'institutionnalisation d'une « sécurité collective », restée jusqu'ici évasive.

Il s'agit donc d'une invention conceptuelle décisive, qui a ouvert la voie à une transformation révolutionnaire des conceptions de la sécurité. Il est aujourd'hui possible de considérer qu'elle pourrait conduire à l'élimination des systèmes de défense fondés sur les armées et sur les alliances, et à leur remplacement par les mécanismes institutionnels de sécurité, où le contrôle, les mesures de confiance et l'acceptation de certaines règles permettraient de garantir le non-recours à la violence et l'arbitrage des conflits internationaux. C'est dire que nous serions en train d'assister à une transformation profonde de structures mentales, façonnées par des millénaires d'histoire guerrière.

Il n'est donc pas surprenant que cette méthode nouvelle ait eu du mal à s'imposer et à se développer. Elle est la forme que revêt, ou devrait revêtir, le conflit international quand la guerre ouverte est devenue impossible. Mais cette forme reste aujourd'hui encore très imprécise et n'a pas fini d'évoluer. Qu'une guerre générale — affrontement de deux armées qui cherchent chacune à détruire l'autre ou à la vaincre — ne soit simplement plus possible quand chacune d'elle détient le feu nucléaire n'a été reconnu qu'avec réticence et avec lenteur.

La théorie de la dissuasion a eu du mal à progresser dans les esprits, et le fait que la maîtrise des armements soit son corollaire inévitable a été encore plus difficilement reconnu.

À la difficulté de comprendre le caractère entièrement nouveau de la situation créée par le développement des arsenaux nucléaires des deux superpuissances s'est ajouté le fait que le jeu stratégique dans cette nouvelle situation ne pouvait plus être vérifié sur les champs de bataille. Le phénomène d'irresponsabilité qui en est résulté a permis aux théories les plus opposées de s'affronter, donnant ainsi aux problèmes militaires, depuis le début des années cinquante, un caractère fortement académique. Toutefois, en raison même de cet aspect abstrait, l'étude de l'évolution des conceptions de la maîtrise des armements permet de mieux apercevoir le jeu des forces qui, dans une société planétaire en cours de constitution, tendent à favoriser ou à empêcher l'émergence d'un système de sécurité capable de supprimer le recours à la guerre.

Dès 1943, à Los Alamos, Niels Bohr, qui avait participé à la conception de la première bombe A, disait : « La nouvelle arme ne contribuera pas seulement à transformer la guerre, mais elle exigera de l'humanité de transcender son habitude ancestrale de faire la guerre ». Depuis les premières années d'existence de l'arme nucléaire, les formules en ce sens ont abondé : « Dès que la Russie aura la bombe, nous aurons une paix armée, et ce sera une paix durable » (Szilard, 1945) ; « Jusqu'à maintenant, les objectifs essentiels de l'establishment militaire ont été de gagner les guerres ; dorénavant l'objectif sera de les éviter » (Bunch Brodie, 1946) ; « étrange stabilité » (Oppenheimer) ; « dissuasion existentielle, autodissuasion » (Mc George Bundy) ; etc. En août

1949, l'explosion de la première bombe atomique russe aurait dû permettre de définir de façon précise les conséquences de cette situation de dissuasion réciproque.

Or, il n'en a rien été. Pour comprendre la lenteur avec laquelle le concept de maîtrise des armements s'est frayé un chemin dans les esprits, il faut se replacer dans le contexte historique, idéologique et politique des relations entre les deux superpuissances depuis 1945, c'est-à-dire dans le contexte de la Guerre froide jusqu'en 1985, et depuis cette date, dans celui d'une situation politique nouvelle qui est en train de mettre fin à cette guerre.

C'est un système de maîtrise des armements très imparfait et incomplet qui a émergé de la première période. Celui qui devrait émerger de la seconde n'a pas encore pris une forme définitive, mais il n'est pas exclu que l'on puisse dès maintenant deviner les contours de ce qui pourrait être un nouveau système mondial de sécurité.

Difficulté de la percée conceptuelle entre 1945 et 1985

Il est de tradition de distinguer trois phases pour la période 1945-1985 :

Celle des débuts de la Guerre froide de 1945 à 1962 ¹ ;

- La phase de la détente de 1962 à 1981 pendant laquelle les deux grands vont continuer de s'affronter partout dans le monde, tout en décidant d'être prudents pour l'essentiel, c'est-à-dire d'éviter les crises majeures ² ;
- La phase, enfin, d'un renouveau de tension entre les deux grands de 1981 à 1985 ³. L'histoire de la course aux armements, pendant ces quatre décennies, correspond assez bien aux trois phases de cette période.

La première phase, de 1945 à 1962, est en effet celle de la constitution de part et d'autre d'arsenaux complets, incluant des moyens capables de transporter le feu thermonucléaire jusqu'au cœur des territoires de chacun des adversaires en des temps de plus en plus courts. C'est aussi la phase pendant laquelle l'incontestable supériorité militaire américaine disparaît pour faire place à un équilibre approximatif avec l'Union soviétique.

En 1950, les bombes atomiques ne pouvaient être transportées que par avion, et il s'agissait de bombes A. La bombe H apparaît en 1952 aux États-Unis, en 1953 en URSS. En 1955, l'URSS dispose d'une vingtaine de bombes et de quelques bombardiers stratégiques, contre 4750 bombes et 400 bombardiers pour les États-Unis. Le premier Spoutnik est lancé en 1957, avant l'« Explorer » américain (février 1958). En 1960, l'URSS dispose d'une force d'attaque véritablement menaçante de 300 bombes, 50 bombardiers et surtout d'environ vingt missiles intercontinentaux. Les missiles lancés de sous-marins apparaissent en 1960 pour les États-Unis, en 1964 pour l'URSS. La photoreconnaissance par satellite est mise en place en 1960 — aux États-Unis, en 1962 en URSS.



Progrès de la maîtrise des armements : l'armée soviétique démantèle des missiles SS-20 dans une base du Kazakhstan, juin 1988. Sygma

Au contraire, pendant la phase qui correspond à la détente (1962-1981), les progrès qualitatifs de la course aux armements restent significatifs, mais ne changent plus fondamentalement un type d'équilibre qui se maintient, accompagné d'une course quantitative déraisonnable. Les innovations importantes concernent :

- La mise au point des systèmes ABM (systèmes antimissiles) en 1966 en URSS, en 1974 aux États unis ;
- Les missiles stratégiques dotés de plusieurs têtes indépendantes pouvant chacune se diriger vers un objectif différent (multiple independantly targetable reentry vehicle dits MIRV) en 1970 aux États-Unis, en 1975 en URSS ;
- Les armes dites tactiques pouvant envoyer des charges nucléaires miniaturisées à des distances diverses ;
- Les cruise missiles, avions sans pilotes volant lentement, pouvant être lancés d'avion, de bateau ou du sol et difficiles à détecter par radar.

Pendant cette phase, le nombre des têtes nucléaires passe de 5550 pour les États-Unis et de 600 pour l'URSS en 1965 à, respectivement, 10 100 et 6000 en 1980 ; et celui des lanceurs stratégiques de 1850 pour les États-Unis et 525 pour l'URSS en 1965, à 2046 et 2582 respectivement en 1980.

Enfin, pendant la dernière phase (1981 — 1985), la course quantitative va continuer, le nombre des têtes nucléaires stratégiques s'égalisant presque avec 11200 pour les États-Unis et 9900 pour l'URSS, et celui des lanceurs passant à 2939 pour les États-Unis et 2682 pour l'URSS. Cependant, le système ABM des États-Unis dit Strategie Defense Initiative — SID (Initiative de défense stratégique — IDS) en reste au stade de la recherche et des premières expérimentations, sans percée technologique réelle.

Il faut garder ces données technico-militaires et politico-idéologiques présentes à l'esprit en examinant la naissance et l'évolution du concept de maîtrise des armements au cours de cette première période. Il est tout d'abord assez naturel que, malgré les remarques de Niels Bohr, Oppenheimer et quelques autres bons esprits, l'ère nucléaire ait été abordée avec une mentalité prénucléaire. Dès le début des années cinquante, plusieurs manières d'aborder le problème se sont partagé les esprits et ont conduit à des discussions et des luttes d'idées et d'influence qui ont permis en pratique au jeu de la course aux armements de se substituer à ce qui aurait pu, ou dû, être le jeu bien compris de la dissuasion mutuelle et de l'équilibre stratégique, garantie de la paix.

On a d'abord vu apparaître l'idée que l'arme nucléaire était réellement utilisable, c'est-à-dire qu'elle n'interdisait pas la bataille, mais se contentait de la transformer. Aux États-Unis, Paul Nitze, qui devait être pendant plus de quarante ans l'un des « experts » reconnus dans les négociations sur l'arms control, soutenait dès 1947 que l'arme nucléaire n'était, après tout, que « l'équivalent d'un raid de 220 B29 ». Or, si l'arme était utilisable (elle avait été utilisée à Hiroshima et à Nagasaki, mais dans une situation où l'adversaire ne pouvait pas répondre de la même manière), la conséquence était qu'il fallait prévoir de s'en protéger (d'où les abris atomiques) et qu'il fallait surtout acquérir une supériorité sur l'adversaire éventuel, en disposant de plus de bombes que lui, en en fabriquant de plus puissantes (d'où la course à la bombe H), en se maintenant en permanence dans une situation où le chantage à l'utilisation du nucléaire soit toujours en faveur de votre camp et non de celui de l'adversaire.

Une telle attitude, dans les deux camps, paraissait en quelque sorte naturelle, dans la mesure où elle consistait à transposer simplement dans l'ère nucléaire les principes élémentaires de stratégie qui avaient régné pendant toute l'histoire, avant 1949. Les tenants de la nouveauté absolue de la situation — par exemple dès l'origine aux États-Unis, George Kennan — ont eu dans ces conditions bien du mal à se faire entendre, puis comprendre. Toute l'histoire de l'évolution de la maîtrise des armements jusqu'en 1985, et peut-être encore aujourd'hui, ne s'explique que par le fait qu'ils n'ont jamais été compris que partiellement.

La raison principale de la survivance à l'ère nucléaire de structures mentales prénucléaires est, bien évidemment, idéologique. Il s'agit pour les deux grands de maintenir et de développer leurs hégémonies. La division idéologique du monde, combinée avec l'orgueil national, doit trouver une traduction dans la recherche de la supériorité en matière de force militaire et d'armements. Pour les « faucons » qui dominent la scène politique, l'idée que la guerre est impossible — en conduisant inévitablement à admettre le compromis — est donc

proche de la trahison. Ce climat idéologique a joué, dans les deux camps, un rôle essentiel et a fait toute la difficulté du problème.

La complexité de la logique de la dissuasion n'a pas non plus facilité les choses. Cette logique consiste à tout mettre en œuvre pour faire croire à l'adversaire que l'on peut être assez fou pour déclencher le cataclysme nucléaire, donc à tout faire comme si l'on se préparait à une décision de ce genre en cas de crise extrême ou de menace fondamentale contre le « sanctuaire national » ; à tout faire aussi pour être en mesure de conserver une capacité de représailles pour le cas où l'autre aurait recours le premier à l'arme nucléaire, sans toutefois lui laisser croire que l'on est en train d'acquiescer une supériorité qui le menace réellement de capitulation — auquel cas des réactions de panique en cas de crises deviendraient possibles...

D'où la constitution de tout un arsenal de concepts propres à cette logique, concernant la nature des objectifs stratégiques théoriques qu'il faut être capable d'atteindre : stratégie « anticités » ou stratégie « antiforces » ; ou les méthodes d'intimidation progressive en cas d'attaque : « réponse flexible », utilisation d'« armes de théâtre » sur le champ de bataille (seulement possible si l'on possède une « panoplie complète » allant des armes conventionnelles aux missiles intercontinentaux en passant par tous les degrés de puissance et de distance de tir des armes nucléaires). L'OTAN adopta cette formule en 1967 (sur proposition faite par les États-Unis en 1962), aux lieux et places de la stratégie de représailles massives (massive retaliation) inventée par Foster Dulles et adoptée par l'OTAN en 1956. Élaboration, enfin, de toute une famille de concepts autour de l'hypothèse de la « première frappe » — large attaque nucléaire destinée à détruire les forces de représailles possibles de l'adversaire, le laissant dans l'incapacité d'infliger un dommage substantiel à l'attaquant —, d'où l'importance du rôle de la « défense antimissile » (ou ABM - anti-ballistic missile) dont l'efficacité éventuelle aurait pour — effet de renforcer automatiquement la capacité d'offensive (en réduisant le risque des dommages que l'adversaire pourrait vous infliger en répondant) et la capacité de réponse en cas d'attaque de l'adversaire ; d'où l'importance aussi de la précision et du nombre des têtes nucléaires que va considérablement accroître le développement des missiles MIRV ; d'où, enfin, l'importance de la mobilité des lanceurs de missiles, empêchant l'adversaire de connaître à l'avance leurs positions.

Le rôle de « l'impensable », le renversement de la logique traditionnelle — en particulier sur le rôle de la défense dont le développement accroît proportionnellement la capacité offensive —, la nécessité de faire croire à sa détermination de façon irrationnelle, celle aussi de ne pas affoler l'adversaire en devenant trop crédible, le développement d'armes qui ont pour raison d'être de ne pas être utilisées..., tous ces paradoxes sont difficiles à comprendre et prêtent à de multiples interprétations. Dans ces conditions, la théorie de la dissuasion est devenue très rapidement le « domaine réservé » de gens qui se croient suffisamment intelligents pour en percevoir toutes les subtilités ; elle fait l'objet d'un snobisme intellectuel.

Le fait que la conception la plus simple et la plus rationnelle de la dissuasion ait pu se résumer dans la formule « destruction mutuelle garantie » (mutually assured destruction, ce qui donne le sigle MAD, qui veut dire fou) montre que l'ère nucléaire a ajouté au plaisir des jeux stratégiques les délices de l'apparente absurdité. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que les intellectuels, les universitaires en particulier, aient trouvé là l'occasion d'utiliser leurs compétences en matière de maniement d'idées et de concepts. C'est ainsi qu'à l'ère atomique, l'establishment militaire se voit supplanter pour les conceptions stratégiques par les professeurs. C'est en écrivant des livres sur les armes nucléaires que l'on devient ministre des Affaires étrangères, ou au moins conseiller pour les questions de sécurité : Henry Kissinger et Zbigniew Brzezinski font de nombreux émules, qui ne réussissent pas tous aussi bien, mais qui tous cherchent à soutenir des thèses originales ou hétérodoxes afin de se faire remarquer, ce qui accroît, bien entendu, la confusion ?

Il n'y a pas de doctrine véritablement rationnelle ou raisonnable de la dissuasion dans la mesure où l'extravagance même peut accroître l'effet dissuasif et par conséquent la stabilité, ou conduire l'adversaire à la table de négociations : par exemple, la menace de développer la défense antimissile, même si elle n'a aucune chance d'être réellement efficace — comme dans le cas de l'IDS (Initiative de défense stratégique) — peut inquiéter l'adversaire et le faire réfléchir ou modifier son comportement. Il reste que la course aux armements, tant qualitative que quantitative, a été directement alimentée par au moins quatre déviations majeures par rapport à

ce qui aurait pu être, de part et d'autre, une conception plus « raisonnable » de la paix armée et de l'équilibre entre les deux grands.

La première a été la recherche quasi permanente de la supériorité, comme s'il s'était agi de gagner une guerre sur le terrain comme au bon vieux temps, ce qui n'a pas permis de négocier utilement de véritables limitations quantitatives, ni d'inclure dans les négociations (sauf pour les systèmes antimissiles) l'exclusion du développement de nouvelles armes.

La deuxième a été l'illusion de l'équilibre quantitatif, en d'autres termes l'idée que le nombre des lanceurs et des têtes nucléaires jouait un rôle par lui-même, alors que seule est importante l'invulnérabilité de la capacité de représailles. La plupart des experts et des politiques ont succombé à cette illusion. Robert Mc Namara a essayé d'expliquer que la « parité » existait entre l'URSS et les États-Unis en octobre 1962, lors de la crise de Cuba, parce que, malgré une disparité numérique de 17 à 1 (5000 têtes stratégiques aux États-Unis contre 300 pour l'URSS), une attaque nucléaire contre l'URSS n'aurait pas eu de sens. En effet, quelques dizaines de missiles soviétiques auraient certainement survécu et suffi pour détruire les États-Unis. Mais, il n'a été que très peu compris et certainement pas entendu.

La troisième déviation a été l'illusion de la possibilité d'une défense invulnérable contre les missiles de l'adversaire, couplée avec l'idée de la supériorité morale de la défense sur l'attaque. Peuvent en témoigner les propos tenus, par exemple, par Kossyguine à Glassboro, lors de son entrevue avec Johnson en janvier 1967, en réponse au même Mc Namara qui lui expliquait que le déploiement d'un système soviétique antimissile conduirait tout droit à une nouvelle escalade de la course aux armements : « La défense est morale ; l'offensive est immorale » répondit-il ? Même après la conclusion du traité ABM qui entérinait la conception inverse, l'illusion est renée de ses cendres, sous la forme de l'IDS.

La quatrième idée fautive, enfin, a été celle que la dignité et la souveraineté nationale, et les besoins de la sécurité empêchaient que soient admises des vérifications par l'adversaire sur le sol national. Les tentatives faites pour surmonter ce tabou (par exemple l'initiative « cieux ouverts » faite par Eisenhower en juillet 1955) n'ont pu réussir, le recours aux « moyens techniques nationaux » — expression par laquelle on a désigné dans les traités l'observation par satellite — paraissant finalement suffisant à chacun.

Ce n'est pas ici le lieu d'écrire l'histoire des discussions et des rivalités autour de ces conceptions diverses de la dissuasion et de l'équilibre stratégique, ou du maintien de la stabilité en cas de crise. Mais il faut d'abord noter que la réflexion, bien que souvent abstraite, a toujours été teintée d'idéologie : le nationalisme, la recherche de l'hégémonie, le besoin de se sentir en position de force ont influencé les théoriciens beaucoup plus que le souci de l'équilibre et de la préservation de la sécurité. Cet aspect idéologique a été renforcé par la différence des niveaux de compréhension du problème entre :

- L'opinion publique, qui souhaite la paix, mais croit volontiers qu'on l'obtient par la force ;
- Les hommes politiques qui, ou bien utilisent les sentiments dominants de l'opinion pour leurs besoins électoraux (Kennedy invoquant le missile gap dans sa campagne électorale en 1960 contre son concurrent Nixon ; Nixon en 1968 utilisant la même idée de gap pour se présenter en homme fort contre son concurrent démocrate Humphrey ; Reagan faisant de même contre Carter en 1980, etc.), ou bien ont souvent sur les problèmes stratégiques des vues sommaires (Reagan et sa « guerre des étoiles », Kossyguine déjà cité) ;
- L'establishment militaire qui défend ses intérêts et ses budgets (Eisenhower, pourtant militaire lui-même, dénonçant le « complexe militaro-industriel ») ;
- Les « experts » enfin qui se posent en s'opposant les uns aux autres, et qui font carrière dans la diplomatie ou dans les avenues du pouvoir.

Dans ces conditions, les attitudes doctrinales ont été évidemment influencées aussi bien par les situations de politique intérieure (qui aux États-Unis déterminent l'attitude du Congrès — le maccarthysme par exemple en — 1954 — et la force du courant conservateur, favorisant en permanence les « faucons » contre les « colombes »), que par celles de politique extérieure (les événements du Viet Nam en 1971 influençant directement l'attitude de Nixon et de Kissinger vis-à-vis de la Chine et lors des négociations SALT 1 avec l'URSS ; l'invasion de l'Afghanistan en 1979, fournissant au Congrès l'excuse de ne pas ratifier les accords SALT II)⁴.

Aussi peut-il sembler presque surprenant que la conception de la maîtrise des armements ait tout de même pu se frayer un chemin à travers tous ces obstacles, et se traduire par un

nombre important d'accords (cf note 2), dans la période dite de « détente », dont les accords SALT I ABM de 1972 et SALT II de 1979 ont été les plus marquants. Si le bon sens a commencé à se faire entendre à partir de 1962, c'est bien évidemment en raison de la conjonction :

- De l'émotion créée non seulement dans l'opinion, mais aussi dans l'establishment politique par le fait d'avoir frôlé la catastrophe au cours de la crise de Cuba ⁵ ;
- De l'existence, dès le début des années soixante, d'arsenaux contenant des missiles stratégiques dotés de têtes thermonucléaires garantissant la possibilité de destruction mutuelle ;
- De la certitude qu'aucun progrès technique ne pourrait assurer la supériorité absolue à l'un des deux camps.

Le climat d'ensemble ainsi décrit n'a toutefois permis, ni d'un côté ni de l'autre, d'aborder le problème dans son entier. La logique de la leçon de Cuba eût voulu que, pour préserver la paix à l'avenir, on se préoccupât à la fois de prévenir les accidents et les crises, de garantir la stabilité et d'arrêter, sinon de renverser, la course aux armements dans tous les domaines.

Mais la situation psychologique et politique n'avait pas suffisamment mûri pour cela. En fait, dans la préparation des accords SALT I, on ne s'est préoccupé que du danger provenant des missiles stratégiques intercontinentaux. Le seul progrès intellectuel important (mais provisoire) a été de comprendre de part et d'autre que le développement de systèmes défensifs — pouvait être dangereux en entraînant nécessairement une course encore plus folle au nombre, à la précision et à la puissance des missiles.



*La rencontre Bush-Gorbachev à Helsinki en septembre 1990 : au-delà de la maîtrise des armements, il reste beaucoup à faire pour instaurer un système mondial de sécurité.
(Le secretain, Sygma)*

Il a donc fallu plusieurs années de maturation, de 1962 à 1968, pendant lesquelles on s'était surtout préoccupé des risques pouvant provenir de la prolifération nucléaire, afin que les deux grands se décident à engager les négociations bilatérales pour la limitation des armements stratégiques (ouverture des conversations en novembre 1969) et qu'on aboutisse trois ans après aux accords SALT I, par lesquels l'URSS et les États-Unis s'engageaient (Traité ABM) à ne pas déployer de systèmes défensifs antimissiles, avec seulement deux exceptions : 150 km autour de leurs capitales et 150 km autour d'un site de lanceurs ICBM, représentant au total 100 engins antimissiles au maximum (un protocole de juillet 1974 a ultérieurement ramené le nombre des sites autorisés à un seul). Un intérim agreement limitait, d'autre part, le nombre des lanceurs

ICBM autorisés à 1054 pour les États-Unis et à 1618 pour l'URSS⁶. L'accord ne limitait pas le nombre des têtes nucléaires que chaque missile pouvait emporter ; il prévoyait enfin la vérification de son application par les « moyens techniques nationaux », ce qui représentait un modeste progrès intellectuel et politique, dans la mesure où, comme l'écrivait l'annuaire du SIPRI en 1973, « la recherche de l'information sur les activités de l'adversaire, jusque-là considérée comme taboue, était élevée au rang d'une activité internationale reconnue et effectivement utile ».

« Pour le reste, continuait le même auteur, cet accord encourage la course technologique aux armements et même la rend légitime : la “limitation” se changera en “escalade” ».

Telle était évidemment la conséquence logique d'un accord ainsi limité à un seul type d'armement. Sans doute les négociations devaient-elles continuer et la préparation d'un accord plus complet était-il prévu par les traités.

Mais la marche vers SALT II, marquée par la rencontre Ford-Brejnev de Vladivostock en novembre 1974, où l'on décide d'élargir les accords futurs à l'ensemble des lanceurs, et où l'on établit un chiffre limite global, puis par une tentative américaine en mars 1977 d'aller au-delà de la — formule de Vladivostock- (tentative immédiatement rejetée par l'URSS), ne fera pas de progrès décisif.

L'accord SALT II de juin 1979, signé à Vienne par Carter et Brejnev, prévoira, à partir du 1^{er} janvier 1981, une limite de 2250 vecteurs stratégiques de tous types comprenant un maximum de 1320 missiles « lourds », dont 1200 (ICBM ou SLCM) pouvant être à têtes multiples (MIRV), parmi lesquels 880 ICBM au maximum. Le nombre des têtes par missiles MIRV était limité à 10 pour les ICBM et à 14 pour les SCLM. L'accord laissait de côté les armes tactiques et les cruise missiles. Il permettait de continuer la course qualitative dans presque tous les domaines. Le Sénat américain refusa de le ratifier.

Les résultats de l'accord ont été qu'en 1985, comme indiqué ci-dessus, le nombre des lanceurs dépassait d'environ 500 unités les limites acceptées, et que le nombre des têtes nucléaires stratégiques, du fait du développement des MIRV, s'était multiplié par 2,5 environ pour les États-Unis et par 5 pour l'URSS, depuis 1972. Quant aux missiles à portée intermédiaire et aux armes nucléaires tactiques (obus d'artillerie, mines, cruise missiles, etc.), le nombre des têtes nucléaires atteignait environ 10000 de chaque côté. Un total de plus de 40000 têtes nucléaires pour les deux grands représente un résultat assez paradoxal pour les efforts de maîtrise des armements ; il faut y ajouter la remise en cause, par le lancement du programme IDS, cher au président Reagan, du Traité ABM de 1972, pourtant signé et ratifié de part et d'autre pour une durée indéfinie.

La conception et la mise en application de la maîtrise des armements résultant, à cette date, de 40 années de pratique de la dissuasion réciproque étaient donc finalement modestes, timides, et menacées. On avait sans doute appris que l'affrontement nucléaire était impossible, mais le bon sens perdait chaque jour du terrain, et une course aux armements sans limite continuait d'être alimentée par toutes les déviations idéologiques empêchant la mise en œuvre d'une doctrine « rationnelle » de la dissuasion.

Les progrès décisifs à partir de 1985

Les mêmes forces idéologiques et les mêmes déviations vont continuer à se manifester dans la période qui commence en 1985. Toutefois, en présence des changements intervenus en URSS sur le plan de l'idéologie, de la doctrine et de la politique militaire, une nouvelle conception de la maîtrise des armements se fait jour. Elle est mise en œuvre avec ténacité du côté soviétique par Michael Gorbatchev. Elle se confond dans une certaine mesure avec le courant « désarmement » qu'elle va rendre plus réaliste. Dans ces conditions, elle a peut-être cette fois des chances d'aller plus loin que la précédente et de se traduire dans les faits de façon moins paradoxale.

En mai 1981, George Kennan, dans une conférence prononcée à Washington, avait suggéré que l'on considère sérieusement la possibilité de réduire les arsenaux nucléaires de 50 %. L'idée qu'il n'était pas nécessaire, pour maintenir la stabilité, de continuer à construire quelques milliers de lanceurs et de têtes nucléaires supplémentaires n'avait guère de chances d'être adoptée et mise en pratique au moment où Kennan l'énonçait. Cinq ans plus tard, elle servira de base aux négociations qui se dérouleront au Sommet de Reykjavik entre Gorbatchev

et Reagan, et si elle échoue alors en raison du refus américain de renoncer à l'IDS, elle va servir de cadre aux nouvelles négociations de maîtrise des armements sur le plan stratégique, rebaptisées ST ART (Strategie arms reduction talks), le mot de réduction remplaçant celui de limitation.

Les novations qui vont se succéder à partir du demi-échec — demi-succès de Reykjavik vont concerner l'idée :

- Qu'il est possible de supprimer complètement une catégorie d'armes (suppression des missiles à moyenne portée par le Traité FNI (Forces nucléaires intermédiaires) de Washington en 1987) ;
- Que la vérification sur place, par des inspecteurs de l'adversaire, de l'exécution d'un traité est désormais acceptable (idée mise aussi en pratique pour la vérification de l'exécution du Traité FNI (Article 11 organisant les inspections sur place pendant 13 ans après la signature du Traité, Article 12 — organisant des mesures de coopération pour accroître l'efficacité de l'utilisation des « moyens techniques nationaux ») ;
- Qui résulte des décisions prises à la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) d'établir des « mesures de confiance » consistant à inviter des observateurs de l'adversaire aux manœuvres effectuées par les armées en présence en Europe ;
- Que les négociations en vue de la réduction des armements devraient, sinon s'étendre à toutes les catégories d'armes, du moins concerner à la fois des armes chimiques (pour tous les pays), les armes nucléaires stratégiques (les deux grands) et les armes conventionnelles (23 pays).

Ces novations ne sont évidemment pas seulement des percées intellectuelles venant perfectionner la conception abstraite de la maîtrise des armements. Elles sont rendues possibles par le changement idéologique qui se développe en URSS et en Europe de l'Est, et par ses traductions concrètes sur le plan des politiques extérieure et intérieure. Le climat est ainsi profondément modifié par la décision de l'URSS de retirer ses troupes d'Afghanistan et par les gestes d'apaisement qu'elle effectue ou provoque chez ses alliés (Cubains en Angola, Vietnamiens au Cambodge...). Les transformations extraordinairement rapides qui se produisent en Europe de l'Est et en URSS sont, de leur côté, en train de remettre en cause l'opposition idéologique entre l'Est et l'Ouest, et par suite, la ligne de front qui traversait le milieu de l'Europe enfin la raison d'être des deux alliances militaires elles-mêmes.

Cette nouvelle situation idéologique et politique devrait donc permettre une analyse plus fine de la notion de sécurité et un élargissement de la notion de maîtrise des armements, de manière à faire une place plus grande à la réduction des armements, aux mesures de contrôle mutuel et international. Il est impossible aujourd'hui de déterminer de façon précise le nouveau régime de défense ou de sécurité auquel on aboutira. Mais on peut identifier les éléments à prendre en compte pour comprendre les principales orientations et imaginer les péripéties possibles de cette évolution. Ils comprennent :

- Les négociations en cours sur la réduction des armements ;
- Les types de résistances qui continueront de s'opposer au développement de la maîtrise des armements ;
- Les possibilités d'une nouvelle conceptualisation des problèmes de sécurité.

L'hypothèse du succès des négociations en cours

Il n'est pas ridicule aujourd'hui de faire l'hypothèse que l'ensemble des négociations en cours sur la réduction des armements puissent aboutir dans un délai de 3 ou 4 ans à des résultats positifs. Les objectifs généraux de réduction ou d'interdiction sont déjà acceptés de part et d'autre, et les discussions portent actuellement sur les modalités. Les difficultés sont identifiées et l'on semble à peu près décidé à les surmonter. Les récentes concessions faites sur des points importants (par exemple l'inclusion des avions dans les discussions sur les armes conventionnelles, l'acceptation de séparer les négociations ST ART de la précondition de l'abandon de l'IDS par les États-Unis, etc.) semblent indiquer que des solutions pourront être trouvées pour les obstacles qui subsistent.

Or, le résultat significatif d'un succès de ces négociations ne se trouverait pas dans les réductions, pourtant substantielles, du nombre des chars, des avions et des missiles, mais dans l'effet psychologique que produiraient :

- L'évidente disparition d'une menace d'invasion ou d'agression de part et d'autre ;
- Et la présence sur le sol des deux parties d'une véritable armée de contrôleurs portant l'uniforme de « l'adversaire ».

Le mandat adopté en janvier 1989 pour les négociations FACE de Vienne (Forces armées conventionnelles en Europe) leur donne pour objectifs « d'établir un équilibre stable et sûr entre forces conventionnelles à des niveaux plus bas, d'éliminer les disparités » et « par priorité de faire disparaître la capacité de lancer des attaques surprises et d'engager une offensive à large échelle ». Elles portent essentiellement sur les chars, les véhicules blindés, les pièces d'artillerie, et, depuis la concession faite par le Président Bush, sur les avions d'attaque.

Le fait que l'URSS ait déjà publié un inventaire précis de ses arsenaux, admis l'existence de disparités, accepté le principe de leur élimination (ce qui la conduirait pour les chars, véhicules blindés et pièces d'artillerie à des destructions atteignant quelque 60 % des chiffres actuels, alors que l'OTAN n'aurait à diminuer les siens que de 10 à 15 %), effectué avant même la conclusion des négociations des réductions unilatérales (retrait de 5000 chars de Centre-Europe et réduction d'effectifs de 500000 hommes) contribue déjà à faire disparaître l'idée même de la menace du « déferlement des chars soviétiques sur l'Europe » qui, depuis 40 ans, justifie la politique militaire de l'OTAN. La signature des accords confirmerait définitivement cette transformation psychologique et politique.

De même pour les négociations nucléaires stratégiques START (Strategie arms reduction talks) qui ont pour objet une réduction de 50 % de ce type d'armements, le problème essentiel ne consiste pas à savoir à quel palier on arrivera pour le nombre des lanceurs ou transporteurs et pour celui des têtes nucléaires. Les réductions actuellement prévues jusqu'au niveau de 6000 têtes nucléaires et de 1600 lanceurs ou transporteurs de part et d'autre laisseraient de toute manière subsister d'énormes capacités de destruction. Là encore, le problème essentiel est de faire disparaître la menace d'une attaque-surprise — le danger de première frappe. La conclusion d'un accord — ce qui supposerait que l'on a finalement surmonté les deux difficultés qui subsistent (sur l'interprétation du Traité ABM et sur les missiles de croisière lancés en mer, sea launched cruise missiles) — aurait un effet psychologique essentiel : le développement de la conviction que la guerre n'est réellement souhaitée par aucune des parties.

Mais, peut-être, l'effet psychologique le plus important serait-il le résultat de la mise en œuvre des mesures de vérification et de contrôle que prévoient les traités. Selon les estimations données par un rapport de la CIA de décembre 1988 au sujet des mesures de vérification à prévoir pour l'exécution du Traité START, il serait nécessaire de prévoir au moins 2500 installations de contrôle sur le territoire de l'URSS et presque autant sur le territoire des Etats-Unis. La vérification du Traité sur les armes conventionnelles exigerait probablement une organisation encore plus importante. Enfin, les progrès des négociations, depuis l'adoption du concept de « mesures de confiance » (MDC) par l'Acte final d'Helsinki de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ont été très remarquables. À l'envoi d'observateurs de part et d'autre et à un nombre important de manœuvres organisées par les pays signataires des accords⁷ sont venues s'ajouter des mesures plus contraignantes (MCDS, mesures de confiance et de sécurité) élaborées par les réunions de Belgrade et de Madrid sur les suites de la CSCE, puis par les négociations de la CDE (Conférence sur le désarmement en Europe de Stockholm, de janvier 1984 à décembre 1986). Enfin, le dernier cycle de négociations qui a commencé à Vienne en mars 1989 a pour objet d'étendre et de développer ces mesures (possibilité d'envoi d'observateurs aux manœuvres impliquant plus de 13000 hommes, au lieu de 17000 actuellement, amélioration des méthodes d'observation et d'information réciproques). Les Soviétiques proposent même d'interdire les manœuvres mobilisant plus de 40000 hommes, ce qui entraînerait de part et d'autre la suppression d'exercices comme les manœuvres annuelles de l'OTAN (Autumn Forge), mobilisant plus de 200000 hommes.

Cet extraordinaire développement des mesures de vérification, d'observation et de contrôle ne pourrait pas ne pas renforcer, de part et d'autre, la conviction que la guerre est en train de devenir une hypothèse purement académique, qui ne justifie plus le maintien d'énormes appareils militaires, rendus en fait de moins en moins utilisables, le contrôle ayant pour résultat final d'aboutir à empêcher leur emploi. La logique de l'entreprise de réduction des armements, combinée avec celle du développement des mesures de vérification est de remplacer la défiance par la confiance. À la limite, la notion même de dissuasion est antinomique avec celle de

confiance. Il est donc compréhensible qu'il soit proposé d'aller plus loin et de créer une situation qui, au lieu de se contenter de réduire les menaces, aboutirait à les faire disparaître complètement⁸.

C'est la raison pour laquelle la situation qui sera créée par le succès des négociations en cours sur les armes conventionnelles et sur les armes stratégiques sera une situation instable — en ce sens qu'elle conduira inévitablement à continuer les négociations pour atteindre des niveaux d'armements encore plus bas. Plus, peut-être, que les négociations FACE elles-mêmes, l'évolution de la situation politique a déjà réussi à supprimer la possibilité d'une attaque-surprise en Europe. Mais on sera inévitablement conduit à aller plus loin dans la réduction des armements, notamment en ce qui concerne les armes nucléaires à courte portée, sous la pression d'une Allemagne réunifiée et de quelques autres pays, en vue de la suppression ou de la réduction à de très faibles niveaux de toutes les armes de ce type stationnées sur leur sol. Elle conduira aussi, vraisemblablement, à rechercher un palier plus bas pour les armes nucléaires stratégiques. L'idée que les discussions pour la réduction de 50 % des armes stratégiques sont « un pas dans la bonne direction, mais que cela ne suffit pas » et qu'il faut « proposer d'éliminer toutes les armes qui sont utilisables pour une première frappe » a été exposée notamment par l'ex-Président Richard Nixon, dans un article publié en février 1989 dans *Foreign Affairs*. Il y proposait de réviser le processus actuel des négociations START par un schéma en deux temps qui comprendrait un premier niveau de réduction moins ambitieux (et donc plus rapidement réalisable) et un deuxième niveau où l'on chercherait à atteindre « l'objectif beaucoup plus difficile d'accroître la stabilité stratégique en réduisant des deux côtés le nombre des armes capables de détruire des objectifs militaires renforcés au cours d'une première frappe ». Le niveau de ces armes les plus menaçantes devrait être réduit de manière beaucoup plus importante que le chiffre de 50 % actuellement considéré, et il propose une réduction de 75 % du niveau actuel de ce type d'armes du côté soviétique et du côté américain (en y incluant les plans en cours, soit le MX, le Midgetman et le missile Trident II D 5).

« Le problème n'est pas de savoir, écrit-il, si ce traité réduit le nombre des armes nucléaires, mais s'il réduit la possibilité d'une guerre nucléaire... Nous devons juger finalement la valeur de tout accord START sur la question de savoir s'il accroît la sécurité de nos forces stratégiques et diminue les incitations possibles des deux côtés à recourir aux armes nucléaires dans une crise. Cette logique qui tend maintenant à donner pour objectif aux négociations la suppression des menaces — et non seulement leur simple réduction — est celle qui inspire les propositions faites par les Soviétiques de leur côté en matière d'armes conventionnelles, comme en témoigne le plan en trois phases présenté par M. Chevardnadze : réduction en Europe dans une première phase éliminant les asymétries dans les effectifs et 5 catégories d'armements (chars, avions d'attaque, hélicoptères de combat, véhicules blindés et artillerie) avec réduction à un niveau inférieur à 10-15 % du plus bas niveau actuel de l'un ou l'autre côté, deuxième phase permettant de réduire ces armements à un niveau de moins 25 %, troisième phase enfin où les forces armées des deux côtés ne conserveraient plus qu'un caractère « strictement défensif ».

C'est évidemment dans la direction indiquée par l'ex-Président Nixon et par le ministre des Affaires étrangères de l'URSS, E. Chevardnadze, que s'orienteront les négociations supplémentaires que déclenchera la signature des accords actuellement négociés sur les armes nucléaires et sur les armes conventionnelles. C'est dire que la conception de la maîtrise des armements pourrait évoluer de façon décisive vers une nouvelle conception de la sécurité militaire se fondant sur deux ou trois idées simples, mais ayant un caractère entièrement nouveau : notamment qu'il est possible et souhaitable de rechercher la sécurité par le développement de mesures de contrôle réciproque et, surtout, qu'il est possible non seulement de réduire les menaces, mais de les supprimer.

Une telle situation ne manquerait pas de conduire les autres puissances nucléaires, la Grande-Bretagne et la France en particulier, à participer aux négociations sur ces armes. Le problème du palier minimum d'armements garantissant la sécurité — de ce qu'il faudrait entendre par « suffisance raisonnable » — se poserait donc en définitive à de très nombreux pays, avec plus d'acuité qu'aujourd'hui.

Il faut enfin tenir compte du fait que les négociations sur l'interdiction de la fabrication et de la détention d'armes chimiques, qui se déroulent dans le cadre de l'ONU — et donc entre 159

partenaires — semblent aussi laisser espérer, en dépit d'énormes difficultés techniques, qu'elles peuvent aboutir. Deux remarques s'imposent en ce qui les concerne :

- Leur succès aboutirait à l'installation d'un régime de vérification et d'inspection international extraordinairement complexe, conduisant à la mise en place d'un organisme utilisant des milliers d'inspecteurs, ce qui renforcerait encore dans les pays du Nord l'effet psychologique provoqué par les mesures de contrôle concernant les autres types d'armes ;
- L'on assisterait à l'extension à tous les pays, y compris ceux du Tiers Monde, de cette nouvelle conception de la sécurité, qui se fonde davantage sur le contrôle que sur les armes.

En définitive, la situation ainsi décrite conduirait à une recherche dans le domaine institutionnel : quelles institutions peuvent encadrer les mesures de contrôle multilatéral ou mondial ? Quelles structures et quels pouvoirs convient-il de leur donner ? Quelles conséquences faut-il en tirer sur le plan des organisations régionales et de l'organisation mondiale ? Les questions de sécurité n'exigent-elles pas des solutions institutionnelles spécifiques, distinctes de celles qui sont aujourd'hui proposées pour l'organisation économique et politique de la future Europe, dans la mesure même où elles ne sont solubles qu'au niveau d'une zone géographique beaucoup plus étendue ? Et peut-on organiser la sécurité dans une zone géographique déterminée, sans tenir compte du reste du monde ?

Résistances au développement de la maîtrise des armements

La pression ainsi exercée dans le sens d'un nouveau régime de sécurité nationale et internationale sera évidemment contrebalancée par des résistances idéologiques et corporatistes, et par les intérêts liés à l'existence des structures actuelles. Les résistances idéologiques se sont déjà manifestées avec vigueur. Les conservateurs aux USA, en Europe et en URSS se refusent à admettre que les changements en cours soient durables et fondamentaux. En Occident, cette attitude a pris des formes polémiques et même caricaturales⁹, la thèse essentielle étant que rien n'est changé sauf en paroles, et qu'il ne faut pas baisser la garde, mais au contraire moderniser, développer, faire comme si rien ne s'était passé.

Il est difficile de pronostiquer les formes que revêtiront ces résistances à l'Est comme à l'Ouest, dans l'hypothèse, ici envisagée, d'un succès du premier cycle de négociations actuellement engagées, accompagné par une libéralisation accrue de l'Europe de l'Est. Les éléments à prendre en compte peuvent cependant être identifiés. Il faudra s'attendre tout d'abord que la diminution des budgets militaires provoque de très difficiles problèmes de reconversion d'une partie importante des personnels militaires et des industries d'armements, qui ne semblent pas avoir fait jusqu'ici l'objet de sérieuses études préparatoires. La pression que continuera d'exercer le « complexe militaro-industriel — s'accroîtra du fait même qu'il sera non seulement menacé, mais directement atteint par les mesures de réduction.

La révolution intellectuelle exigée par la transformation fondamentale de la situation politique, idéologique et stratégique ne se fera pas sans mal. Les esprits ont été trop longtemps habitués à penser en termes de stratégie traditionnelle, à faire face à une situation relativement simple d'opposition entre deux camps rivaux et idéologiquement distincts pour pouvoir s'adapter aisément à une situation aussi nouvelle.

Les nuances idéologiques à l'intérieur de chaque pays et les diverses sensibilités nationales à l'égard des problèmes de défense vont donc provoquer des réactions très variées. L'analyse que l'on peut faire aujourd'hui de la complexité du débat stratégique aux États-Unis et en Europe montre clairement qu'il ne suffit plus de distinguer entre colombes et faucons. Dans une étude récente, Stuart Croft¹⁰ distingue aux États-Unis cinq écoles de pensée différentes sur la stratégie américaine (radical liberal dealers, defence democrats, conservative dealer bi/ateralists, conservative defenders, conservative unilateralists) aboutissant ainsi à 5 scénarios différents pour la stratégie américaine (renforcement du Traité ABM, déploiement d'une défense antimissile "mince" en accord avec l'URSS, recherche d'un accord d'arms control radical avec l'URSS, diminuant très considérablement la force stratégique en ICBM de l'URSS, combiné avec le déploiement limité de défenses antimissiles négociées, déploiement d'une défense antimissile généralisée pour les missiles, enfin déploiement généralisé de défenses antimissiles protégeant aussi les populations). L'on risque d'avoir à faire face à un débat encore plus

complexe en cas de succès des négociations en cours. Ce qui est vraisemblable, c'est qu'il se concentrera autour de la nature des menaces auxquelles il faudra faire face à l'avenir.

Vers un nouveau système et une nouvelle conception de la sécurité

En définitive, c'est bien de la vision politique et de la capacité de dominer et d'intégrer tous les éléments des problèmes posés que dépendra l'évolution du régime de maîtrise des armements vers un nouveau régime plus large intégrant le contrôle dans la sécurité, ou au contraire son blocage ou son rejet dans des conditions qui permettraient aux systèmes de défense traditionnels de se maintenir et de se développer. En d'autres termes, l'avenir dépend dans une large mesure de la mise au point et de l'adoption de concepts nouveaux en matière de défense et de sécurité.

L'Est a fait, en ce domaine, des efforts beaucoup plus importants que l'Ouest. C'est toute une gerbe de concepts nouveaux qui ont été proposés dans les discours officiels et dans les instances internationales pour soutenir les efforts de négociations. On a ainsi vu apparaître les concepts de « niveau de suffisance raisonnable », de système complet de paix et de sécurité internationale » (comprehensive system of peace and security ou CSPS), de « défense défensive », accompagnés par les notions de « sécurité économique internationale », de « dissolution des alliances militaires », etc. Tout un nouveau vocabulaire a été ainsi proposé aux chancelleries occidentales qui l'ont examiné avec scepticisme et méfiance, avant de le rejeter pour l'essentiel.

Mais le rejet par l'Ouest des concepts proposés par l'Est ne s'est en aucune manière accompagné de propositions de concepts de remplacement. Ainsi, les possibilités d'effectuer des progrès conceptuels décisifs ne paraissent pas encore réunies. Toutefois, la rapidité des changements est telle que la réflexion sera bien obligée sinon de précéder au moins de suivre les événements. Or, dans l'hypothèse, faite ci-dessus, d'un succès et d'une continuation des négociations sur la réduction des armements, du développement généralisé des mesures de contrôle, et dans l'hypothèse complémentaire de la continuation de la démocratisation de l'Europe de l'Est et de l'URSS, il est possible d'imaginer au moins les types de problèmes auxquels des solutions devront obligatoirement être apportées, sous la forme de concepts nouveaux. On peut ainsi énumérer sur les plans militaire, institutionnel et idéologique les problèmes :

- Du niveau minimum d'armements ;
- Des types de mesures de vérification et de contrôle qui devront l'accompagner ;
- Des types de menaces contre la sécurité, auxquelles il conviendra désormais de faire face et par quels moyens ;
- Du type d'institutions qui pourraient le mieux permettre d'organiser un nouveau régime ou système de sécurité nationale et internationale ;
- Du type de société qui correspondrait à ce type de régime et d'institutions.

Il s'agit certes d'un vaste programme, mais l'importance des changements en cours justifie que la réflexion politique ne se limite pas à une vitrine déterminée. Les problèmes de sécurité ont toujours été liés aux questions institutionnelles et idéologiques. Il n'est donc pas surprenant que les changements qui se produisent aujourd'hui dans les domaines idéologique et institutionnel remettent en question de façon fondamentale la conception de la sécurité, dont l'évolution à son tour ne peut pas ne pas avoir d'effet sur les plans idéologique et institutionnel.

L'étendue et la nature des mesures, et même des régimes permanents de vérification et de contrôle qui seront finalement acceptés, conditionneront évidemment la solution qui pourra être donnée au problème du niveau minimum d'armements dans chaque pays. La réponse qui sera apportée au problème des types de menaces auxquelles il conviendra de faire face à l'avenir jouera un rôle essentiel pour déterminer la conception d'ensemble des systèmes de sécurité. On peut s'attendre en ce domaine à des efforts d'imagination considérables, alimentés par les idéologies politiques diverses qu'il s'agira de défendre et de promouvoir. C'est sur ce sujet que les conceptions les plus fantastiques et les plus erronées ont des chances de se développer, justifiées seulement par les préjugés politiques et sociaux de ceux qui les soutiendront, ce qui ne les empêchera pas d'atteindre une grande audience. L'histoire (rappelée ci-dessus) des idées relatives à la dissuasion pendant la période 1945-1985 peut permettre d'imaginer les batailles idéologiques et théoriques qui se déclencheront à ce sujet.

D'autre part, l'évolution en cours du rôle et de la place de l'État-nation (abandons de souveraineté au profit d'institutions régionales surtout en Europe, début d'acceptation de mesures de contrôle militaire, etc.) sera désormais au moins autant liée à l'évolution des conceptions en matière militaire qu'à celle des idées en matière d'interdépendance économique. Mais si chacun peut constater qu'une nouvelle répartition des fonctions et des pouvoirs est amorcée entre les divers niveaux sous-national (autonomies internes), national, régional et mondial, nul ne peut dire aujourd'hui quelles nouvelles structures politiques elle produira. La conception jusqu'ici acceptée, en principe, de la « sécurité collective » au niveau mondial, par le truchement du Conseil de sécurité de l'ONU, évoluera peut-être vers un régime plus efficace, si les tabous qui l'ont empêchée jusqu'ici de fonctionner réellement peuvent être un jour surmontés.

C'est en définitive de la solution qui sera, ou ne sera pas, trouvée aux énormes problèmes que pose désormais l'intégration économique et politique d'une société mondiale divisée entre deux « mondes » totalement différents — l'un riche, postindustriel et ne comptant qu'un milliard d'individus, l'autre pauvre, agro-pastoral, commençant à peine son industrialisation et ayant plus de 4 milliards d'habitants — que dépendra la viabilité des mécanismes de sécurité qui pourront être mis en place. L'évolution future et l'élargissement de la conception de la maîtrise des armements dépendent donc d'un très grand nombre de facteurs et de leurs combinaisons, empêchant de ce fait tout pronostic. Le débat déjà amorcé entre l'Est et l'Ouest, et entre conservateurs et libéraux dans les deux camps, permet toutefois d'imaginer que ce sont deux conceptions possibles de la sécurité qui vont s'affronter dans les années à venir.

La première s'efforcera de conserver l'essentiel des structures et des tendances au développement des appareils militaires existants, avec repliement au niveau purement national si les alliances existantes se distendent. Elle s'efforcera de justifier la continuation de la course qualitative aux armements sous toutes ses formes (nucléaire, ABM, espace, armes intelligentes, etc.), même si des concessions doivent être faites au plan quantitatif, et de limiter au maximum sinon de détruire l'acquis actuel de la maîtrise des armements.

La deuxième tentera de réduire considérablement les niveaux actuels d'armements, de supprimer complètement certaines catégories d'armes, de développer les mesures de contrôle et de les institutionnaliser de manière non seulement à diminuer, mais à supprimer les menaces d'agression entre pays qui accepteraient ces régimes de contrôle permanent. Elle s'efforcera de renforcer et de réformer les institutions mondiales pour leur permettre de garantir un système effectif de sécurité collective.

En fait, l'acceptation des premières mesures de maîtrise des armements par les traités de 1972 (interdiction des systèmes défensifs ABM, limitation d'une catégorie d'armes, légitimation des moyens d'observation par les moyens techniques nationaux) a ouvert la voie à une marche possible vers une société mondiale d'où le recours à la guerre serait progressivement banni. Les progrès qui ont été faits depuis : élargissement des limitations à d'autres catégories d'armes (SALT II), percées faites en matière de mesures d'observation directe (mesures de confiance de la CSCE) et de contraintes imposées (mesures de confiance et de sécurité de la CDE), de vérification sur place et de suppression complète d'une catégorie d'armes (Traité FNI), semblent pouvoir se poursuivre et se développer à travers les négociations en cours pour aboutir à un nouveau régime de sécurité internationale.

Mais l'accélération, depuis 1985, du mouvement dans cette direction ne permet pas pour autant d'espérer qu'il puisse se poursuivre de façon linéaire. Ce mouvement ne concerne en fait jusqu'ici que les deux grands pour les armes nucléaires, que les deux grands et quelques pays européens pour les armes conventionnelles. Or, même pour les pays ainsi concernés, une transformation politique, institutionnelle et idéologique d'une telle ampleur, à supposer qu'elle soit possible, ne saurait se produire sans résistance et sans péripéties. L'extension à la planète entière d'un système de sécurité fondé sur le contrôle mutuel étendu à toutes les catégories d'armes — nucléaires, conventionnelles, chimiques et biologiques, etc. — suppose que :

- L'ensemble des pays nucléaires, y compris la Chine, accepte pour les armes de ce type de participer à un régime de maîtrise des armements, ce qui est loin d'être acquis ;
- Les pays du Tiers Monde acceptent de participer à un régime de contrôle qui, jusqu'ici, ne s'est étendu qu'aux pays du Nord ;
- Les pays riches acceptent de payer le prix très élevé d'une intégration économique et sociale mondiale.

Or, si ces pays riches, du fait des transformations en cours à l'Est et des progrès technologiques qui les font tous entrer dans l'ère postindustrielle, tendent à constituer une société de plus en plus homogène, en revanche, la société planétaire, en dépit de la marche vers : l'interdépendance économique, reste encore profondément hétérogène, les pays du Sud n'ayant ni le même mode de production, ni les mêmes idéologies, ni les mêmes problèmes de sécurité que ceux du Nord. La question de savoir si le Nord sera capable de faire adopter par les pays du Sud un régime de maîtrise des armements généralisé à toutes les catégories d'armes revient en définitive à se demander si le Nord est capable de rendre homogène la société planétaire, c'est-à-dire d'exporter vers le Sud son idéologie faite d'un mélange de volonté d'enrichissement, de droits de l'homme et de démocratie, mais aussi de transférer au Sud sa capacité de production et de modernisation, et finalement son niveau de vie.

Il est fort à craindre que la réponse soit négative. Il est devenu à la mode de dire que la conception de la sécurité internationale doit être entièrement revue et corrigée, pour y intégrer notamment les considérations écologiques. Mais on reste fort loin d'avoir effectué la reconversion intellectuelle nécessaire pour définir et accepter toutes les conséquences (notamment économiques et financières) d'une conception de la sécurité adaptée aux problèmes et aux possibilités de la société moderne.

En fait, nous assistons aujourd'hui à une course de vitesse entre l'évolution de structures mentales habituées à penser le système international en termes militaires, et le développement rapide de menaces nouvelles qui ne sont plus de type militaire, mais qui résultent des migrations massives du Sud vers le Nord, et qui sont en train de déstabiliser le monde riche et développé. Ce serait un étrange paradoxe qu'une société devenue capable de concevoir et de mettre en œuvre un système destiné à supprimer la guerre se désintègre faute d'avoir su identifier de nouveaux types de menaces, et d'avoir mis en place, en temps utile, les moyens de les éviter. Mais l'histoire offre bien des exemples de cataclysmes que la lenteur d'évolution des structures mentales n'a pas permis de prévenir.

Maurice Bertrand

1. Cette période est marquée, notamment, par le plan Marshall, (juin 1947), le blocus de Berlin, la séparation de la RFA et de la RDA, la guerre de Corée (1950 — 1953), l'émergence de la Chine communiste, la constitution de l'OTAN (1949) et du Pacte de Varsovie (1955), l'entrée de la RFA dans l'OTAN, la phase française de la guerre d'Indochine (1946-1954) suivie de l'engagement américain au Viet Nam, la répression de la révolution hongroise (1956), le début de la guerre d'Algérie... Période placée en URSS, sous le règne de Staline jusqu'en mars 1953, puis de Malenkov, Boulganine et Khrouchtchev, cependant qu'aux États-Unis Eisenhower succède à Truman en 1952, puis Kennedy à Eisenhower en 1960. Période qui se termine par la crise de Cuba de septembre à novembre 1962, crise qui permet aux deux grands de mesurer que les risques d'un affrontement nucléaire sont très réels.
2. C'est la période de la guerre du Viet Nam, jusqu'à la défaite américaine en 1975, de la rupture idéologique entre Pékin et Moscou (1963) de l'écrasement du printemps de Prague (1968), de la normalisation des relations Chine États-Unis (1971) ; c'est la grande période de la décolonisation et du développement de nombreux conflits locaux et régionaux dans lesquels les deux grands sont directement ou indirectement impliqués (du Congo au Moyen-Orient en passant par l'Afrique, l'Amérique centrale et l'Asie).
3. Période placée en URSS sous le règne de Khrouchtchev jusqu'en 1963, puis sous celui de Brejnev, cependant qu'aux États-Unis se succèdent Kennedy jusqu'en 1963, Johnson jusqu'en 1968, Nixon jusqu'en 1974, Ford jusqu'en 1976, Carter jusqu'en 1980, où il cède la place à Reagan.
Mais c'est aussi la période pendant laquelle seront signés : le traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires (1963), les traités sur la démilitarisation de l'espace et sur la dénucléarisation de l'Amérique latine (1967), le traité de non-prolifération nucléaire (1968), l'accord des quatre sur Berlin (1971), l'ouverture de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe en 1972, l'ouverture des négociations MFBR en 1973, l'accord SALT I (ABM) en 1972, l'accord sur la prévention de la guerre nucléaire entre l'URSS et les États-Unis en 1973, les accords SALT II en 1979.
4. Cette troisième période est marquée par le développement de l'intervention militaire soviétique en Afghanistan (commencée à la fin de l'année 1979), l'accroissement de l'armement nucléaire Américain en Europe (déploiement des Pershing II), et par l'« initiative de défense stratégique » du président Reagan, qui va tendre à remettre en question tout l'équilibre stratégique Est-Ouest.
5. Les exemples donnés ici portent presque tous sur les États-Unis dont la scène politico-stratégique est la mieux connue. Mais toutes les informations concernant l'URSS montrent que, mutatis mutandis, les jeux politico-stratégiques y ont été de type comparable.
Cf, le récit romantique fait par Robert Mc Namara, dans *Blundering into disaster*, New York, Pantheon Books, 1987, p. II, de ses propres émotions, le 27 octobre 1962, après que Kennedy et lui-même avaient informé Khrouchtchev que les États-Unis entreprendraient des actions supplémentaires (further action) si les missiles soviétiques n'étaient pas retirés de Cuba : je ne spéculerai pas sur ce que cette « further action » aurait pu être, mais je sais que lorsque je quittais la Maison Blanche, et traversais le jardin pour prendre ma voiture et rejoindre le Pentagone dans ce soir d'automne merveilleux, je craignais qu'il ne soit possible que je ne vois pas une autre nuit de samedi ».
6. La différence entre les deux chiffres se justifie par la prépondérance américaine en bombardiers stratégiques (450 pour les EU contre 140 pour l'URSS) qui ne sont pas inclus dans l'accord, par des considérations géographiques et par le fait que les États-Unis disposent déjà de missiles MIRV, ce qui n'est pas le cas de l'URSS au moment de la signature de l'accord.

-
7. À la fin de 1988, en vertu de ces accords, 83 « activités militaires » avaient été notifiées de part et d'autre (33 pour l'OTAN, 46 par le Pacte de Varsovie, 4 pour les non-alignés) et des observateurs avaient été invités à assister à 35 d'entre elles. Au surplus, 18 inspections sur demande (challenge inspections) avaient été organisées dans de bonnes conditions (5 pour les États-Unis, 5 pour l'URSS, 2 pour le Royaume-Uni, 2 pour la RDA, 1 pour la RFA ainsi que pour la Turquie, la Bulgarie et la Pologne). International Institute for Strategic Studies (IISS), *Strategie Survey*, 1988-1989, p. 53.
 8. Cf, Graham T. Allison Jr., « Testing Gorbatchev » *Foreign Affairs*, automne 1988.
 9. « Le fait que le Secrétaire général Gorbatchev sait sourire et s'habiller correctement ne signifie pas qu'il y ait un changement fondamental dans les objectifs soviétiques », Caspar Weinberger, *Foreign Affairs*, printemps 1988 ; voir aussi Thierry de Montbrial, « La sécurité exige la prudence », *Foreign Policy*, été 1988 ; « Rapport sur la dissuasion sélective » de la Commission américaine sur la stratégie intégrée à long terme : « L'échec (de la nouvelle politique soviétique) pourrait conduire le régime à rechercher sa légitimité dans le succès militaire à l'extérieur. .. », etc.
 10. International Institute for Strategic Studies (IISS), *Adelphi papers*, 238. « The impact of strategie defences on EuropeanAmerican relations in the 1990s. »