



Mars 2021

L'EXTENSION DU TRAITE NEW START
ET LE SOUHAIT AMERICAIN DE VOIR
LA CHINE REJOINDRE DES ACCORDS
DE MAITRISE DES ARMEMENTS
NUCLEAIRES



© Observer Research Foundation

ECRIT PAR Alaïs LAURIOUX



Après des études en droit international, **Alais Laurieux** se spécialise aujourd'hui dans le domaine de la sécurité internationale et de la défense, grâce à un Master 2 à l'Université Lyon III et plusieurs stages effectués dans des Organisations Internationales (OTICE, Commission Européenne). Particulièrement intéressée par les armes de destruction massive, elle souhaite poursuivre sa carrière sur cette voie.

Les propos exprimés par l'auteur n'engagent que sa responsabilité
© Tous droits réservés, Paris, Association Werra, Mars 2021



INTRODUCTION

Si la Chine est arrivée comme le cinquième Etat du P5 à obtenir l'arme nucléaire et que son arsenal a toujours été relativement faible comparé aux Etats-Unis et à la Russie, celle-ci s'est lancée dans un programme important de modernisation de ses forces nucléaires, en accord avec la vision de son Président Xi Jinping qui souhaite que la Chine soit entièrement transformée en une force de premier rang d'ici 2050. Par conséquent, cette modernisation a impliqué et induira une force chinoise capable de pénétrer la défense de missile américaine et donc créant plus de risques pour la sécurité des Etats-Unis. Aussi, les Etats-Unis se sont de plus en plus intéressés à l'arsenal nucléaire chinois, inquiets du manque de transparence de la part de Pékin.

L'année 2020-2021 constituait la date limite pour assurer l'extension du traité New START, traité conclu en 2010 entre la Russie et les Etats-Unis, à l'initiative du Président Obama. Si l'une des priorités de Joe Biden à son arrivée à la Maison Blanche était de renouveler l'extension du Traité New START, l'un des objectifs sous-jacent était d'assurer la signature de nouveaux accords bilatéraux ou trilatéraux avec la Chine en matière de contrôle des armements nucléaires. Cette idée n'est pas nouvelle, puisque Donald Trump, durant son mandat présidentiel, a tenté d'entraver la Chine dans de pareils accords, en vain. En effet, au lieu de poursuivre l'extension du traité New START, l'ancien Président américain a préféré user de celui-ci pour entrer en négociations avec la Chine et la Russie dans le but de conclure un accord trilatéral sur la limite des arsenaux nucléaires de chacun.

Cet article aura pour objectif d'analyser synthétiquement dans quelle mesure l'extension du traité New START s'est révélée comme un fondement de la part des Etats-Unis pour la poursuite d'accords de maîtrise des armements nucléaires avec la Chine. Aussi, seront examinés l'entêtement de l'administration Trump (I), menant à une position ferme chinoise (III), ainsi qu'aux challenges qui attendent Joe Biden dans la conclusion de futurs accords avec la Chine (II).



L'entêtement de l'administration Trump pour la Chine

Au cours de sa présidence, Donald Trump a missionné le Département de la Défense de réaliser une nouvelle revue sur la posture nucléaire. En 2018, ledit Département a divulgué la nouvelle revue dont certaines parties se focalisent sur l'arsenal nucléaire chinois. Si l'essentiel se concentre sur la dissuasion nucléaire et sur la réponse américaine à une éventuelle agression nucléaire chinoise, il est fondamental de noter que les Etats-Unis souhaitent continuer à maintenir un dialogue fort avec la Chine concernant les politiques, capacités et doctrines nationales nucléaires afin d'assurer un environnement pacifique et des relations stables. De plus, la revue précise le nouvel angle que les Etats-Unis souhaitent aborder dans leurs nouveaux accords de maîtrise des armements : la mise en place de mesures de confiance et de sécurité afin de reconstruire une confiance mutuelle et la communication entre les Etats concernés. Aussi, les Etats-Unis souhaitent re-crée une confiance déjà dégradée avec la Russie et améliorer la transparence avec la Chine qui augmente et modernise son arsenal nucléaire.

Pourtant, le Président Trump n'a pas participé à l'amélioration de ces relations. En 2020, le Département d'État a publié l' *executive summary for the 2020 Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*. Celui-ci traite de sujets comme la suspicion des tests nucléaires effectués par la Chine et la Russie. En effet, le *Wall Street Journal* a divulgué qu'il semblerait que le site de test chinois Lop Nur ait repris en activité et qu'il serait possible qu'un test soit effectué sur le site, ce, en contradiction avec le standard américain « zero yield ». Si ces allégations ne sont soutenues que par de faibles preuves, elles sont importantes car potentiellement constitutives d'une stratégie de l'ancien Président Trump pour justifier les changements apportés par son administration dans la tradition américaine de non-prolifération (retrait de l'*Open Skies Treaty* par exemple). ¹

C'est à la fin de son mandat que Donald Trump s'est le plus concentré sur la Chine, estimant qu'il était nécessaire qu'elle rejoigne les négociations sur le Traité *New START* et créant la panique de nombreux experts de maîtrise des armements au regard du court délai imparti pour renouveler ledit Traité créé par le Président Obama. *Foreign Policy* a obtenu un rapport du Département d'État de l'administration Trump déclarant : « *(The administration) has not yet made a decision regarding whether or how extension of the New START Treaty will be an element of that effort. This effort must account for*

¹ Rebecca Hersman, « Decoding the Latest U.S. Report on Arms Control: Are Russia and China Really Cheating? », *Center for strategic and international studies*, April 17, 2020



changes in the strategic environment, broader concerns regarding Russia's non-compliance with many of its international obligations and non-adherence to many of its commitments, and the expanding nuclear arsenals of both the Russian Federation and China ». L'administration Trump s'est bornée à estimer que le renouvellement du traité *New START* pour cinq nouvelles années impacterait forcément un accord trilatéral avec la Chine et la Russie, et par conséquent, l'arsenal nucléaire chinois pourrait doubler dans les cinq années d'extension, car non couverts par le traité.²

Si l'administration Trump s'est concentrée sur l'inclusion de la Chine dans ce type de traités ou de négociations, c'est parce que Pékin représente actuellement le plus grand rival de Washington. Une autre raison suspectée est le souhait de cette administration de se retirer du Traité *New START*. Caitlin Talmadge a déclaré : « *This is all kabuki designed to give Trump an excuse to withdraw from New START* ». ³ Cette hypothèse a également été soutenue par les officiels russes : « *The Chinese idea overshadows, in my view, everything else* »⁴.

Il a fallu de nombreux mois à l'administration Obama pour conclure le traité. En insistant sur l'inclusion chinoise, perdant du temps pour l'extension du traité, Washington aurait pu passer à côté de tout accord avec Moscou et Pékin. En effet, il était trop ambitieux de renégocier ou négocier un nouveau traité ou accord trilatéral en si peu de temps. Aussi, l'administration Trump s'est enfermée dans une position selon laquelle elle ne prolongerait pas le traité *New START* sauf si la Chine décide de le rejoindre.⁵ Face à une forte opposition chinoise, les Etats-Unis sont revenus sur leur position. Le 30 juillet Donald Trump a déclaré : « *China right now is a much lesser nuclear power...than Russia* », souhaitant finalement se concentrer sur la Russie et s'occuper de la Chine plus tard. ⁶

² Robbie Gramer, Jack Detsch, « Trump Fixates on China as Nuclear Arms Pact Nears Expiration », *Foreign Policy*, avril 29, 2020

³ Alex Ward, « How Trump's China obsession could derail nuclear arms control, in one tweet », *Vox*, June 22, 2020

⁴ Russian Deputy Foreign Minister Sergei Ryabkov, the lead negotiator for Moscow

⁵ Alex Ward, « How Trump's China obsession could derail nuclear arms control, in one tweet », *Vox*, June 22, 2020

⁶ Kingston Reif and Shannon Bugos, « U.S. Modifies Arms Control Aims with Russia », *Arms Control Association*, September 2020



L'administration Biden et les challenges posés par de futurs accords avec la Chine

Concernant le nouveau Président Américain, un de ses objectifs assumés était de traiter des armements nucléaires par le biais de nouveaux accords avec la Chine. La plateforme du Parti démocrate présentait le Traité *New START* comme une base de départ pour de nouvelles négociations pour des accords avec de nouveaux acteurs nucléaires, comme la Chine.⁷ Quant au site personnel de Joe Biden et Kamala Harris, il présente l'extension du traité *New START* comme la clé de voute de la stabilité stratégique entre les Etats-Unis et la Russie mais aussi comme base de nouveaux accords de limite des armements.

Lors de son arrivée à la Maison Blanche, le nouveau Secrétaire d'État américain, Antony Blinken a fait une déclaration de presse liant le traité *New START* et la Chine comme objectifs :

« President Biden has made clear that the New START Treaty extension is only the beginning of our efforts to address 21st century security challenges. The United States will use the time provided by a five-year extension of the New START Treaty to pursue with the Russian Federation, in consultation with Congress and U.S. allies and partners, arms control that addresses all of its nuclear weapons. We will also pursue arms control to reduce the dangers from China's modern and growing nuclear arsenal. The United States is committed to effective arms control that enhances stability, transparency and predictability while reducing the risks of costly, dangerous arms races⁸. »

Si la nouvelle administration présidentielle américaine souhaite comme son prédécesseur avoir un accord avec la Chine en matière d'armement nucléaire, il est nécessaire de comprendre dans quelle mesure cet accord aurait un intérêt tant pour les Etats-Unis et que pour la Chine. Si les relations entre Pékin et Washington ne sont actuellement pas propices à la négociation d'accords, elles ne l'étaient pas entre Washington et Moscou pendant la Guerre Froide. Pourtant, les deux Etats avaient fini par trouver un intérêt commun dans ces accords. Si l'intérêt américain est ici clair, au long terme la Chine aurait elle aussi quelque chose à gagner en rejoignant de tels accords.

⁷ Plateforme internet du parti démocrate américain

⁸ Antony J. Blinken, Secretary Of State, « On the Extension of the New START Treaty with the Russian Federation », Press Statement, Feb 3, 2021



La compétition entre grandes puissances est une réalité et elle n'échappe pas au domaine des armes nucléaires. Il n'est ni dans l'intérêt des Etats-Unis, ni celui de la Chine de laisser cette compétition s'envoler vers une incontrôlabilité non régulée et davantage dangereuse pour la sécurité des deux Etats. Pour cela, des limites devraient être posées. De plus, si la Chine rejoint des accords bilatéraux ou trilatéraux de ce type, le récent retrait américain de plusieurs accords de maîtrise des armements permettrait à Pékin de gagner un soutien international et éventuellement d'apparaître comme un leader de ce type d'accord. A cela s'ajoute qu'il est dans l'intérêt chinois de soutenir tout accord entre la Russie et les Etats-Unis afin d'assurer sa propre sécurité. Pour Tong Zhao, si le prix à payer est d'entrer dans des négociations d'accords nucléaires pour maintenir sa propre sécurité, alors qu'il en soit ainsi.

Pour autant, ces accords devraient servir également les intérêts stratégiques américains. Les experts s'accordent à dire que la modernisation rapide de l'arsenal nucléaire chinois, mais aussi ses développements hypersonique et cyber nécessite une certaine régulation, sans laquelle nous vivrions dans un monde moins sûr. Aussi, il est nécessaire que Washington continue d'insister pour dialoguer et négocier avec la Chine, dans l'objectif d'aboutir à un accord de maîtrise des armements chinois. Ces accords permettraient aussi de relancer les relations russo-américaines, car si la Russie a souhaité quitter le traité INF, c'est en raison de la non limitation de la Corée du Nord, de la Chine ou encore de l'Iran.

Quelle serait donc la meilleure méthode pour entrainer la Chine dans ce type d'accord ? Le déclin de la coopération dans le domaine de la non-prolifération avec la Russie et la Chine n'aide pas les Etats-Unis. En effet, ces accords nécessitent un minimum de confiance mutuelle alors qu'elle n'existe plus aujourd'hui, de la communication, qui est encore très difficile et finalement le soutien de l'opinion publique nationale chinoise qui reste sceptique aux avantages d'un accord avec les Etats-Unis. Il n'en reste pas moins sûr que l'approche des Etats-Unis devra être différente de celle utilisée par Donald Trump : une approche moins coercitive serait la bienvenue. Plus Washington fera pression sur Pékin, moins cela fonctionnera et il est probable que Pékin réponde en déployant encore plus de missiles plutôt que d'accorder la conduite de maîtrise des armements nucléaires sous une pression américaine. Selon Tong Zhao, cette pression ne serait envisageable que de la part d'un leader chinois réformiste comme Gorbachev en Russie dans les années 80. Ce n'est pas le cas et sans cet élément, toute pression



américaine serait très mal reçue par les Chinois. C'est à toutes ces difficultés que Joe Biden devra faire face.⁹

Si de tels accords seront longs à mettre en place, en particulier du fait du scepticisme politique chinois, ils devraient être larges et inclure toutes les technologies cyber ou spatiales émergentes qui influent sur la stabilité nucléaire.¹⁰ Si cela paraît très optimiste pour le moment, ce doit être l'objectif à long terme. En attendant, du fait de la faible expérience chinoise dans la négociation de ce type d'accords, un premier pas serait que ceux-ci soient moins détaillés. Ils prépareraient le terrain pour de futurs accords plus forts. La balle est alors dans le camp américain et éventuellement russe de venir vers les Chinois avec des propositions d'accords incluant des concessions justes entre les deux parties prenantes, afin d'éviter toute opposition et frustration chinoise. C'est à eux d'être créatifs comme l'a déclaré Frank Rose, ancien Assistant Secrétaire d'Etat :

« there are a variety of credible and creative means by which the United States might begin to integrate China into an arms control framework: convening bilateral strategic stability talks with China, expanding talks with Russia to include China, developing a bilateral pre-launch missile notification regime with China, inviting China to observe a New START inspection, establishing a link between the U.S. Nuclear Risk Reduction Center and a Chinese counterpart, and even building on Obama administration progress with China to develop norms for outer space »¹¹.

Pour Caitlin Talmadge, ces accords devront également différer de la tradition américaine provenant de la guerre froide : *« Because of that experience, Americans tend to define arms control narrowly — as legally binding, bilateral treaties that produce symmetrical reductions in nuclear forces »*. Elle se réfère à Thomas Schelling et Morton Halperin qui ont déclaré que ces accords pourraient : *« to include all the forms of military cooperation between potential enemies in the interest of reducing the likelihood of a war, its scope and violence if it occurs, and the political and economic costs of being*

⁹ Robert Einhorn, « Revitalizing Nonproliferation Cooperation With Russia and China », Arms Control Association, November 2020 ; Tong Zao, « Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement With China », Arms Control Association, January/February 2020

¹⁰ Frank A. Rose, « The end of an era? The INF Treaty, New START, and the future of strategic stability », *Brookings*, February 12, 2019 ; Caitlin Talmadge, « The US-China nuclear relationship: Why competition is likely to intensify », September 2019

¹¹ Frank Rose, « The Future of Global Strategic Stability », Remarks at the Sasakawa Peace Foundation Book Launch, Tokyo, Japan, July 19, 2019 ; Caitlin Talmadge, « The US-China nuclear relationship: Why competition is likely to intensify », September 2019



prepared for it. (...) the recognition that our military relation with potential enemies is not one of pure conflict and opposition, but involves strong elements of mutual interest »¹².

Une position chinoise ferme

Le 16 octobre 1964, la Chine a effectué son premier test nucléaire sur le site de Lop Nur, faisant d'elle le cinquième État se dotant de l'arme nucléaire. Si Pékin a décidé d'acquérir une arme nucléaire, c'est selon ses dires pour détruire l'hégémonie des superpuissances. Pourtant, l'État s'est lancé tardivement dans la non-prolifération. C'est dans les années 90 que la Chine a perçu les bénéfices que rejoindre des normes de prolifération pourrait promouvoir un monde plus stable et un environnement plus sûr, mais surtout nécessaire pour son propre développement. Aussi, elle a participé activement aux négociations du Traité pour l'Interdiction Complète des Essais Nucléaires et l'a signé en 1996. Elle a également rejoint le Traité de Non-Prolifération Nucléaire et bien d'autres instruments de non-prolifération nucléaire.

Pourtant, aujourd'hui, elle refuse catégoriquement de rejoindre de nouveaux accords bilatéraux ou trilatéraux de non-prolifération nucléaire avec les États-Unis et/ou la Russie. Le porte-parole du Ministère des Affaires Étrangères chinois, Lu Kang a fermement déclaré : *« As to the trilateral negotiations on arms control, China's position is clear-cut (...) The premise and basis for trilateral arms control negotiations do not exist at all, and China will never participate in them »*.¹³

Mais pourquoi une position aussi ferme ? Tout d'abord, la Chine n'a jamais participé à des accords de maîtrise des armements nucléaires, et celle-ci ne voit pas l'intérêt d'en rejoindre maintenant. Ensuite, et c'est la raison clé de ce refus catégorique, la Chine voit cette proposition américaine comme non réaliste du fait de la différence numérique plus qu'importante entre son armement nucléaire et ceux américain et russe. En effet, la Chine dispose officiellement d'environ 300 têtes nucléaires quand les États-Unis et la Russie en possèdent respectivement environ 6000. Aussi, joindre un accord du type New START reviendrait soit à autoriser la Chine à augmenter ses têtes nucléaires, soit demander aux États-Unis et à la Russie de se ré-aligner sur le nombre de têtes nucléaires chinoises. Concessions que Washington et Moscou ne sont pas prêtes à faire. Qui plus est, la Chine ne fait pas vraiment confiance à Washington qui a récemment quitté plusieurs accords de non-prolifération nucléaires importants, y

¹² Thomas Schelling and Morton Halperin, *Strategy and Arms Control*, Washington: Pergamon Press, 1985, pp. 1-2.

¹³ Tom O'Connor « China 'Will Never' Join Arms Control Deal With U.S. and Russia, Says Donald Trump Has Not Even Followed Past Agreements », *Newsweek* May 05, 2019



voyant une augmentation probable des instabilités dans la sécurité internationale. La confiance, clé de voute de ces accords, est alors bien mise à mal. Pour Lu Kang, le retrait américain est une preuve manifeste d'un unilatéralisme auquel la Russie et la Chine souhaitent mettre fin.¹⁴

Par ailleurs, la Chine n'a pas vraiment apprécié la pression subie de la part de Washington, qui pour elle était dans l'objectif de se retirer du traité *New START*. Washington avait d'ailleurs disposé des drapeaux chinois lors des négociations russo-américaines sur ledit traité à Vienne, pour ensuite montrer que la Chine était le grand absent. Ce en quoi Pékin a vu une provocation : « *U.S. placement of Chinese flags at empty seats is unserious, unprofessional, and unappealing for the U.S. to try getting people's eyes in this way* »¹⁵.

Pour autant, la Chine ne semble pas complètement fermée à la mise en place de tels accords, mais pense qu'il est actuellement essentiel de maintenir et d'implanter les accords en vigueur. C'est en tout cas la vision portée par le Livre Blanc de la défense datant de 2010, voyant la responsabilité principale pour le désarmement nucléaire et la non-prolifération sur les épaules des Etats-Unis et de la Russie. Une fois que ces deux Etats auront pris les mesures nécessaires pour réduire leurs propres arsenaux nucléaires, alors d'autres Etats pourront rejoindre des négociations multilatérales. Si elle reste un minimum ouverte à ces accords, pour Fu Cong, directeur du Département de Maîtrise des Armements au Ministère des Affaires Etrangères chinois : « *La Chine est prête à discuter de toutes les questions liées à la stabilité stratégique et à la réduction de risques nucléaires dans le cadre du P5* ». Aussi, elle préfère joindre des accords incluant la France et la Grande Bretagne en plus des Etats-Unis et de la Russie.¹⁶

¹⁴ *Idem*

¹⁵ Kingston Reif and Shannon Bugos, « No Progress Toward Extending New START », *Arms Control Association*, July/August 2020

¹⁶ Kingston Reif and Shannon Bugos, « U.S. Modifies Arms Control Aims with Russia », *Arms Control Association*, September 2020 ; Leanne Quinn, « China's Stance on Nuclear Arms Control and New START », *Arms Control Association*, August 23, 2019



CONCLUSION

Si la Chine refuse pour le moment de rejoindre un accord bilatéral ou trilatéral en matière de maîtrise des armements nucléaires avec les Etats-Unis et la Russie, c'est parce qu'elle pense que Washington veut poser des limites aux capacités nucléaires chinoises pour elle-même avancer et donc créer une compétition militaire. Or cette compétition représente un véritable danger pour les deux États du fait qu'elle pourrait très vite escalader. C'est pour cette raison que des limites sont nécessaires.

Cependant, l'administration Trump n'a pas su appréhender avec suffisamment de recul cette nécessité, en imposant constamment des pressions sur la Chine, lors de l'extension du traité *New START*, qui ont été très mal reçues. Aussi, les relations stratégiques entre la Chine et les Etats-Unis se sont dégradées. Pourtant, Washington, mais aussi Moscou n'ont pas forcément tort lorsqu'elles rappellent que les traités actuels ne contraignent pas les autres forces nucléaires, qu'elles soient chinoises, ou encore nord-coréennes. C'est pour cela que de nouveaux accords devraient inclure de nouveaux acteurs nucléaires.

C'est de ce contexte que réside les nouveaux challenges à l'encontre de l'administration Biden qui souhaite également entamer des négociations avec la Chine. Si ces négociations s'annoncent complexes et longues, elles demeurent nécessaires pour assurer un monde plus sûr.