

TRACES

IL Y A QUARANTE ANS, LES ACCORDS SALT

En mai 1972, Nixon et Brejnev signent à Moscou les premiers accords SALT qui limitaient le niveau des armements stratégiques offensifs des deux Grands. Quelques jours auparavant, un important accord sur les ABM avait été signé, limitant les systèmes de défense antimissiles. Reposant sur « l'équilibre de la terreur », ces accords postulaient que le seul moyen de freiner la course aux missiles stratégiques offensifs était de garantir mutuellement l'efficacité de leurs représailles.

Grand moment de détente dans la guerre froide : les deux puissances se reconnaissent à parité militaire, restent rivales, mais doivent gérer leurs relations de manière à assurer leur intérêt commun d'écartier toute guerre nucléaire.

IL Y A QUARANTE ANS, LES ACCORDS SALT

CLAUDE CARTIGNY *

Le 26 mai 1972, le président américain, Richard Nixon, et le secrétaire général du PC soviétique, Leonid Brejnev, signaient à Moscou les accords Salt, premiers accords de limitation des armements nucléaires stratégiques entre les États-Unis et l'Union soviétique. Ces accords n'entraînaient pas de réduction des armements stratégiques offensifs ni aucune forme de désarmement, mais, pour la première fois, les armements étaient pour l'essentiel gelés au niveau atteint à ce moment et pour cinq ans par les deux pays et des plafonds étaient institués afin d'empêcher une course quantitative effrénée aux armements.

Le plafond pour les missiles balistiques intercontinentaux – ICBM – était fixé à 1 054 pour les Américains et à 1 618 pour les Soviétiques, celui pour les missiles balistiques mer-sol lancés depuis des sous-marins – SLBM – était fixé respectivement à 656 et 950. Les bombardiers stratégiques n'étaient toutefois pas concernés par les limitations à ce stade.

Le 24 mai était signé le traité ABM sur la limitation des armements défensifs – défense antimissiles – autour de chaque capitale et d'une grande base de missiles intercontinentaux laissée au choix de chacun. Ainsi, un lien puissant était créé entre limitation des armements offensifs et défensifs, seule l'interdiction des seconds permettant de limiter les premiers.

Rétrospectivement, la conclusion des accords SALT apparaît aujourd'hui, avec la conclusion des accords d'Helsinki en 1975, comme la réalisation la plus remarquable de l'ère de détente qui a dominé les relations Est-Ouest entre 1962 et 1975. Les accords SALT reposaient sur l'existence d'un « équilibre de la terreur » et sur la reconnaissance de la parité militaro-stratégique entre les deux grandes puissances ¹. Toutefois, l'absence de prise en compte des aspects qualitatifs de la

* HISTORIEN-GÉOGRAPHE

¹ Claude Cartigny, « La parité URSS-USA, définition et problèmes », *Recherches internationales* n° 12, mai-juin 1984.

course aux armements représentait une faiblesse sérieuse des accords et laissait ouverte la porte à la continuation de la course. Cette faiblesse fut exploitée, notamment aux États-Unis, pour attaquer la crédibilité des accords et compliquer la suite du processus.

Le choc de la crise de Cuba

Les spécialistes débattent toujours aujourd'hui du degré réel de danger nucléaire atteint pendant cette crise. Il est probable que le péril de guerre intentionnelle ait été moins aigu qu'on ne l'a cru parfois. Très vite dans le cours de la crise, Kennedy et Khrouchtchev se sont orientés vers la recherche d'un compromis plus que vers une situation de belligérance. Les deux leaders ont reconnu, au fil de ces jours de crise, leur intérêt commun, transcendant leurs divisions, à éviter la catastrophe ultime. Après Cuba, tout le monde a été bien convaincu qu'il ne fallait pas permettre la réédition d'un tel scénario ailleurs dans le monde, et en particulier pas de part et d'autre de la ligne lourdement armée qui divisait l'Europe. Nikita Khrouchtchev abandonna toute idée de changement de statut de Berlin-Ouest et de paix séparée avec la seule RDA, projet qui avait empoisonné les rapports Est-Ouest en Europe depuis 1958.

156

La crise de Cuba a donc en fait ouvert une ère de relative stabilité dans les relations entre superpuissances. Un nouveau « modèle » de guerre froide s'est installé remarquablement vite après la crise, un modèle mettant au premier plan du système international la bipolarité du monde, au moins dans le domaine militaro-stratégique². Le 10 juin 1963, le président Kennedy fit un discours au ton étonnamment conciliant envers l'Union soviétique devant les étudiants et les professeurs de l'*American University*. Selon lui, les deux pays partageaient une « humanité commune » et un intérêt commun à éviter une catastrophe nucléaire et à construire « une paix sincère »³. À partir du mois d'août 1963 fut établie entre la Maison-Blanche et le Kremlin une ligne de communication directe pour le cas où une autre crise surviendrait. Cette même année 1963 fut conclu entre les États-Unis, l'Union soviétique et le Royaume-Uni le traité d'interdiction des essais nucléaires atmosphériques, seuls les essais souterrains, requérant un plus haut niveau de

² Voir Martin Walker, « The cold war », Holt Paperbacks, New York, p. 179-180.

³ Voir Frank Costigliola, « US foreign policy from Kennedy to Johnson », *The Cambridge history of the cold war*, Cambridge university press, octobre 2010.

sophistication technologique, restant autorisés. Après l'assassinat du président américain, son successeur, Lyndon Johnson, continua dans cette voie. Il s'agissait pour lui de mettre à profit la nouvelle stabilité acquise au lendemain de la crise de Cuba pour s'attaquer au problème de la prolifération des armes nucléaires. Dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 1967, il déclarait : « Notre but n'est pas de continuer la guerre froide mais d'y mettre un terme ». Il s'engageait en même temps à éviter « à la fois les actions et la rhétorique de guerre froide ». Depuis l'énonciation de la doctrine Truman en mars 1947, c'était la première fois qu'un président américain ne se fixait pas pour objectif de gagner la guerre froide.

Nikita Khrouchtchev avait lui aussi appris de la crise. On a pu parler à ce propos d'un « apprentissage nucléaire » pour les deux grands leaders. Recevant quelques jours après la crise le dirigeant tchèque, A. Novotny, M.K. lui confia avec le vocabulaire imagé qui le caractérisait : « L'impérialisme n'est pas un tigre de papier, il peut encore nous faire une belle morsure au cul »⁴...

Aux yeux des cadres et du gouvernement soviétiques, le moins que l'on puisse dire est que la crise des missiles de Cuba n'avait pas beaucoup amélioré le standing et la réputation du premier secrétaire. Lors de la séance du plénum du comité central réuni le 14 octobre 1964 pour le destituer, un membre du praesidium, Dimitri Polianski, se lança dans une charge en règle contre la politique extérieure du premier secrétaire, critiquant durement la politique de ce dernier dans les crises de Suez et de Berlin (« Seul un fou pouvait penser qu'il était nécessaire de faire une guerre pour faire de Berlin une ville libre »), mais aussi dans l'affaire cubaine, où « le principal résultat d'avoir envoyé des missiles à Cuba fut de produire une crise globale, de mener le monde au bord du précipice de la guerre, et finalement de terrifier celui-là même qui avait été l'instigateur de cette dangereuse entreprise »⁵.

La nouvelle « direction collégiale » de l'URSS décida de rattraper aussi vite que possible le retard pris sur les Américains dans la compétition nucléaire, afin que plus jamais le pays ne se trouve placé dans une position d'infériorité le rendant vulnérable à la pression américaine. En 1961, Kennedy avait lancé le programme *Minuteman*, consistant à placer en silos protégés environ 1 000 ICBMs et le programme *Polaris*, consistant, lui, à se doter d'environ 650 SLBM lancés depuis des sous-marins nucléaires. Les Soviétiques,

⁴ Conversation Khrouchtchev-Novotny du 30 octobre 1962, rapportée dans l'ouvrage cité en note 2, p. 85.

⁵ Ouvrage cité en note 2 p. 139.

de leur côté bien décidés à ne plus se laisser surpasser dans une crise future, se lancèrent dans la création d'une force considérable d'ICBM avec l'objectif de mettre fin à leur infériorité stratégique – ou du moins à ce qu'ils percevaient comme telle – et de parvenir à une situation de parité avec les États-Unis.

En octobre 1964, l'Union soviétique se plaçait en effet très loin derrière les Américains en termes de forces intercontinentales. Elle était à la traîne aussi bien en termes d'ogives nucléaires que de vecteurs pour les transporter. Entre 1956 et 1960, le stock soviétique d'ogives était passé de 400 à 2 450, alors que dans le même temps, le stock américain était passé de 3 620 à 23 200 ⁶. À la charnière des années cinquante-soixante, les Soviétiques avaient donné la priorité au déploiement de fusées à moyenne portée SS-4 et SS-5 pouvant frapper le continent européen et son pourtour mais incapables d'atteindre les États-Unis. Au début des années soixante, alors que Khrouchtchev se vantait de fabriquer des missiles à la chaîne « comme des saucisses », le commandement des forces de fusées stratégiques (créé en 1959) disposait en tout et pour tout de 4 ICBM SS-6 installés en terrain découvert sur la base de Plesetsk, au sud d'Arkhangelsk ⁷. Ce n'est qu'en 1962 que commença le déploiement d'une nouvelle génération d'ICBMs. Dans la seconde moitié des années soixante, de 1966 à 1969, la croissance des forces intercontinentales se fit à vitesse accélérée. L'installation des missiles lourds SS-9 (destiné à contrer le *Titan* américain) et SS-11 en silos souterrains bétonnés se fit au rythme de 200 à 300 par an. À la fin de la décennie soixante, les Soviétiques avaient dépassé les Américains en termes de lanceurs ICBM, et les Américains s'étaient de leur côté engagés dans la technologie des MIRV, ogives multiples indépendamment guidées qui permettent avec un seul lanceur de frapper plusieurs objectifs différents et éloignés les uns des autres. Ils conservaient leur avance dans le domaine des ogives « délivrables » avec un rapport d'environ 3 à 1 en leur faveur. Mais ces différences commençaient à n'avoir plus aucune signification, chaque côté possédant de toute façon un mégatonnage suffisant pour garantir la destruction de l'autre plusieurs fois.

À l'horizon des années 1968-1969, les arsenaux stratégiques des deux superpuissances avaient donc atteint une situation de parité. Les deux protagonistes reconnurent que, sans accord sur des limites

⁶ Chiffres donnés par William Burr et David Rosenberg, *Nuclear competition in an era of stalemate, 1963-1975*, dans l'ouvrage cité en note 2.

⁷ Voir David Holloway, *The Soviet Union and the arms race*, Yale University Press, New Haven, 1984., p. 43

concertées, la course aux armements nucléaires risquait à la fois d'imposer aux économies des coûts insupportables et de menacer la stabilité internationale peu à peu établie depuis 1962. La stabilité de leur relation stratégique devint pour les deux superpuissances un acquis plus important que les idéologies et les ambitions qui les opposaient. La rencontre de Glassboro, New Jersey, entre le président Johnson et le Premier ministre Kossyguine à la fin du mois de juin 1967 marqua le premier pas vers ce qui allait devenir dans les années suivantes le processus de contrôle des armements.

Parité et impasses nucléaires

Cette parité militaro-stratégique reposait essentiellement sur le danger immense qu'encourait un agresseur en prenant l'initiative de la guerre nucléaire contre l'autre, celui-ci conservant la capacité d'infliger à son attaquant une riposte imparable et dévastatrice, même après avoir subi un premier coup, et quelles que soient les circonstances dans lesquelles ce premier coup aurait été asséné. C'est en gros la situation que les Américains avaient désignée par le terme de *MAD-policy*, la politique de la destruction mutuellement assurée. L'accumulation des armes nucléaires entraînait la paralysie mutuelle, ces armes ne pouvant être utilisées pour atteindre un quelconque objectif politique.

159

En fait, cette impasse nucléaire existait déjà avant que la parité ne soit atteinte et confirmée à la fin des années soixante. Elle tenait au caractère particulièrement destructeur des armes elles-mêmes. On a pu définir la parité comme une égalité approximative des forces, tenant compte des différences géographiques et des différences dans les structures de forces des deux pays.

Lors du sommet de Genève en juillet 1955, le président Eisenhower avait déclaré lors d'un dîner que le développement des armes modernes était tel que celui qui les utiliserait « risquerait sa propre destruction ». En raison des vents dominants, avait-il ajouté, une guerre majeure détruirait tout l'hémisphère nord⁸. De retour à Washington, il avait confirmé lors d'une émission télévisée qu'une guerre nucléaire « poursuivie jusqu'à son terme, équivaudrait à un suicide de la race humaine »⁹. Du côté soviétique, une partie

⁸ Cité par D. Holloway, *Nuclear weapons and the escalation of the cold war, 1945-1962, The Cambridge history of the cold war*, volume I, p. 384, Cambridge 2010.

⁹ Cité par McGeorge Bundy, *Danger and survival, choices about the bomb in the first fifty years*, New York, 1988, p. 302.

de la direction était parvenue à la même conclusion. Impressionné par le test américain BRAVO, Gueorgui Malenkov, alors président du Conseil des ministres de l'URSS, avait déclaré le 12 mars 1954 qu'une guerre mondiale menée avec les moyens modernes signifierait « la fin de la civilisation mondiale ». Dans le même intervention, Malenkov avait affirmé « qu'il n'existait pas de contentieux entre l'URSS et les États-Unis qui ne puissent être résolus par des moyens pacifiques »¹⁰. C'était la première fois qu'un dirigeant soviétique tenait ce genre de discours, s'inscrivant en faux contre la doctrine stalinienne de la guerre inévitable¹¹ et ignorant le dogme de la supériorité du socialisme sur le capitalisme. La réaction de Malenkov s'appuyait sur un rapport sur le test BRAVO produit par le physicien Igor Kurchatov, père du programme atomique soviétique, rapport selon lequel il y avait assez de bombes nucléaires pour rendre impossibles les conditions de la vie sur la terre. « Nous ne pouvons qu'admettre, écrivait Kurchatov, que l'humanité fait aujourd'hui face à l'énorme menace de l'extinction de toute forme de vie sur la Terre »¹². Nikita Khrouchtchev, quant à lui, raconta plusieurs années plus tard au journaliste égyptien Mohamed Heikal, confident du colonel Nasser, qu'après avoir écouté un briefing des militaires sur les armes nucléaires en septembre 1953¹³, il n'avait pas pu dormir pendant plusieurs jours : « C'est quand je fus convaincu que nous ne pourrions jamais utiliser ces armes, et quand je m'en suis rendu compte, avait-il ajouté, qu'alors je fus capable de dormir à nouveau »¹⁴.

Dès le milieu des années cinquante, il était donc assez largement admis dans les milieux dirigeants américain et soviétique que la guerre nucléaire ne pouvait pas être gagnée et ne devait par conséquent jamais être déclenchée. Elle était simplement inacceptable. Selon l'historien David Holloway, cette idée de « guerre inacceptable » était devenue une « connaissance commune » chez ceux qui, à l'Est

¹⁰ Voir William Taubman, *Khrushchev, the man and his era*, London 2004, p. 260.

¹¹ Voir John Lewis Gaddis, *We now Know, rethinking cold war history*, Oxford university press, 1997, p. 228.

¹² Voir Vladislav Zubok et Constantin Pleshakov, *Inside the Kremlin's cold war*, Harvard University Press 1996, p. 169.

¹³ Le 14 septembre 1953, Kkrouchtchev était devenu premier secrétaire du comité central.

¹⁴ Cité par Mohammed Heikal, *The sphinx and the commissar*, New York 1978, p. 129 ; voir aussi sur le même sujet David Holloway, *Stalin and the bomb*, Yale University Press, 1994, p. 339.

ou à l'Ouest, avaient l'autorité de déclencher le feu nucléaire. Dix ans après Khrouchtchev, Kennedy fit le même genre d'expérience traumatisante. Un matin de septembre 1963, donc peu de temps avant sa mort, le président avait été « briefé » par le général Leon Johnson, directeur du comité d'évaluation du Conseil national de sécurité, sur les conséquences d'une guerre générale avec l'URSS. Son rapport au président précisait que, quel que soit l'initiateur du conflit, « ni les États-Unis ni l'Union soviétique ne pourrait émerger d'un échange nucléaire sans souffrir de très graves dommages et un haut niveau de pertes »¹⁵. Le général les situait entre 93 et 138 millions d'Américains dans les premières heures du conflit. « Il n'existe aucun moyen, avait ajouté L. Johnson, quelle que soit notre politique, d'éviter des dommages inacceptables au territoire américain si une guerre nucléaire vient à éclater ». De l'impasse nucléaire commençait à surgir un nouveau réalisme.

Nixon, Kissinger, Brejnev et la détente

Malgré son irrationalité, la course aux armements s'était toutefois poursuivie. Les uns voyaient dans l'arme nucléaire une arme de « dissuasion » seule capable d'empêcher une guerre réelle. Pour d'autres persistait l'espoir de « prévaloir » sur l'ennemi dans un échange nucléaire et d'en sortir vainqueurs. Cet espoir constitua même dans la durée le principal moteur de la course aux armements. Enfin la tentation était grande, pour les uns et pour les autres, de pratiquer une « diplomatie nucléaire » et d'obtenir des avantages politiques grâce à la possession des armes nucléaires.

Néanmoins, le tournant des années 1960-1970 avait vu se dessiner un mouvement vers la détente. États-Unis et Union soviétique s'étaient chacun de leur côté persuadés que, grâce à certains accommodements limités, leur compétition pouvait se poursuivre à un niveau moindre de tension et de danger. Cet accommodement avec la principale puissance « impérialiste » fut d'ailleurs recherchée à l'époque simultanément par les deux grandes puissances communistes¹⁶.

Leonid Brejnev, dès sa prise de pouvoir en octobre 1964, avait pris en main fermement les instruments de la politique étrangère soviétique. Marqué par sa propre expérience de la Seconde Guerre mondiale, et moins dépendant que son prédécesseur des stéréotypes

¹⁵ Voir ouvrage cité en notes 2 et 6, p. 89.

¹⁶ Sur ce point, voir Adam Ulam, *The communists, the story of power and lost illusions, 1948-1991*, New York 1992, p. 283.

idéologiques, Brejnev croyait en la possibilité de faire la paix avec « l'impérialisme » et souhaitait paraître lui-même en *faiseur de paix*. Cependant, la peur – infondée – d'une attaque américaine soudaine, provoquée par une infériorité dans le domaine des armements, ainsi que le sentiment répandu dans le complexe militaro-industriel soviétique d'avoir à « rattraper » l'Ouest rendaient impossible aux yeux de la direction soviétique la poursuite d'une politique de détente sans avoir au préalable atteint une situation de complète parité militaro-stratégique. Entre 1965 et 1970, les dépenses d'armement soviétiques avaient augmenté de 40 %, et le ratio en matière de missiles stratégiques était passé de 17 à 1 en faveur des Américains à une parité approximative entre 1962 et 1972 ¹⁷. Dès la fin des années soixante, une parité de fait s'était établie.

162

Aux yeux de la direction soviétique, et de Brejnev lui-même, il s'agissait, au-delà de la parité stratégique, d'aboutir plus globalement à une *parité politique* avec les États-Unis. Les Soviétiques voulaient se voir reconnus comme une « vraie » superpuissance, capable d'exercer son influence globalement dans les affaires du monde et de soutenir ses alliés partout où ils se trouvaient. Ils considéraient que leur puissance militaire croissante pouvait produire pour eux des *gains géopolitiques*, notamment en soutien des luttes de libération nationale dans le tiers monde. Convaincus de l'impossibilité de la guerre nucléaire, les dirigeants soviétiques de cette époque considéraient que le combat toujours légitime entre eux et les capitalistes devait prendre une nouvelle forme, celle de la coexistence pacifique. Cette conception de la coexistence pacifique comme forme spécifique du combat de classe fut publiquement exprimée dans le « Programme de paix » du XXIV^e congrès du PCUS en avril 1971. La superpuissance américaine ne pouvait évidemment l'entendre tout à fait de cette oreille et ne pouvait accepter comme une sorte de fatalité historique l'érosion de sa propre puissance et l'affaiblissement de ses alliés dans le monde.

Le mouvement vers la détente avait été un démarche mutuelle, même si États-Unis et Union soviétique en ont toujours conservé des vues différentes. Du côté américain, le tandem Nixon-Kissinger, au pouvoir depuis janvier 1969, avait lui aussi opéré un tournant vers plus de réalisme. Les deux hommes voulaient empêcher la compétition américano-soviétique de dégénérer en confrontation militaire, tout en gagnant la coopération soviétique pour trouver au conflit vietnamien une issue qui évite une humiliation américaine.

¹⁷ Voir Svetlana Savranskaya et William Taubman, *Soviet foreign policy 1962-1975*, ouvrage cité en note 3, tome 2, p. 142.

Il faut noter que, comme le montrèrent plus tard les obstacles et conditions dressés sur la voie de la ratification de SALT I, l'engagement du président américain et de son conseiller à la sécurité nationale était fortement personnel et ne *reflétait pas un sentiment unanime dans la classe dirigeante américaine*. C'est aussi pour cette raison que l'idée d'un accord conclu au sommet parut une méthode attractive pour l'administration américaine dans la mesure où elle permettait de tenir à l'écart les éléments hostiles à l'accord. Parallèlement aux négociations officielles se déroulant à Helsinki à partir d'octobre 1969, Nixon et Kissinger ouvrirent avec l'ambassadeur Dobrynine à Washington un *back channel* direct court-circuitant parfois les négociations officielles. Dobrynine avait d'ailleurs été surpris d'entendre Kissinger lui affirmer que lui seul représentait la volonté du président, et que la partie soviétique ne devait tenir aucun compte de tout ce qui pouvait être dit par d'autres membres de l'administration¹⁸. C'est dans ces conditions que furent donc enclenchées les négociations SALT. Avec les Soviétiques passés en tête pour le nombre de lanceurs ICBM et les Américains activement engagés dans le développement de la technologie du mirvage, les deux côtés en vinrent à la conclusion que, sans des limites négociées, la course aux armements nucléaires risquait de déstabiliser l'ensemble de la situation internationale.

163

Les deux superpuissances nucléaires restaient des rivales, mais devaient gérer leur relation de manière à assurer leur intérêt commun : prévenir le danger de guerre nucléaire. Les dirigeants soviétiques et américains du début des années 1970 convinrent donc que placer des limites quantitatives sur leurs stocks d'ogives et sur les véhicules capables de les délivrer constituait désormais leur toute première priorité.

Les grands accords de mai 1972

Ces accords furent signés pendant le sommet de Moscou, qui se tint du 23 au 29 mai 1972, lors d'un sommet préparé depuis un an.

En mai 1971, il avait été décidé de dissocier les ABM (missiles antimissiles) du reste des sujets discutés. C'est dans ce domaine qu'on trouva d'abord un terrain d'entente. Peu ou pas déployés, ces systèmes défensifs étaient ceux auxquels on pouvait renoncer le plus facilement. Comme l'écrivit le politologue Philippe Devillers, « la construction de tels réseaux, d'un coût prohibitif et dont l'efficacité

¹⁸ Voir Robert D. Schulzinger, *Détente in the Nixon – Ford years, 1969-1976*, ouvrage cité en note 3, volume 2, p. 378.

n'était nullement garantie, contraignait l'autre, pour conserver une crédibilité à sa force de représailles, à multiplier et à perfectionner toujours davantage ses missiles offensifs »¹⁹. La possibilité de déployer des défenses antimissiles ne ferait que stimuler les incitations à développer toujours plus d'armes offensives. Les deux parties reconnurent donc que le seul moyen de freiner leur course aux missiles offensifs était de se garantir mutuellement l'efficacité de leurs représailles. C'est ce que les Américains ont à l'époque appelé la MAD, *Mutual assured destruction*. Une pause dans la course aux armements impliquait donc une stricte limitation des systèmes antimissiles. Sans la limitation de ceux-ci, il n'était pas possible de limiter ceux-là.

Le traité ABM signé le 24 mai 1972 était conclu pour une *durée illimitée*. Par ce traité, les deux puissances s'interdisaient de construire un système antimissiles à l'échelle de leurs pays. Seuls deux sites étaient autorisés, l'un autour de la capitale, l'autre autour d'une grande base d'ICBM. Ces deux sites étaient censés protéger, dans l'hypothèse où un échange nucléaire interviendrait malgré tout, la capacité à fonctionner et donc à négocier des gouvernements nationaux. Finalement, lors de la visite de Nixon à Moscou en juin 1974, les deux sites furent réduits à un seul de chaque côté. Aujourd'hui, seule Moscou conserve un système de défense antimissiles. Le traité ABM est resté en vigueur jusqu'en décembre 2001, date à laquelle l'administration Bush fit savoir son intention de mettre fin au régime du traité dans un délai de six mois.

164

Deux jours plus tard, le 26 mai, était signé *l'accord intérimaire sur la limitation des armements stratégiques offensifs*. Intérimaire, c'est-à-dire valable cinq ans, compte tenu du caractère extrêmement mouvant de la matière traitée. SALT I ne fut donc pas conçu comme une fin en soi mais comme le *début d'un processus*. L'accord intérimaire établissait un équilibre complexe, dont les éléments avaient fait l'objet d'âpres discussions, combinant subtilement avantages et désavantages pour les deux parties. Les types d'armes concernées – ICBM et SLBM – voyaient leur nombre gelé au niveau atteint à ce moment, armes effectivement déployées et armes en cours de construction. Les Américains étaient donc autorisés à déployer 1 054 ICBMs et 656 SLBMs, ce qui correspondait à l'achèvement du programme d'armement lancé par Kennedy au début des années 1960. N'ayant pas de programme d'armement pour prendre la suite, les Américains avaient considéré avantageux de geler les

¹⁹ Voir Philippe Devillers, *Guerre ou paix, une interprétation de la politique extérieure soviétique depuis 1944*, Paris, Balland, 1979, p. 230.

armements à ce niveau pour freiner les programmes soviétiques. Les Soviétiques de leur côté étaient autorisés à déployer 1 618 ICBMs et 950 SLBM. Ils se voyaient donc reconnaître l'avantage qu'ils avaient atteint en matière de lanceurs terrestres et sous-marins.

Pourquoi cette concession américaine ? La supériorité soviétique dans le domaine des ICBM était destinée à compenser l'avantage américain en matières de *Forward Based Systems*, les systèmes « avancés » basés en Europe occidentale et au Japon, soit environ 700 vecteurs (avions et missiles) équipés de têtes nucléaires. Les Soviétiques avaient également obtenu qu'il soit tenu compte du « danger chinois » et des forces nucléaires indépendantes – française et britannique – également dirigées contre eux. Enfin, les nouveaux missiles soviétiques ne pouvaient pas avoir une capacité d'emport supérieure à 10 % des anciens missiles démantelés. De cette manière, les Américains obtenaient le gel du nombre des missiles lourds soviétiques SS-9 qui les inquiétaient beaucoup.

En matière de SLBM, les Soviétiques pouvaient porter le nombre de leurs lanceurs de 740 à 950. Cela compensait les *handicaps géostratégiques* spécifiques à l'Union soviétique. Ses sous-marins restaient la plus grande partie dans des ports bloqués par les glaces et donc vulnérables à une frappe américaine. En outre, contrairement aux Américains, les Soviétiques ne disposaient pas des bases navales et des facilités portuaires à l'étranger qui permettaient aux Américains d'agir et de trouver du soutien logistique pratiquement dans toutes les régions du monde. Le nombre des rotations des sous-marins soviétiques restait très inférieur à celui des Américains ; pour passer dans l'Atlantique, les sous-marins soviétiques devaient franchir des barrières d'hydrophones qui les rendaient détectables et vulnérables, alors que les sous-marins américains de leur côté restaient indétectables pour les Soviétiques. Enfin il faut noter que les bombardiers stratégiques, domaine dans lequel les États-Unis possédaient déjà un avantage de 3 à 1, échappaient aux limitations.

Mais surtout, les Américains comptaient beaucoup sur leur supériorité technologique dans le domaine du mirvage, technologie permettant d'équiper chaque lanceur avec plusieurs ogives indépendamment guidées et donc de démultiplier l'efficacité militaire de chaque lanceur. Grâce à cette avance, les Américains disposaient au moment de la signature des accords d'un avantage de 4 à 1 sur les Soviétiques dans le domaine des ogives déployées sur missiles et bombardiers. Les premiers tirs d'essai de missiles mirvés avaient commencé dès 1968 et avaient démontré l'avance américaine dans les domaines de la balistique et des systèmes sophistiqués de guidage. Le comité des chefs d'état-major, qui voulait profiter à plein de cet avantage, avait bataillé pour que les MIRV restassent en dehors

de la négociation, et Nixon savait que s'il voulait obtenir au Sénat une majorité des deux tiers pour ratifier les accords SALT, il devait absolument préserver cet avantage américain.

Mais ce fut pour les Américains un avantage de courte durée. Ils avaient sous-estimé la capacité de rattrapage des Soviétiques. Quand ils maîtrisèrent à leur tour la technologie du mirvage, ils furent capables de mirver leurs missiles lourds avec plus d'ogives que les Américains. Ceux-ci comprirent alors qu'un missile lancé contre Washington pourrait du même coup atteindre Philadelphie, Baltimore et Richmond. L'avantage que les Américains croyaient détenir durablement se retourna en fait assez vite contre eux, et les milieux hostiles aux SALT et à la détente en général en tirèrent prétexte pour alimenter la campagne des « faucons » contre la politique de limitation des armements. Henry Kissinger lui-même vit dans cette affaire du mirvage une « occasion manquée ». Il exprima quelque chose de proche du remords d'avoir laissé le champ libre à la course au mirvage, lorsqu'il écrivit : « Je regrette de ne pas avoir suffisamment réfléchi aux implications d'un monde mirvé entre 1970 et 1972 »²⁰. Plus tard encore, lorsque l'administration Reagan centra ses préoccupations sur les réductions plus que sur les limitations, Kissinger écrivit que « l'âge des MIRV avait voué à l'échec l'ensemble de l'approche des SALT »²¹.

166

Cependant, en mai 1972, ce pessimisme n'était pas encore de mise. Bien au contraire, un troisième document fut signé le 29 mai. Il s'agissait d'une déclaration commune en douze points intitulée « Principes de base des relations entre les États-Unis et l'URSS ». Ces « principes » définissaient dans leurs grandes lignes la manière dont les deux États devaient se traiter dans cette nouvelle ère de détente. Les principes de base engageaient les États à conduire des « relations normales » sur la base de « la coexistence pacifique » et des principes de « souveraineté, de l'égalité, de la non-ingérence dans les affaires intérieures et de l'avantage mutuel »²². Les accords SALT semblaient donc ouvrir une nouvelle ère dans l'histoire des relations américano-soviétiques.

²⁰ Voir Mikael Krepon, *Better safe than sorry*, Stanford University Press, 2009, p. 61.

²¹ Voir Henry Kissinger, « A new approach to arms control », *Time magazine*, 21 mars 1983.

²² Voir article cité en note 18, p. 381

Des lendemains difficiles

Dès leur signature, les accords SALT se heurtèrent à certains obstacles. En Union soviétique même, ils ne faisaient pas l'unanimité. Ainsi, les militaires regrettaient que l'unique domaine de supériorité soviétique – celui des lanceurs lourds – soit le seul à être limité par traité alors que les domaines de supériorité américaine – le mirvage et les bombardiers – ne faisaient l'objet d'aucune restriction. Selon un transfuge diplomatique, « SALT fut pour les Soviétiques aussi douloureux qu'un accouchement, particulièrement pour les militaires. Après des décennies de secret total concernant les développements dans la sphère militaire, il semblait inconcevable de dévoiler à l'ennemi même les noms des systèmes d'armes soviétiques. [...] Le maréchal Gretchko, ministre de la Défense, est resté en permanence pendant les SALT dans un état apoplectique... Il se lança de façon répétée dans des admonestations sur la nature agressive de l'impérialisme, qui selon lui n'avait pas changé »²³. Pour les militaires, la poursuite des programmes militaires soviétiques et l'augmentation de la puissance du pays constituaient la seule garantie contre une nouvelle guerre mondiale.

167

Quelles que soient leurs réticences, dans le système politique soviétique, les militaires n'étaient pas en mesure de s'opposer aux décisions de la direction du parti. Aujourd'hui, la signature des SALT apparaît comme une reconnaissance de bon sens des réalités. Il en allait différemment à l'époque. La reconnaissance de la parité militaro-stratégique par les États-Unis constituait objectivement *un succès politique marqué* pour l'Union soviétique. Les accords SALT étaient la claire conséquence d'*un prestige américain amoindri* sur la scène internationale et d'une augmentation de la puissance soviétique. Aux yeux des observateurs, les bénéfiques de la détente semblaient s'accumuler plutôt dans l'escarcelle de l'Union soviétique. Dans ces conditions, et malgré les réserves formulées par les militaires, le problème de la ratification par le Soviet suprême des accords SALT ne se posait pas. Il en allait différemment du Sénat américain.

Dès son retour, le président américain dut « vendre » au Congrès un accord qui, pour la classe dirigeante américaine, n'allait pas de soi. Le 15 juin 1972, il déclarait devant les membres du Congrès : « J'ai noté beaucoup de spéculations pour savoir qui a gagné et qui a perdu dans ces négociations. J'ai dit qu'aucun côté n'avait gagné et qu'aucun côté n'avait perdu. En fait les deux côtés ont gagné, et

²³ Voir Arkady N. Chevtchenko, *Breaking with Moscow*, New York 1985, p. 202.

le monde entier a gagné »²⁴. D'un point de vue moins universaliste, William Rogers et Melvin Laird, respectivement secrétaire d'État et secrétaire à la Défense, insistèrent plutôt sur l'idée que, grâce aux SALT, un frein avait été mis à l'expansion des forces stratégiques soviétiques²⁵. De son côté, Henry Kissinger avait dit aux sénateurs que l'accord SALT « n'était pas simplement un accord technique mais devait être vu comme un événement politique de grande ampleur ». Il avait encouragé les législateurs à abandonner les vieilles habitudes stériles de mesurer qui était devant et qui était derrière dans la course aux armements.

Ces arguments, toutefois, ne convainquirent pas complètement. L'approche nixonienne du contrôle des armements et de la détente se heurta à de sérieux défis et à des critiques intérieures très virulentes dans les mois et les années qui suivirent les accords SALT. Les opposants à cette ligne politique considéraient la parité comme une dangereuse illusion. Le représentant John Ashbrook – républicain de l'Ohio – condamna les SALT car ils « fortifiaient l'Union soviétique dans un état de supériorité incontestable et plongeraient les États-Unis et leurs alliés dans une décennie de danger »²⁶. Le diplomate Paul Nitze, qui avait fait partie de la délégation américaine à Helsinki, en démissionna pour protester contre les accords conclus. Cette défection fut d'autant plus dommageable que Paul Nitze²⁷ était un personnage de premier plan. Au début des années 1950, en tant que chef de l'équipe de planification politique du département d'État, il avait été le principal rédacteur du document NSC-68, véritable bréviaire de la politique américaine de guerre froide, publié en avril 1950 et endossé en mai par le président Truman comme politique officielle du pays. À partir de là, il avait joint ses forces aux adversaires de la détente pour faire dérailler le processus de négociations qui selon eux donnait la bénédiction américaine à l'accroissement des forces nucléaires stratégiques de l'URSS tout en nuisant à une véritable défense de la nation. La ligne principale de

²⁴ Cité par Marie-France Toinet, « Les États-Unis et les SALT, comment désarmer sans désarmer », *Revue française de science politique* n° 4/1973, p. 803.

²⁵ Voir ouvrage cité en note 20, p. 63.

²⁶ Voir Mikael Krepon, *Better safe than sorry*, Stanford University Press, 2009, p. 61.

²⁷ Paul Nitze dirigea sous l'administration Reagan la délégation américaine aux négociations sur les euromissiles de 1985 à 1987. Décédé en 2004 à l'âge de 97 ans, Nitze était devenu à la fin de sa vie un partisan résolu de l'abolitionnisme nucléaire.

la critique de Nitze affirmait que le Kremlin cherchait à atteindre par les négociations SALT une capacité à gagner une guerre nucléaire. Le nouveau secrétaire à la Défense James Schlesinger, soutint la position de Paul Nitze et du sénateur Jackson, ce qui montre à quel point l'administration Nixon était elle-même minée par les dissensions.

Ce fut surtout le sénateur démocrate de l'État de Washington, Henry Jackson, aimablement surnommé par Kissinger le « bâtard du Capitole », qui mena l'opposition au contrôle des armements et à la détente en général. Pour le sénateur et son collaborateur parlementaire, Richard Perle, – futur faucon des administrations Reagan et Bush fils – l'accord intérimaire représentait « un terrible marché », à la limite de « l'apaisement nucléaire »²⁸. Son habileté consista à s'appuyer sur le principe d'égalité proclamé dans les « Principes de base » du 29 mai pour présenter un amendement exigeant des futurs négociateurs américains qu'ils ne souscrivent plus jamais à des plafonds qui seraient inférieurs à ceux accordés aux Soviétiques. Présenté sous cette forme, l'amendement pouvait difficilement être repoussé. L'amendement Jackson fut voté par 56 voix contre 35, victoire nette mais pas écrasante. Le Sénat ne pouvait ignorer que l'opinion américaine à ce moment précis était favorable à la détente. D'autre part, le Sénat s'appropriait à voter les crédits pour une nouvelle panoplie d'armements – bombardier B-1, missile de croisière, SLBM de type *Trident* – et se sentait quand même obligé de faire un geste en faveur de la détente. Les accords SALT furent donc ratifiés, difficilement, par le Sénat.

169

Mais le sénateur Jackson n'avait pas dit son dernier mot. Après avoir compliqué la ratification des SALT, il s'employa, avec davantage de succès, à faire capoter la ratification de l'accord américano-soviétique sur le commerce conclu en octobre 1972 en le liant au problème de l'immigration juive soviétique, ce qui était contraire à la philosophie de l'administration Nixon, qui n'avait pas voulu faire dépendre le succès de sa politique extérieure de considérations de politique intérieure.

Conclu pour cinq ans, l'accord intérimaire exigeait donc des suites. L'accord SALT II fut signé par Jimmy Carter et Leonid Brejnev à Vienne le 18 juin 1979 ; cet accord ne fut jamais ratifié. Dans un climat marqué par un retour brutal à la guerre froide après l'invasion soviétique de l'Afghanistan, le président Carter demanda lui-même en janvier 1980 au Sénat de geler le traité et de ne pas le ratifier. On entra alors dans une étrange période où le traité n'était pas en

²⁸ Voir ouvrage cité en note 20, p. 62.

vigueur mais fut quand même tacitement respecté par les deux parties. Le processus de contrôle des armements ne reprit qu'après la rencontre Reagan-Gorbatchev à Genève en novembre 1985, avec cette fois la perspective non pas de la seule limitation, mais de la *réduction* des armements nucléaires.