

39

LA LIMITATION DES ARMEMENTS NAVALS

par Ron Purver

Bien que rédigé à l'automne 1991, soit avant l'événement historique qu'est la dissolution finale de l'URSS, le présent article couvre des questions toujours d'actualité, dans la mesure où des forces navales permanentes importantes continuent d'exister de part et d'autre de l'ancienne ligne de partage Est-Ouest. À l'Est, il semble que l'essentiel de la marine soviétique reviendra à la Russie, encore qu'un différend subsiste avec l'Ukraine à propos de la flotte de la Mer Noire. Il devient d'autant plus urgent, avec la « chute libre » de l'économie de l'ancienne Union, de régler le problème de la prolifération, au-delà de ses frontières, de divers types de matériels militaires, y compris des navires.

Ces dernières années, le monde a assisté à des progrès véritablement époustouflants dans de nombreux domaines de la limitation des armements, surtout entre l'Est et l'Ouest. Cependant, un domaine reste quasi inchangé, malgré les appels répétés de l'URSS et de quelques analystes occidentaux, celui des armements navals. Les armes nucléaires stratégiques déployées en mer tombent, il est vrai, sous le coup d'accords successifs sur la limitation des armements stratégiques. Dans leurs initiatives de septembre et octobre 1991, les présidents Bush et Gorbatchev ont abordé la question des armes nucléaires tactiques embarquées sur des navires. Toutefois, d'autres catégories de forces navales (appelées « forces polyvalentes ») échappent en grande partie aux contraintes existantes. Comment cela se fait-il ? Qu'est-il arrivé lorsqu'on a essayé de limiter les armements navals et pourquoi progresse-t-on si lentement, voire pas du tout ? Quelles sont les chances de mesures négo-

ciées à l'avenir ? Certains secteurs de la limitation des armements navals sont-ils plus prometteurs que d'autres ?

HISTORIQUE

Bien que souvent considérée comme un domaine assez nouveau, la limitation des armements navals a en réalité une longue histoire, quelque peu controversée d'ailleurs. Un des exemples de limitation des armements les plus anciens et les mieux réussis est l'Accord Rush-Bagot de 1817, qui a aidé à prévenir une course aux armements navals entre la Grande-Bretagne et les États-Unis sur les Grands Lacs, après la guerre de 1812. D'autres ententes bilatérales ou multilatérales moins connues ont été négociées à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècles. Citons le Pacte naval entre l'Argentine et le Chili de 1902 et le Protocole naval entre la Grèce et la Turquie de 1930. Certains accords, comme la Convention de Montreux de 1936, qui limite le nombre de bâtiments de guerre en Mer Noire hors des zones littorales, se sont révélés relativement efficaces et durables. D'autres, imposant notamment des restrictions aux manoeuvres sous-marines, eurent moins de succès.

Cependant, c'est le Traité naval de Washington, conclu en 1922, qui a marqué le début de la plus grande expérience en matière de limitation des armements navals, c'est-à-dire de l'arsenal stratégique d'alors. Entre autres choses, il limitait le tonnage des vaisseaux de ligne des cinq grandes puissances maritimes de l'époque (États-Unis, Grande-Bretagne, Japon, France et Italie), les obligeant à renoncer à soixante-huit bâtiments existants ou en construction.

43-262-561

Il limitait aussi la modernisation, en imposant un moratoire de dix ans (ensuite prolongé de cinq ans) sur la construction de nouveaux vaisseaux de ligne et précisait que lesdits vaisseaux et les porte-avions ne pouvaient être remplacés qu'après vingt ans de service. Enfin, il plafonnait le déplacement maximum et le calibre des canons de catégories de navires (ex. : 35 000 tonnes et des canons de seize pouces pour les bâtiments de ligne).

Suivi par les Traités navals de Londres de 1930 et 1936, le Traité de Washington a instauré un «régime» de quinze ans qui s'est traduit par un désarmement considérable, a permis d'économiser beaucoup d'argent et a contribué à améliorer les relations politiques entre les principaux rivaux maritimes, pour un temps du moins (et dans le cas de la Grande-Bretagne et des États-Unis, de façon plus permanente).

CONTRAINTES LIMITANT LES FORCES NAVALES ET LEURS ACTIVITÉS

Les forces navales figuraient dans les divers projets de désarmement général et total dont il a été question au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Cependant, les partisans de la limitation des armements ne s'y sont jamais arrêtés particulièrement. Néanmoins, nombre des accords bilatéraux et multilatéraux négociés au cours des dernières décennies, tant au niveau régional que mondial, ont des incidences indirectes sur les forces navales, ou sur l'environnement maritime dans lequel elles opèrent.

Ainsi, les dispositions relatives à la démilitarisation dans le Traité sur l'Antarctique de 1959 s'appliquent à toute la zone située au sud du 60^e degré de latitude sud, y compris aux régions océaniques, bien qu'elles incluent une condition protégeant «les droits... de tout État aux termes du droit international s'agissant de la haute mer dans cette région». Le Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963 interdit de procéder à des explosions entre autres «sous l'eau, y compris dans des eaux territoriales ou en haute mer». Lorsque tous les États de la région l'appliqueront, le Traité de Tlatelolco de 1967 faisant de l'Amérique latine une zone dénucléarisée devrait englober une zone comprenant de grandes étendues océaniques, dans le Pacifique et l'Atlantique, encore que les grandes puissances maritimes aient émis des réserves à ce propos. Enfin, le Traité sur les fonds marins conclu en 1971 interdit de placer des armes nucléaires ou des armes de destruction massive sur le fond des océans au-delà d'une étroite bande côtière.

En 1975, dans les dispositions de l'Acte final d'Helsinki clôturant la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) relatives à la notification préalable de grandes manoeuvres militaires en Europe, il est fait mention des unités amphibies. Lors de la Conférence d'examen de la CSCE, qui a eu lieu à Madrid en 1983, il a été convenu que le mandat de la prochaine Conférence sur les mesures

propres à accroître la confiance et la sécurité et sur le désarmement en Europe (CMPACSE, ou «Conférence de Stockholm») porterait sur «l'Europe entière et sur la région maritime adjacente», mais dans ce dernier cas, uniquement pour ce qui est des activités navales (assauts amphibies, tir d'appui naval ou attaques aériennes tactiques sur des cibles terrestres) liées à des activités terrestres. Le Document final de septembre 1986 de la Conférence de Stockholm comprenait une disposition imposant quarante-deux jours de préavis pour le débarquement de plus de 3 000 soldats d'unités amphibies, et autorisant la présence d'observateurs dans le cas de débarquement de plus de 5 000 de ces soldats.

Il n'a généralement pas été question des forces navales dans les négociations les plus récentes sur la réduction des forces conventionnelles en Europe (FCE). Cependant, à propos de la signature du Traité FCE en novembre 1990, les deux groupes d'États en présence ont adopté une déclaration par laquelle ils s'engageaient politiquement à limiter le nombre de leurs «aéronefs de combat naval basés à terre en permanence» à 430 de part et d'autre.

Mesures américano-soviétiques

En 1972, l'accord provisoire américano-soviétique SALT I sur les forces offensives gelait le nombre des missiles balistiques lancés depuis un sous-marin (SLBM) et des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins modernes à ceux opérationnels ou en construction au moment de la signature, mais autorisait une petite augmentation pour le remplacement de vieux vecteurs terrestres ou sous-marins. Un autre produit de SALT I, le Traité sur les missiles anti-balistiques (ABM), interdisait la mise au point, les essais et le déploiement en mer de tout système ABM ou de ses composantes. Parallèlement, les États-Unis et l'URSS signèrent un Accord bilatéral sur la prévention des incidents en mer (l'Accord «INCSEA») qui cherchait à établir un «code de la route» pour les unités navales navigant à proximité les unes des autres, par exemple en interdisant les attaques simulées. Par la suite, l'URSS a signé des accords similaires avec de nombreux pays occidentaux, dont le Canada.

Le Traité SALT II, signé en 1979 mais jamais ratifié, incluait les lanceurs de SLBM dans son plafond de 2 400 «vecteurs nucléaires stratégiques» (SNDV), et les SLBM à ogives multiples (dits mirvés) dans son sous-plafond de 1 200 lanceurs de missiles balistiques mirvés. Le «mirvage» de SLBM individuels était limité en plafonnant à quatorze le nombre de leurs véhicules de rentrée. Le Traité SALT II interdisait aussi les systèmes dits «futuristes» comme les missiles balistiques embarqués sur des navires de surface; les missiles balistiques ou de croisière déployés sur des fonds marins, y compris dans les eaux territoriales ou intérieures; et les SLBM «lourds» (comparables aux plus lourds missiles basés à terre). Un Protocole adjoint au Traité SALT II, qui devait être valable trois ans, interdisait le déploiement de missiles de croisière à longue portée sur

des lanceurs basés en mer (SLCM), ainsi que les essais de missiles mirvés.

À l'instar de SALT II, le Traité START de juillet 1991 comprend les SLBM dans le maximum des 1 600 SNDV autorisés de part et d'autre. En outre, les ogives des SLBM sont comprises dans le sous-plafond de 4 900 ogives de missiles balistiques. De plus, les nouveaux types de SLBM (et d'ICBM) sont limités à dix ogives chacun maximum. Les SLCM à longue portée à ogives nucléaires ne figurent pas dans le Traité lui-même, mais leur nombre est limité à 880 de part et d'autre aux termes d'une déclaration séparée mais qui engage les parties politiquement et qui interdit également la production et le déploiement de SLCM nucléaires mirvés.

Deux récents accords américano-soviétiques moins connus concernant les forces navales méritent aussi d'être mentionnés. Il s'agit de l'Accord de 1988 sur la notification des tirs de missiles balistiques, en vertu duquel les parties doivent signaler, vingt-quatre heures avant la date prévue, la zone de tir et la zone d'impact de tout essai de missile balistique stratégique, y compris les SLBM; et de l'Accord de 1989 sur la prévention des activités militaires dangereuses. On s'y engage, entre autres, à s'abstenir d'employer la force en cas d'incursions territoriales accidentelles par les bâtiments militaires de l'autre partie. Le Canada et l'URSS ont signé un accord similaire en mai 1991.

Autres efforts et propositions

Dans l'après-guerre, ce sont surtout les Nations Unies et l'Union soviétique qui ont formulé des propositions pour la limitation des armements navals. La course à ce type d'armement figure à l'ordre du jour de la Commission du désarmement de l'ONU (CDNU) depuis 1956. En 1985, dans son rapport, un groupe d'experts de l'ONU présentait pour examen une longue liste de mesures de limitation des armements navals et de mesures propres à accroître la confiance (MPAC) dans ce domaine, et demandait instamment que la priorité soit donnée aux problèmes des armes nucléaires. En 1987, un groupe de travail de la CDNU a remis un autre document dans lequel il insistait sur différentes MPAC dans le domaine naval, comme l'Accord multilatéral sur la prévention des incidents en mer et la mise à jour de la Convention de La Haye sur les mines (1907). Cependant, tous ces efforts ont été entravés par les États-Unis, qui furent souvent les seuls à s'opposer à des résolutions des Nations Unies sur la question.

Une des initiatives relatives à la limitation des armements navals qui a atteint le stade des négociations officielles dans la période de l'après-guerre visait l'océan Indien. En 1971, l'Assemblée générale de l'ONU, par 61 voix pour, aucune contre et 55 abstentions (fait intéressant, tous les membres permanents du Conseil de sécurité à l'exception de la Chine figuraient parmi ces derniers),

déclarèrent l'océan Indien «zone de paix». L'année suivante, l'Assemblée créait un Comité spécial de l'océan Indien, qui se réunit depuis lors pour examiner des mesures pratiques aux fins de donner suite à la résolution.

Même si ce dernier effort s'est avéré infructueux, le président américain Jimmy Carter a fini par approuver une proposition antérieure de l'URSS visant à imposer des limites négociées aux forces navales américaines et soviétiques dans la région. Entre la mi-1977 et le début de 1978, il y eut effectivement sur le sujet quatre séries de pourparlers américano-soviétiques, que certains baptisèrent «pourparlers sur la limitation des armements navals». Les deux parties se seraient mises d'accord sur un gel de leurs manœuvres militaires dans la région à leur niveau d'alors tout en s'engageant à travailler à de véritables réductions dans un proche avenir. Toutefois, les États-Unis rompirent les négociations en signe de protestation contre l'engagement militaire accru de l'URSS dans la Corne de l'Afrique et, en dépit de sollicitations répétées des Soviétiques, elles ne reprirent jamais.

L'URSS, qui propose depuis longtemps une limitation des armements navals, préconise des mesures qui, selon les États-Unis et les autres grandes puissances maritimes occidentales, avantageraient outrageusement la propre position militaire soviétique aux dépens de l'Occident. En juillet 1968 déjà, dans un mémoire présenté aux Nations Unies, le gouvernement soviétique appelait à la «cessation des patrouilles par des sous-marins porteurs de missiles nucléaires dans des régions où les frontières des parties à un tel accord se trouvent à portée de tir desdits missiles». Des propositions similaires ont été formulées pour limiter le déploiement avancé de porte-aéronefs et d'autres navires à capacité nucléaire. En juin 1971, l'URSS proposait une limitation plus générale et réciproque des forces navales des superpuissances dans les régions «éloignées de leurs propres rivages», comme la Méditerranée et l'océan Indien.

À la même époque à peu près, certains spécialistes occidentaux de la limitation des armements proposèrent de créer des «sanctuaires» ou «zones libres de lutte anti-sous-marine (ASM)», par analogie avec le Traité ABM, afin d'aider à préserver la capacité de repréailles des sous-marins porteurs de missiles balistiques. L'URSS reprit l'idée pendant les négociations sur le Traité SALT II en 1978, puis à nouveau pendant les pourparlers sur le Traité START, en 1982. Cependant, les États-Unis, sûrs de la supériorité de leurs propres ASM et de leurs techniques sous-marines, parvinrent à la repousser.

Les propositions de mesures propres à accroître la confiance et la sécurité dans le domaine naval (MPACS) ont été pour la première fois introduites dans le processus de la CSCE par les États neutres et non alignés (NNA) avant l'Acte final d'Helsinki de 1975 puis, à nouveau, à la Conférence d'examen de Belgrade, en 1977-1978. Elles ont pris beaucoup d'importance à la Conférence d'examen de

Madrid, au début des années 1980, lorsque les pays du Pacte de Varsovie ont prôné avec fermeté l'application de MPACS aux manoeuvres navales «indépendantes» et pas seulement à celles liées à des forces terrestres. En définitive, cependant, ils ont dû abandonner et ce fut le début d'une série de tentatives similaires infructueuses de la part des pays du Pacte et des NNA pour faire adopter de telles mesures.

À la fin des années 1980, les mesures navales figuraient en bonne place dans une série de propositions soviétiques sur la limitation des armements dans les régions limitrophes, dont l'Asie-Pacifique, l'Arctique et la Méditerranée. Il s'agissait, entre autres, de zones libres d'ASM, de diverses sortes de MPAC en matière navale (comme la notification préalable de manoeuvres et l'accueil d'observateurs, et la limitation en nombre et en ampleur de ces manoeuvres), de la limitation des activités navales dans les détroits internationaux et dans les zones de trafic maritime et de pêche intenses, et d'accords multilatéraux pour la prévention d'incidents en mer. Lors des manoeuvres de la Flotte de la Baltique en 1988, l'Union soviétique entreprit d'inviter des observateurs étrangers à assister à certaines de ses manoeuvres navales, ce qu'elle qualifiait de «MPAC unilatérale». Les États limitrophes des régions concernées - et les grandes puissances maritimes occidentales - ont réagi avec scepticisme à la plupart de ces propositions. Les alliés des États-Unis comme la Norvège et le Japon, notamment, redoutent les répercussions éventuelles de telles mesures sur la capacité et la volonté américaines de les appuyer militairement en cas de crise.

Ces dernières années, hormis leurs initiatives régionales, les Soviétiques ont demandé à plusieurs reprises l'ouverture de négociations ou, du moins, des consultations préliminaires (ne fût-ce qu'au niveau des experts) sur la limitation et la réduction des forces navales en général. Début 1988, par exemple, le ministre des Affaires étrangères de l'URSS, M. Chevardnadze, a demandé la tenue d'une conférence internationale à laquelle ne participeraient pour commencer que les États-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France, et où l'on négocierait un traité sur la réduction mondiale des forces navales. Plus tard la même année, le maréchal Akhromeyev a proposé que les États-Unis et l'URSS entament des pourparlers bilatéraux en vue de réduire les éléments de leurs forces navales qu'ils jugeaient tous deux les plus provocants. Tout en convenant avec les Occidentaux que les négociations de Vienne sur les FCE ne devraient pas s'étendre aux forces navales, les Soviétiques ont prévenu que des progrès dans la limitation des armements terrestres et aériens sur le théâtre européen seraient étroitement liés à des mesures parallèles pour réduire les armements navals. À la fin, on n'établit aucun lien de ce genre, et on procéda à des réductions substantielles des forces conventionnelles (et les Soviétiques, à un important retrait unilatéral de leurs troupes, en Europe centrale et orientale) sans qu'il y ait de progrès en matière navale.

Obstacles aux progrès

On peut facilement expliquer l'absence de progrès en matière de limitation des armements navals par la prééminence des États-Unis en tant que puissance maritime. Les Américains font valoir que, contrairement aux Soviétiques, ils dépendent énormément des liaisons océaniques pour le commerce et pour leurs relations avec leurs alliés. Bien que la marine soviétique lui soit depuis longtemps supérieure numériquement, la marine américaine, qui s'articule autour de porte-avions sans équivalent côté soviétique (et aligne donc un tonnage bien plus important), est mondialement reconnue comme supérieure dans l'ensemble, pour ce qui est des possibilités et, surtout, du perfectionnement technologique.

Contrairement aux armes stratégiques nucléaires, pour lesquelles ils se contentent d'une «parité approximative», les États-Unis estiment essentiel aux intérêts de leur sécurité de conserver leur supériorité navale. De plus, en raison d'intérêts et de rôles maritimes fondamentalement différents, les deux superpuissances ont donné à leurs marines des structures et des stratégies tout aussi différentes. Les États-Unis s'attachent à protéger les «lignes de communication maritimes» ou SLOC («maîtrise des mers») et à maintenir une puissance de frappe importante à terre. En revanche, la marine soviétique se concentre sur la défense de la patrie, y compris par des menaces contre les SLOC («interdiction d'accès»), en s'appuyant avant tout sur une immense force sous-marine. Autant d'asymétries supplémentaires qui compliquent plus encore, pense-t-on, la recherche d'une limitation équilibrée des armements.

À ces facteurs géostratégiques, il faut ajouter l'autonomie traditionnelle et l'indépendance jalousement gardée de la marine dans l'appareil militaire américain. Les décideurs partagent son point de vue dans une large mesure et, des appuis essentiels au sein du Congrès aidant, la marine est parvenue à mieux résister que d'autres armes à la réduction de ses programmes. C'est pourquoi elle s'est généralement montrée hostile, avec succès dans l'ensemble, à toute idée de limitation des armements navals touchant les forces «polyvalentes».

Néanmoins, beaucoup d'analystes et plusieurs gouvernements occidentaux, dont celui du Canada, sont de plus en plus réceptifs à certaines formes de limitation des armements navals. Au nombre des mesures les plus populaires proposées, citons : (1) divers types de MPACS navals; (2) une «dénucléarisation tactique» navale; et (3) un plafonnement du nombre des sous-marins d'attaque.

LES MPACS NAVALES

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, les NNA (la Suède et la Finlande, notamment) et l'URSS continuent de réclamer diverses formes de MPACS navales, à l'ONU

et à la CSCE. En réponse, plusieurs pays membres de l'OTAN, dont la Norvège, l'Islande, le Danemark, le Canada, les Pays-Bas et la Turquie, ont soit appuyé explicitement des formes modérées de MPACS navales, soit manifesté lors des conseils de l'OTAN l'intérêt qu'ils leur portent. En fait, selon un rapport de mai 1990 de l'Assemblée de l'Atlantique Nord (groupe parlementaire particulièrement actif sur cette question), parmi les membres de l'OTAN, «seuls les États-Unis, la France, le Portugal et l'Espagne peut-être s'opposent toujours à des MPACS navales». Cependant, la marine américaine reste farouchement opposée à presque toute forme de limitation des armements navals, y compris à des MPACS, sauf s'il s'agit d'accords bilatéraux du type de ceux visant à éviter les incidents en mer et à des visites mutuelles de personnel de marine.

L'opposition des marines occidentales aux MPACS en particulier tient à de multiples raisons. Par principe, leur mobilité et leur latitude étant extrêmement précieuses, toute restriction à leurs mouvements ou à leurs manoeuvres fait figure d'abomination pour ceux qui les commandent. Les traditionnelles «libertés de la haute mer», souvent invoquées, imprègnent toute la philosophie de cette arme. Bien que certains types de MPACS modestes puissent paraître assez anodines en elles-mêmes, ces marines redoutent, en cédant ne fût-ce que d'un pouce, de se laisser entraîner sur la «pente glissante» des mesures de limitation des armements navals plus draconiennes.

Les «puristes» s'insurgent aussi à l'idée que des concepts élaborés pour les forces terrestres du théâtre européen soient transférés sans hésiter au milieu radicalement différent de la mer. Ainsi, il est impensable de procéder à l'échange d'observateurs sur des bâtiments de guerre car, en raison de l'espace limité d'un navire, on courrait quasi automatiquement le risque de révéler des informations sensibles. La surveillance étroite de manoeuvres en mer est chose courante, dit-on, il n'y a donc pas *besoin* de législation à cet égard, comme à terre. La notification préalable des mouvements de navires priverait les marines d'une de leurs principales fonctions en cas de crise; à savoir : signaler des intentions. (Évidemment, cela dépend entièrement du point de vue de chacun; ce que les puissances maritimes peuvent considérer comme simplement «signaler», dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales, peut être perçu par la cible du signal comme une pure manoeuvre d'intimidation.) Enfin, il paraît que le risque d'incidents dangereux dû à des activités en mer est grandement exagéré. En conséquence, on rejette les MPACS navales parce qu'elles porteraient atteinte aux libertés traditionnelles en haute mer et qu'elles risquent d'altérer la fonction entière des marines, et parce qu'elles sont inutiles ou inefficaces dans la mesure où elles ne réussiraient pas à prévenir un conflit en cas de quiproquo ou de mauvaise interprétation.

Toutefois, malgré ces opinions très répandues, un nombre croissant d'analystes, parmi lesquels beaucoup d'officiers de marine supérieurs en activité ou à la retraite, déclarent

que certains types de MPACS navales ne nuiraient pas aux intérêts de la sécurité occidentale et pourraient les servir. Ainsi, par le passé, les grandes manoeuvres non annoncées de la marine soviétique auraient considérablement inquiété les cercles navals occidentaux. On estime en général que c'est l'Occident qui gagnerait le plus à tout accroissement de la transparence en matière militaire, étant donné la manie du secret de l'URSS. Les États occidentaux plus petits, proches géographiquement des rivages soviétiques voient des avantages manifestes à des mesures qui réduiraient le risque d'intimidation par les forces navales de l'URSS.

Plus important peut-être, certains types de MPACS navales promettent à la fois d'apaiser les craintes d'attaque surprise, en empêchant ou en limitant de part et d'autre les mesures jugées provocantes, et de renforcer la confiance et la compréhension mutuelles en «insistant sur le côté rituel des manoeuvres normales de temps de paix et en minimisant l'aspect compétitif», pour reprendre les mots du ministre de la Défense norvégien Johan Holst. Comme le dit M. Richard Hill, amiral britannique à la retraite, on ne peut démentir le fait que «les activités militaires en mer risquent d'alarmer», et pas seulement les petits États. C'est tout particulièrement vrai en cas de mouvements ou d'exercices soudains ou non annoncés. En outre, *en raison* justement de la nature internationale de la mer, des forces des deux blocs se retrouvent souvent face à face, ce qui accroît le risque d'incidents qui, sans être facteurs d'escalade, peuvent aigrir des relations politiques entre États.

Même si l'on accordait à certains analystes que des MPACS navales sur le modèle de Stockholm sont en grande partie de façade et sans importance militaire, il n'en existe pas moins des arguments *politiques* incontournables pour convaincre l'Occident de chercher à en négocier. Citons l'apaisement des tensions interalliées causées par l'intransigence incessante des États-Unis devant le soutien général apporté à la limitation des armements navals, notamment dans les pays nordiques. Par rapport aux Soviétiques, ces mesures pourraient renforcer la position des partisans de la limitation des armements en montrant au moins quelque souplesse sur une question qui passe auprès des faucons soviétiques pour une sorte de mise à l'épreuve de la sincérité occidentale. Enfin, les MPACS navales pourraient, à l'instar des MPACS terrestres, amener de part et d'autre les officiers à s'habituer peu à peu à une transparence accrue et à la réglementation de leurs activités, ce qui permettra sans doute un jour d'instaurer le même genre de régime complet de limitation des armements en mer que celui qui s'élabore enfin en ce moment pour les armements terrestres.

Il est probable qu'en 1992, à la réunion de suivi de la CSCE d'Helsinki, on tentera à nouveau d'élargir le mandat de futures MPACS en Europe de manière à inclure les activités navales «indépendantes». La rapide détérioration de l'économie en URSS et la confusion qui règne dans

l'Armée rouge depuis le coup d'État avorté d'août 1991 donnent à penser que l'ère de la compétition Est-Ouest en mer est terminée, ce qui repousse encore le besoin de MPACS navales. Néanmoins, les deux anciens blocs possèdent encore d'importantes forces navales permanentes. Étant donné, de plus, la terrible incertitude qui subsiste quant aux perspectives d'avenir et à la direction des républiques nées de l'ancienne URSS, il est possible qu'il y ait encore place pour de telles mesures. En outre, il n'y a pas de raison que les MPACS conçues à l'origine dans le contexte de la concurrence militaire européenne ou Est-Ouest ne puissent s'appliquer, après les modifications nécessaires, à différentes régions du monde où les tensions demeurent fortes et où les capacités navales locales continuent d'augmenter.

DÉNUCLÉARISATION TACTIQUE NAVALE

De nombreuses voix réclament une interdiction complète des armes nucléaires tactiques navales. D'aucunes font valoir qu'une telle interdiction serait à l'avantage de l'Occident, puisqu'elle supprimerait une cause de friction perpétuelle entre les États-Unis et beaucoup de leurs alliés, irrités par le refus systématique des Américains de confirmer ou nier la présence d'armes nucléaires à bord de bâtiments en visite ou dans leurs installations militaires à l'étranger. De plus, les armes nucléaires tactiques apparaissent mal adaptées à la mission traditionnelle de la marine, qui est d'affirmer la résolution d'un pays dans une crise; elles étaient réputées encourager une attaque préventive de la part de l'autre partie; et nombre d'officiers de marine redoutaient qu'elles les empêchent d'utiliser leurs forces dans des scénarios plus conventionnels. L'explosion de ces engins en guerre, craignait-on, déréglerait gravement les détecteurs électroniques, domaine où les États-Unis conservaient un certain avantage. Certains détracteurs s'interrogeaient sur le commandement et le contrôle de ces armes en mer, étant donné que, contrairement à celles basées à terre, n'étaient pas dotées de dispositifs PAL pour prévenir leur tir sans autorisation ou par inadvertance. Enfin, la précision accrue et la puissance létale des nouvelles armes conventionnelles à guidage précis rendaient les armes nucléaires tactiques navales inutiles pour nombre de leurs missions traditionnelles.

Cependant, l'argument le plus persuasif avancé contre les armes nucléaires tactiques navales est peut-être celui formulé par le principal conseiller du président Reagan en matière de limitation des armements (et ancien secrétaire à la marine), M. Paul Nitze qui, en avril 1988, prôna une interdiction parce que ces armes étaient un «grand égalisateur» pour la marine soviétique. Les États-Unis, avertit-il, risquaient de perdre leur supériorité maritime, par ailleurs inattaquable, si un conflit dégénérait de conventionnel à nucléaire, où un «seul coup», même tiré d'une plate-forme relativement petite pouvait détruire un vaisseau de ligne (bâtiments que les États-Unis possédaient en bien plus

grand nombre) ou désorganiser un convoi ou un groupe-tactique.

Ces craintes semblaient corroborées par le fait que la marine soviétique gardait toujours un nombre beaucoup plus important de plates-formes navales à capacité nucléaire, ainsi qu'une plus vaste (et généralement plus nombreuse) panoplie d'armes nucléaires tactiques navales (dont des missiles nucléaires anti-navires et des torpilles nucléaires, armes que les États-Unis ne possèdent pas). Étant donné la structure de la force soviétique et son entraînement, il est clair qu'elle comptait recourir à des armes nucléaires dans un engagement bref et décisif, et non pas s'enfermer dans une longue guerre conventionnelle, comme l'escomptaient les États-Unis. Les armes nucléaires convenaient mieux à la mission première de la marine soviétique, celle de l'«interdiction de circulation», qu'à celle des marines occidentales, qui était d'assurer la «maîtrise des océans». En outre, lorsque l'on a inclus les SLCM d'attaque terrestre à longue portée dans la catégorie des «armes nucléaires tactiques navales», nombre de stratèges ont fait valoir qu'étant donné la forte concentration de cibles civiles, industrielles et militaires dans leurs régions côtières, à long terme, les États-Unis risquaient bien plus d'en être la cible, malgré leurs avantages techniques actuels.

Malgré cela, c'est l'URSS qui la première proposa d'interdire les armes nucléaires tactiques en mer et la marine américaine qui s'y opposa vigoureusement. Cependant, en avril 1989, on apprit que cette dernière avait décidé, unilatéralement, de se débarrasser petit à petit, et sans les remplacer, de trois de ses systèmes d'armes nucléaires tactiques navales à courte portée (les armes anti-sous-marines *ASROC* et *SUBROC*, et le missile anti-aérien *Terrier*). Ces systèmes représentaient un tiers environ de ses armes nucléaires navales non stratégiques. En novembre 1989, le département de l'Énergie américain confirma que les ogives nucléaires de deux des trois systèmes voués à disparaître avaient déjà été retirées et que celles du troisième le seraient avant la fin septembre 1990. Toutefois, la marine américaine tint à mener l'opération sans bruit et sans chercher à en tirer avantage dans les négociations avec l'URSS, apparemment de peur de fléchir en matière de limitation des armements navals et pour conserver une certaine latitude pour d'éventuels futurs déploiements.

Fin avril 1991, dans un rapport au Congrès, le Pentagone expliquait qu'il était totalement inacceptable de plafonner ou d'interdire les armes nucléaires tactiques navales et ce, pour de multiples raisons : difficultés de vérification; nécessité de dissuader l'autre partie de se livrer à des attaques nucléaires terrestres; rôle de ces armes dans la doctrine de la «réponse graduée», car elles donnent des options nucléaires sans obliger à une attaque nucléaire stratégique et permettent de ne pas dépendre de bases à l'étranger ou de droits de survol; «supériorité» sur les systèmes ASM classiques, dont la panne serait «catastrophique»; et contribution

à la stabilité stratégique en répartissant entre un grand nombre de plates-formes de lancement variées des armes nucléaires mal adaptées à une première frappe préventive.

Malgré tous ces arguments, cependant, le président Bush annonça, dans son discours stupéfiant du 27 septembre 1991, la mesure unilatérale suivante : les États-Unis allaient retirer de leurs navires de surface, de leurs sous-marins d'attaque et de leurs avions de l'aéronavale basés au sol toutes leurs armes nucléaires tactiques. Étaient notamment visés les *Tomahawk* de longue portée à ogives nucléaires, les missiles de croisière mer-sol et les bombes nucléaires larguées par des avions embarqués. Généralement parlant, le président américain promit qu'«en temps normal, nos navires n'emporteront pas d'armes nucléaires tactiques». Il ajouta que nombre des ogives retirées seraient démantelées et détruites. Le secrétaire à la Défense, M. Dick Cheney, révéla par la suite que les ogives en question appartenaient aux systèmes «plus anciens», qui constituaient environ 50 p. 100 de ceux déployés en mer, et qui provenaient d'un stock qui s'élevait, selon d'autres sources, à quelque 1 825 à 2 525 pièces. Les ogives restantes, déclara M. Bush, seraient «entreposées en lieu sûr dans des zones centrales où l'on pourrait aller les chercher en cas de nécessité dans une crise future».

Parallèlement, il demandait à l'URSS, dont l'arsenal d'armes nucléaires tactiques navales et de SLCM de longue portée à ogive nucléaire compterait entre 2 450 et 3 075 pièces, de rendre la pareille aux États-Unis. Un peu plus d'une semaine plus tard, le 5 octobre, le président Gorbatchev s'exécuta et renchérit même par un appel à la destruction de toutes les armes nucléaires tactiques navales. Ainsi, dans une volte-face époustouflante, le gouvernement Bush semble avoir devancé les partisans de la dénucléarisation tactique navale. Cependant, tant que des armes nucléaires tactiques navales plus modernes restent entreposées, prêtes au redéploiement en cas de crise, la question reste à l'ordre du jour de la limitation des armements mondiaux.

LIMITATION DU NOMBRE DES SOUS-MARINS D'ATTAQUE

La proposition de réduire considérablement, voire d'interdire tout à fait, les sous-marins d'attaque de haute-mer est l'une des plus courageuses de ces dernières années en matière de limitation des armements navals. La rivalité navale Est-Ouest traditionnelle s'exprimait essentiellement dans la concurrence que se livraient les deux camps dans le domaine des sous-marins et de la lutte anti-sous-marine. La force sous-marine soviétique est depuis longtemps considérée comme la plus grande menace pesant sur les lignes de communication maritimes occidentales, alors que, côté soviétique, c'est la flotte américaine de sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire (SSN) qui menacerait le plus les sous-marins porteurs de missiles balistiques stratégiques de

la force de dissuasion de l'URSS. Contrairement aux porte-avions et à la plupart des navires de surface, les sous-marins d'attaque modernes sont relativement peu utiles aux forces navales en temps de paix ou dans des conflits, excepté en cas de grande guerre Est-Ouest. De toute façon, leur nombre important dans les marines américaine et soviétique est le reflet de la concurrence qui oppose les deux camps, puisque les flottes sous-marines des autres pays sont encore assez réduites. Les sous-marins d'attaque modernes coûtent également très cher. Ainsi, la facture pour le dernier né de la marine américaine, le *SSN-21 Seawolf*, atteindrait 2 milliards de dollars pièce. Enfin, les sous-marins ont toujours eu une assez piètre image auprès du public, au point que l'on a essayé à plusieurs reprises, mais en vain, de limiter leurs opérations, voire de les interdire tout bonnement.

Il n'est donc pas surprenant que, les tensions Est-Ouest s'apaisant, le sous-marin d'attaque devienne le candidat idéal à la mise au rancart. Les propositions vont de celle de Johan Holst, qui préconise l'interdiction pure et simple de la catégorie des sous-marins hauturiers (sans toucher aux bâtiments plus petits servant uniquement à la défense côtière), à celle de l'analyste James Lacy de la société RAND, qui prône de «fortes réductions» du nombre des sous-marins d'attaque modernes à propulsion classique et nucléaire; à savoir : de moitié environ de part et d'autre. La prolifération de tels sous-marins dans d'autres pays du monde entier est aussi une cause d'inquiétude manifeste.

Comme dans d'autres formes de limitation des armements navals, la marine américaine rejette les propositions visant à limiter bilatéralement le nombre des SSN américains et soviétiques. Elle fait valoir que, pour s'acquitter de leur mission principale, qui est d'assurer la maîtrise des mers, les États-Unis, qui en outre jouent un rôle plus vaste dans le monde, ont besoin de plus de sous-marins d'attaque que l'URSS pour la sienne, qui est d'assurer l'interdiction d'accès. Le taux de production américain actuel est si faible, ajoute-t-elle, que toute réduction de la force prévue mettrait gravement en péril la base constituée par l'industrie et la recherche, nécessaire pour relever tout défi à venir. D'après la marine, on n'économiserait pas beaucoup d'argent, du moins côté américain, car, la plupart des bâtiments étant assez récents et étant donné le prix de leur démantèlement et de l'entreposage de leurs déchets nucléaires, cela reviendrait moins cher de continuer à les utiliser que de les mettre au rebut. Enfin, elle fait valoir que l'on a encore besoin d'une force américaine importante pour contrer la prolifération croissante de sous-marins dans des pays autres que l'URSS (à l'heure actuelle, on compte 222 sous-marins à propulsion classique répartis entre vingt et un pays du tiers-monde).

Les partisans de réductions négociées rétorquent qu'étant donné leur supériorité technologique et le nombre de bâtiments hostiles qu'ils pourraient avoir à affronter dans un conflit avec le tiers-monde, les sous-marins américains que

l'on prévoit de conserver sont encore beaucoup plus nombreux que nécessaire. De plus, des sommes d'argent considérables pourraient être économisées en renonçant à produire d'autres sous-marins et les forces ASM annexes.

Il est vrai que le nombre de sous-marins américains et soviétiques diminue déjà beaucoup en raison de contraintes budgétaires et, côté soviétique, du vieillissement généralisé de modèles anciens. Ainsi, la flotte nucléaire soviétique devrait culminer à 183 unités en 1991 pour retomber à une centaine d'unités au début du XXI^e siècle. Les États-Unis, qui alignaient 134 sous-marins nucléaires en 1988, n'en ont plus que 122 et n'en auront probablement plus que 83 à 88 (y compris 65 à 70 SSN) à l'aube du prochain millénaire. Certains partisans du désarmement voient là un exemple de «désarmement spontané» et une preuve qu'il n'est pas nécessaire de négocier officiellement la diminution du nombre de ces bâtiments. Cependant, en s'en remettant totalement à des réductions unilatérales, on risque de se retrouver avec des effectifs bien plus élevés que nécessaire et on n'est pas à l'abri d'un revirement en cas de bouleversement politique. Normalement, aucune des deux puissances ne se séparera de ses forces les plus modernes et les plus capables sans réelle assurance que l'autre en fera autant. Par conséquent, une course aux armements sous-marins et de lutte anti-sous-marine, coûteuse et futile, dans laquelle la qualité supplanterait la quantité, pourrait continuer.

On se demande encore si l'URSS accepterait de négocier séparément de fortes réductions du nombre des sous-marins d'attaque. Par le passé, des officiers supérieurs de la marine soviétique ont rejeté l'idée d'entamer le fleuron de leur flotte sans réductions comparables dans les secteurs de pointe de la marine américaine, les porte-avions, par exemple. En revanche, ces dernières années, l'URSS a accepté des réductions extrêmement asymétriques dans d'autres catégories, comme les armes conventionnelles et les forces nucléaires stratégiques terrestres. Reste que le seul moyen d'en avoir le coeur net est de lui faire la proposition et d'attendre sa réaction. Toucher à d'autres catégories de navires ne serait pas forcément une mauvaise chose, le cas échéant, car une grande partie de l'accumulation d'armements navals des dernières années, de part et d'autre, tenait à des questions de compétition qui semblent tellement éloignées des réalités politiques d'aujourd'hui.

CONCLUSION

Ce que l'on vient de dire à propos des sous-marins d'attaque peut valoir pour la limitation des armements navals en général. Les grandes marines mondiales continueront probablement de diminuer de leur propre chef le nombre de leurs navires, pour des raisons financières, mais

leurs capacités de combat réelles (stimulées par une course technologique incessante aux armements) continueront d'augmenter. Des contraintes unilatérales sans caractère officiel ont sans doute un rôle important à jouer, mais elles ne pourront jamais remplacer la précision, la certitude qu'apportent, comparativement, des accords officiellement négociés en matière de réciprocité, de vérification, de longévité ou d'irréversibilité.

Des vestiges de la concurrence Est-Ouest en mer, les efforts de limitation des armements navals mondiaux finiront par se porter sur la prolifération des armements navals modernes, et l'attisement de rivalités naissantes, dans le tiers-monde. Toutefois, tant que les principales puissances maritimes conserveront d'importantes forces navales permanentes, ce qui sera le cas dans le proche avenir, diverses mesures de limitation des armements navals peuvent contribuer à éviter de dangereux incidents, à améliorer les relations politiques entre États et à réduire le coût de ces armements, non seulement au niveau régional, mais aussi au niveau mondial. L'annonce du président Bush, le 27 septembre 1991, sur les armes nucléaires tactiques déployées en mer était certes stupéfiante, étant donné les attitudes traditionnelles des Américains, mais elle est demeurée officieuse, unilatérale et incomplète. Ce geste incitera-t-il à redoubler d'efforts pour la limitation des armements navals ou, au contraire, refroidira-t-il l'intérêt actuel en relâchant un peu les pressions immédiates ? Cela reste à voir. Cependant, c'est une formidable ouverture, témoin des mutations extraordinaires que connaît la sécurité internationale ces dernières années voire ces derniers mois, et qui nous rappelle que ce qui nous paraissait sans doute incroyable ou irréalisable il y a peu de temps encore peut sembler du domaine du possible aujourd'hui.

Ron Purver est chargé de recherche principal à l'ICPSI.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English.

ISBN: 0 662 07225 0

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E

