

# Les mesures de renforcement de la confiance et le problème de la défense antimissile

Viacheslav ABROSIMOV

Les problèmes liés à la défense antimissile suscitent un intérêt croissant dans divers pays du fait de la prolifération continue des missiles et des technologies y relatives. La défense antimissile est un domaine qui touche de très près les intérêts de tous les pays en matière de sécurité et en particulier des États qui possèdent des missiles pouvant emporter des armes de destruction massive. Si deux pays entretiennent des relations fondées sur la dissuasion et que l'un d'entre eux mette au point un système de défense antimissile, leurs relations seront déséquilibrées. Il est un moyen pacifique de régler les différends suscités par la mise au point d'un système de défense antimissile, qui consiste à conclure les traités voulus. En règle générale, lorsqu'elles concluent des traités, les parties visent des buts complètement différents et s'inspirent du principe général suivant lequel « ce qui n'est pas interdit est permis ». Pour cette raison, les traités établissent en principe soit une restriction soit une interdiction des armements.

## *Définition*

Les mesures propres à renforcer la confiance, ou mesures de confiance, sont des dispositions que les États prennent collectivement ou unilatéralement dans le but de parvenir à plus de transparence et à plus de prévisibilité en ce qui concerne le comportement de l'un ou l'autre d'entre eux dans un domaine donné et qui concrétisent la renonciation d'un État à des actes non concertés susceptibles de porter préjudice à un autre État par l'application des dispositions figurant dans les accords internationaux.

Les mesures de confiance jouent un rôle très important dans l'élaboration d'un grand nombre d'accords internationaux. Une multitude de contraintes et de circonstances viennent exercer des pressions sur les représentants des parties à des négociations. En règle générale, encore que conditionnellement, les questions faisant l'objet des pourparlers se répartissent en quatre groupes, en fonction de la volonté qu'ont les parties de régler le problème à l'examen et des possibilités qui s'offrent à elles en la matière. Il s'agit de questions sur lesquelles les parties :

- peuvent et veulent s'entendre;
- peuvent s'entendre mais ne le veulent pas;

---

Viacheslav Abrosimov, qui est membre de l'Académie internationale d'informatisation, est un expert russe de la maîtrise des armements, spécialisé dans les questions relatives à la défense antimissile et à la réduction des armements stratégiques offensifs (adresse électronique : avk@inmech.msu.su).

- veulent s'entendre mais n'y parviennent pas; ou
- ne veulent pas et ne peuvent pas s'entendre.

Dans le premier cas de figure, les parties parviennent souvent à se mettre d'accord sur certaines obligations, qu'elles se déclarent prêtes à exécuter. Dans le dernier cas, les circonstances l'emportent sur les aspirations des parties, de sorte que les questions considérées échappent à toute négociation ou en sont écartées. Dans les deuxième et troisième cas, les parties peuvent convenir d'adopter diverses mesures de confiance efficaces.

Les mesures de confiance diffèrent nettement des restrictions. Elles s'en distinguent principalement par ceci que leur exécution exige de la confiance et n'est pas totalement contrôlable. C'est à la partie qui prend les engagements correspondants qu'il incombe d'exécuter tout ou partie de la mesure de confiance et de donner les garanties nécessaires quant à son exécution. À cet égard, les mesures de confiance visent à réduire considérablement les besoins en matière de vérification par inspection ou contrôle qu'ont les parties du fait des obligations qu'elles contractent en vertu du traité.

Les mesures de confiance comportent certaines exigences informelles. Ces dernières ne sont pas décrites dans les instruments internationaux, mais sont toujours implicites dans l'établissement

**Chaque partie accepte des mesures de confiance de son plein gré parce qu'elle a intérêt à ce que celles-ci soient exécutées par les autres parties et qu'elle concourt ainsi au renforcement de la sécurité nationale de toutes les parties.**

et l'exécution desdites mesures. Plusieurs des exigences les plus importantes sont mentionnées ici. Chaque partie accepte des mesures de confiance de son plein gré parce qu'elle a intérêt à ce que celles-ci soient exécutées par les autres parties et qu'elle concourt ainsi au renforcement de la sécurité nationale de toutes les parties. La *proportionnalité* est un préalable indispensable à un équilibre entre les obligations

que les parties doivent contracter et l'importance des résultats escomptés d'une mesure de confiance donnée. Les mesures de confiance devraient participer d'une grande *transparence*. Cela dit, il arrive souvent dans la pratique que de telles mesures ne soient pas formulées clairement. On accepte qu'elles soient mises en œuvre de plusieurs manières différentes, ce qui laisse la porte ouverte à des interprétations ambiguës. La partie qui a adopté des mesures de confiance est censée exécuter celles-ci sans faute. Malheureusement, les incertitudes et les ambiguïtés inhérentes à une mesure de confiance donnée finissent souvent par susciter des inquiétudes au sujet de l'exécution de ladite mesure et entraînent l'ouverture de nouvelles négociations sur la question. Les mesures de confiance *peuvent être juridiquement contraignantes*. Toutefois, elles ne le sont pas nécessairement, contrairement aux obligations au sens strict du terme qui découlent de traités. Dans la pratique, elles sont souvent adoptées au cours de pourparlers entre dirigeants nationaux.

Il existe plusieurs types de mesures de confiance. Il y a les *déclarations*, par lesquelles les parties déclarent officiellement leurs intentions eu égard aux inquiétudes d'un ou de plusieurs autres pays. Ces déclarations d'intention peuvent être le fait de pouvoirs publics, d'organisations ou d'autres entités. Un État accepte de plein gré d'être lié par certaines obligations, que déterminent ses intérêts nationaux. Par exemple, les États-Unis et la Fédération de Russie échangent depuis 1972 des déclarations par lesquelles ils affirment n'avoir réalisé aucune activité contraire au Traité sur la limitation des systèmes de missiles antimissile (Traité ABM) de 1972.

Les *restrictions* reviennent à imposer quelques limitations invérifiables ou partiellement vérifiables touchant la question qui fait l'objet des pourparlers, restrictions que les pays sont tenus de respecter. Les *inspections* garantissent l'accès périodique des représentants des parties aux choses et lieux physiques ayant un rapport avec l'objet des pourparlers. Ainsi, dans le cadre du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire, les représentants de l'une des parties ont directement accès, à des fins de contrôle, aux usines d'une autre partie où sont fabriqués des missiles.

L'immatriculation oblige les parties à donner notification au préalable de l'exécution d'activités sensibles. Par exemple, les parties à la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique (1975) communiquent de leur plein gré et suivant une procédure établie des renseignements concernant les engins qu'elles lancent dans l'espace.

La notification préalable donnée par un pays à un autre lorsqu'il prévoit d'entreprendre une activité qui risque de susciter des inquiétudes chez le second constitue aussi une mesure de confiance utile. Le meilleur exemple en est l'initiative prise à long terme par la Fédération de Russie et les États-Unis de se donner l'un à l'autre notification de leurs lancements de missiles balistiques stratégiques.

Par l'échange de données d'information, une partie reçoit des données factuelles sur un type d'activité qui risque de susciter chez elle des inquiétudes. Par exemple, une fois ratifié les accords sur la démarcation entre les systèmes antimissile stratégiques et les systèmes non stratégiques, qui sont intervenus entre leurs deux pays en 1997, les États-Unis et la Fédération de Russie se fourniront réciproquement des données d'information sur les plans et programmes en vue de la création de systèmes antimissile non stratégiques.

L'observation offre à une partie la possibilité d'examiner (à l'aide des moyens techniques nationaux voulus) un objet qui risque de susciter des inquiétudes. Ainsi, chaque partie au Traité ABM est tenue, en vertu du paragraphe 2 de l'article XII de l'instrument, de ne pas faire obstacle aux moyens techniques nationaux de vérification de l'autre partie. Par un moratoire, un pays restreint de son plein gré la réalisation d'une activité donnée. Par exemple, la République populaire démocratique de Corée a proclamé un moratoire sur les lancements de missiles. Les garanties sont certaines assurances données à un pays pour dissiper ses inquiétudes.

Lorsqu'elles élaborent des mesures de confiance, les parties supposent que ces mesures vont être efficaces. C'est pourquoi les mesures de confiance n'ont de sens qu'en étant assorties d'une évaluation de leur efficacité. Il va de soi que chaque partie voudrait avoir la certitude que l'autre partie s'acquitte de ses engagements tels qu'ils sont énoncés dans les accords conclus. En règle générale, chaque partie cherche à déterminer pour sa part dans quelle mesure l'autre partie respecte les accords.

L'utilité d'une mesure de confiance est fonction du préjudice qui pourrait être porté à l'État B par l'État A si ce dernier n'honorait pas les engagements pris dans le cadre de ladite mesure. En règle générale, il est extrêmement difficile d'exprimer ce préjudice en termes quantitatifs. En gros, l'efficacité d'une combinaison donnée de mesures de confiance peut s'exprimer comme étant le produit de deux facteurs :

$$E = E_{(B-A)} * E_{(A-B)}$$

- où  $E_{(B-A)}$  est l'utilité, telle que la perçoit la Partie B, de la mesure de confiance que la Partie A s'est engagée à réaliser;
- où  $E_{(A-B)}$  est l'utilité, telle que la perçoit la Partie A, de la mesure de confiance que la Partie B s'est engagée à réaliser.

La valeur de  $E_{(B-A)}$  pour une mesure de confiance  $CBM_i$ , par exemple, est fonction de deux éléments, principalement :

- l'importance ( $Q_i$ ) attachée par la Partie B à la mesure de confiance  $CBM_i$  que doit appliquer la Partie A;
- la certitude ( $P_i_{(B-A)}$ ) de la Partie B que la mesure de confiance  $CBM_i$  arrêtée par la Partie A sera appliquée.

Nous pouvons alors écrire :

$$E_{i(B-A)} = Q_i * P_{i(B-A)}$$

Le coefficient d'importance  $Q_i$  est directement proportionnel au préjudice qui pourrait être porté à la Partie B si la Partie A manquait aux obligations qu'elle a acceptées dans le cadre de la mesure de confiance  $CBM_i$ . La valeur de ce coefficient varie de 0 à 1.

La certitude  $P_{i(B-A)}$  quant à l'application de la mesure de confiance  $CBM_i$  est déterminée en fonction tant de l'état préexistant des relations entre les pays considérés que des renseignements récents, recueillis par diverses voies, sur l'exécution, par la Partie A, des engagements qu'elle a pris. La valeur de ce coefficient peut aussi varier de 0 à 1. Il y a lieu de noter que cette valeur dépend du comportement antérieur du pays considéré aussi bien que de son comportement actuel.

Par ailleurs, la situation actuelle et les intérêts de la Partie A détermineront dans quelle mesure cette dernière tiendra à appliquer intégralement les dispositions arrêtées. Ainsi, il se peut que les mesures de confiance soient appliquées incomplètement tandis que les tensions entre États s'aggravent. Exprimons par  $P_{i(A)}$  la probabilité selon laquelle la Partie A appliquera la mesure  $CBM_i$  et appelons cette quantité « le degré d'application » de la mesure  $CBM_i$ .

Les paramètres  $Q_i$ ,  $P_{i(B-A)}$  et  $P_{i(A)}$  pourraient être considérés comme étant les membres d'ensembles flous définissant les « mesures de confiance importantes », les « mesures de confiance sûres » et les « mesures de confiance réalisables ». Leurs valeurs pourraient alors être considérées comme étant celles des fonctions d'appartenance des paramètres  $Q_i$ ,  $P_{i(B-A)}$  et  $P_{i(A)}$  aux ensembles correspondants. Selon les règles applicables aux ensembles flous :

$$E_{i(B-A)} = \min(Q_i, P_{i(B-A)}, P_{i(A)}).$$

Le raisonnement serait le même dans le cas du facteur  $E_{i(A-B)}$ .

## Exemples

Prenons deux exemples de mesures de confiance concernant la défense antimissile : celles qui ont été arrêtées en 1997 dans le cadre de l'accord global sur la démarcation entre les systèmes antimissile stratégiques et les systèmes non stratégiques, d'une part, et celles qui pourraient être adoptées lorsque les États-Unis mettront en place un système national de défense antimissile (connu sous le nom de défense antimissile nationale), d'autre part. Les mesures de confiance pourraient être mises en application à différents moments et suivre des orientations différentes.

Les systèmes antimissile entrent dans la catégorie des systèmes techniques et organisationnels complexes. Ils ont un certain cycle de vie, dont les phases sont la mise au point, l'essai, l'introduction, le déploiement, l'exploitation dans des conditions de combat et, enfin, la mise hors service.

La première phase – qui est celle de la mise au point du système – ne peut pas donner lieu à des mesures de confiance, car il est difficile d'imposer une restriction à la recherche fondamentale et appliquée dans le domaine de la défense antimissile, d'autant plus que les résultats de cette recherche peuvent aussi servir à des fins pacifiques. Par la suite, cependant, des mesures de confiance pourraient être utiles. Au moment de la mise à l'essai, par exemple, l'application de telles mesures pourrait être contrôlée et vérifiée à l'aide de moyens techniques nationaux. À ce stade-là, par conséquent, il est possible de définir clairement des mesures de confiance et d'en vérifier l'application. Les mesures de confiance sont particulièrement importantes et utiles lors du déploiement et de l'exploitation.

Un système antimissile pourrait comprendre plusieurs éléments, tels que des dispositifs de lancement, des missiles d'interception et des radars. Ces éléments sont reliés par des systèmes de communication et de contrôle et présentent un certain nombre de caractéristiques d'ordre technique, structurel et opérationnel, entre autres. Tous ces éléments constituent la base à partir de laquelle seront déterminés les domaines dans lesquels diverses mesures de confiance pourraient être introduites et mises en œuvre.

Au cours des pourparlers sur la démarcation entre les systèmes antimissile stratégiques et les systèmes non stratégiques, la Fédération de Russie et les États-Unis ont élaboré un éventail de mesures de confiance comprenant: la notification réciproque des lancements de missiles d'interception et de stations d'essai à partir desquelles des missiles pourraient être lancés; l'échange de données d'information concernant le mode et les formes d'implantation des systèmes antimissile non stratégiques et le nombre de tels systèmes; l'échange de données d'information sur le concept d'exploitation des systèmes antimissile non stratégiques, ainsi que les spécifications des missiles d'interception et des radars antimissile non stratégiques, renseignements qui permettent d'en évaluer les caractéristiques balistiques et de vol. En outre, il a été prévu que l'une ou l'autre des parties procéderait (de son plein gré) à des démonstrations d'exploitation de systèmes et d'éléments antimissile non stratégiques, l'autre partie ayant la possibilité de surveiller de tels essais. De plus, les parties se sont engagées à déclarer unilatéralement chaque année qu'elles n'ont pas l'intention de mettre au point des systèmes antimissile non stratégiques dont les paramètres excéderaient les valeurs convenues ni de mettre à l'essai des systèmes antimissile stratégiques sur des missiles à têtes multiples indépendamment guidées.

Évaluons l'utilité d'une mesure de confiance concernant les systèmes antimissile non stratégiques – un échange de données d'information sur le nombre de missiles d'interception déployés – pour l'une des parties (la Fédération de Russie, par exemple).

Soit la Partie A – les États-Unis – et la Partie B – la Fédération de Russie. L'utilité de cette mesure de confiance, appliquée par les États-Unis serait liée à l'importance que la Fédération de Russie attacherait à ladite mesure. Soit dit en passant que, si les données d'information sur l'ampleur du déploiement de missiles d'interception n'étaient pas fournies ou étaient incomplètes, le potentiel de défense du pays pourrait en pâtir dans une certaine mesure.

$$E = E_{FR-ÉUA}$$

L'importance ( $Q_i$ ) de cette mesure est très élevée pour la Fédération de Russie, car le nombre de missiles d'interception non stratégiques qui sont déployés peut avoir une incidence sur l'exécution, par les forces missilières russes, de tâches de combat dans certaines régions. Par ailleurs, le déploiement de tels missiles peut être détecté et suivi en principe par les moyens techniques nationaux, autrement dit leur nombre peut être déterminé à partir de sources autres que les échanges obligatoires prévus dans le cadre de la mesure de confiance considérée. Cela signifie que le préjudice potentiel peut être réduit. En conséquence, le coefficient  $Q_i$  de cette mesure de confiance a une valeur estimative d'entre 0,75 et 0,85.

Dans le cas de la mesure de confiance considérée, la certitude  $P_{i_{FR-ÉUA}}$  pourrait être égale à 1, car il serait illogique de ne pas faire confiance aux États-Unis, qui tiendront à démontrer avec précision le nombre de missiles qu'ils déploient eu égard aux capacités de surveillance très importantes de la Fédération de Russie. Cela dit, la Fédération de Russie s'intéresse non seulement au nombre de missiles d'interception déployés, mais aussi au nombre qui en est produit dans les usines (les stocks de missiles d'interception, pour ainsi dire), qui ne lui sera pas fourni dans le cadre de la mesure de confiance alors que ces missiles-là pourraient être rapidement déployés en cas de menace. C'est la raison pour laquelle les experts évaluent tout au plus à 0,8 la certitude  $P_{i_{FR-ÉUA}}$ .

Examinons cette mesure de confiance du point de vue des États-Unis. Il semble que ce pays n'ait aucune raison de ne pas exécuter intégralement ladite mesure. Dans certaines circonstances, en particulier en période de tensions, les États-Unis pourraient même penser qu'il est dans leur intérêt de fournir les données d'information considérées. C'est pourquoi, dans l'exemple à l'examen, la certitude  $P_{i(\text{ÉUA})}$  quant à l'application de la mesure ne peut pas être établie à plus de 0,9.

En définitive,

$$E_{\text{FR-ÉUA}} = \min((0,7-0,85), (0,8), (0,9)) = 0,75.$$

Sans aucun doute, cette évaluation est très subjective. Elle offre néanmoins la possibilité de démontrer d'une manière simpliste que l'adoption *de jure* de mesures de confiance ne signifie pas que lesdites mesures paraîtront efficaces.

Abordons maintenant les mesures de confiance qu'envisagent actuellement les États-Unis dans le cadre d'une défense antimissile nationale. Comme nous l'avons déjà dit, pour les États-Unis, de telles mesures auraient principalement pour objectif de prouver l'insuffisance des systèmes antimissile en cours d'élaboration et de renforcer la confiance de la Fédération de Russie en montrant à celle-ci que le déploiement d'un système de défense antimissile nationale sur le territoire des États-Unis n'entamerait pas les forces de dissuasion missilières russes. Cependant, le Traité ABM de 1972 interdit expressément la mise au point et le déploiement d'un système de cette nature sur le territoire des Parties (système qui fait précisément l'objet de l'accord dans le cadre duquel il est prévu d'adopter des mesures de confiance). Or l'adoption d'une ou de plusieurs mesures de confiance dans le contexte d'une interdiction des systèmes nationaux de défense antimissile concourrait sans aucun doute au renforcement des principales dispositions du Traité.

Entre autres mesures, on pourrait envisager la mise en commun de données d'information sur le nombre et l'emplacement des missiles d'interception, des notifications distinctes des différentes opérations menées dans le cadre de l'activité permise (notification des essais, avec l'exposé des conditions de l'essai, du passage au déploiement actif, du démantèlement des composants et des éléments distincts des systèmes antimissile, etc.), l'inspection des sites de production et d'implantation des missiles d'interception, ainsi que des démonstrations, des invitations à assister aux essais, etc.

Cela dit, des mesures qui viseront à prouver que la défense antimissile nationale n'a en l'occurrence qu'un caractère restreint ne seront pas très utiles. En effet, il est manifeste que les

*Ce qui inquiète concrètement la Fédération de Russie, c'est moins l'existence d'un système national restreint de défense antimissile que le risque de voir les États-Unis donner rapidement à un tel système une extension qui soit inacceptable pour la Fédération de Russie.*

parties en présence élaborent leurs mesures de confiance tout en évitant le cœur du problème (c'est-à-dire l'objet des mesures considérées). Ce qui inquiète concrètement la Fédération de Russie, c'est moins l'existence d'un système national restreint de défense antimissile que le risque de voir les États-Unis donner rapidement à un tel système une extension qui soit inacceptable pour la Fédération de Russie. Les experts scientifiques et les spécialistes des affaires politiques des États-

Unis avancent principalement trois arguments pour démontrer que les États-Unis n'ont aucunement l'intention d'améliorer les capacités potentielles du système de défense antimissile nationale en cours d'élaboration :

- le budget des États-Unis est transparent, or les ressources financières nécessaires à une extension des composants de la défense antimissile nationale seraient considérables;
- il faudra beaucoup de temps pour déployer le système de défense antimissile nationale dans d'autres régions et ce déploiement sera surveillé à l'aide des moyens techniques nationaux;
- il faudrait mettre en place de nouvelles capacités de production pour produire les nouveaux systèmes et éléments de défense antimissile, ce qui ne pourrait pas se faire à brève échéance.

Il est difficile de fonder sur de tels arguments des mesures de confiance qui soient efficaces et réalisables. Le coefficient d'importance ( $Q_i$ ) des mesures envisagées, telles que la fourniture de données sur des éléments du budget ou la notification des essais, n'est pas très élevé car il est possible d'obtenir de tels renseignements d'autres sources.

La valeur du coefficient de certitude  $Pi_{FR-ÉUA}$  est, elle aussi, loin d'être élevée. Il se peut que des éléments du budget soient dissimulés ou que les capacités de production des nouveaux missiles d'interception soient basées sur le site des usines existantes (on ne peut pas poster un observateur russe dans chaque usine de la défense des États-Unis). Quant au déploiement d'éléments du système de défense antimissile nationale dans de nouvelles régions, les moyens techniques nationaux ne serviront qu'à enregistrer le fait que ces éléments ont été déployés – ce qui, en substance, attesterait la dénonciation effective du Traité ABM par les États-Unis.

Enfin, les États-Unis n'ont même pas encore déterminé ce dont le pays a besoin en matière de défense antimissile. Il est d'ores et déjà question de créer un système de ce genre par étapes et on étudie les possibilités qui s'offrent de l'étendre à l'avenir. Dans ces circonstances, on ne peut pas exclure que la Fédération de Russie se trouve face à une situation dans laquelle les États-Unis n'appliqueraient que partiellement les mesures de confiance (la valeur du coefficient  $Pi_{(ÉUA)}$  quant à l'application des mesures est inférieure à 1), ce qui diminuera sans aucun doute l'utilité desdites mesures. Par conséquent, il est insensé de vouloir faire de l'interdiction établie par le Traité ABM de 1972 une interdiction conditionnelle et par là-même forcer la Fédération de Russie à accepter que les dispositions en soient révisées.

## Conclusion

En ce qui concerne la défense antimissile, des mesures de confiance pourront être adoptées si les parties peuvent s'entendre mais ne le veulent pas, ou si elles veulent s'entendre mais n'y parviennent pas. De telles mesures ont pour but d'en arriver à plus de transparence et de prévisibilité en ce qui concerne le comportement des uns et des autres dans les domaines couverts par les régimes de renforcement de la confiance. En l'occurrence, les mesures de confiance pourraient couvrir pratiquement toutes les phases du cycle de vie d'un système antimissile. Pour déterminer les orientations des mesures de confiance et les domaines auxquels celles-ci pourraient s'appliquer, il serait bon de dissocier les composantes essentielles du système antimissile.

L'utilité des mesures de confiance est une variable dont la valeur est déterminée par l'importance que chacune des parties y attache ainsi que par la fiabilité et la faisabilité desdites mesures. Cela dit, il ne suffit pas de confirmer en droit les mesures de confiance pour que celles-ci soient efficaces.

La tentative de faire adopter des mesures de confiance pour justifier d'une adaptation éventuelle du Traité ABM à des réalités nouvelles est vouée à l'échec. L'adoption de mesures de confiance qui préservent en l'état les dispositions fondamentales du Traité de 1972 contribuerait au renforcement de cet instrument.