

L'IMPOSSIBLE EXTENSION DU TRAITÉ FNI

Tiphaine de CHAMPCHESNEL

Chercheuse Dissuasion et désarmement nucléaires à l'IRSEM

RÉSUMÉ

Le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (1987) a été longtemps considéré comme un instrument de sécurité internationale et de stabilité en Europe. Concrètement, il a permis l'élimination d'une classe entière d'armements en interdisant aux États-Unis et à l'URSS les missiles sol-sol d'une portée comprise entre 500 et 5 500 km, quelle que soit la charge emportée. Cependant, une dizaine d'autres États, non parties au traité, ont par la suite développé ce type de vecteurs dont certains avec une possibilité d'emport de tête nucléaire. Cet état de fait a été invoqué plusieurs fois ces dernières années pour justifier ou expliquer une remise en question de cet instrument bilatéral. L'importance de ce facteur dans la crise qui vient de conduire les États-Unis et la Russie à s'en retirer reste, à ce stade, difficile à mesurer. La présente note propose un éclairage de cette question à travers l'histoire du traité FNI. Elle vise à contribuer à une réflexion plus générale sur l'évolution de la maîtrise des armements après la fin de la guerre froide et sur la pertinence des tentatives d'étendre celle-ci à plus de deux États.

SOMMAIRE

Introduction	2
Un cadre bilatéral malgré une pluralité d'acteurs	4
Vers une multilatéralisation du traité ?	8
Conclusion	16

INTRODUCTION

La décision des États-Unis et de la Russie de se retirer du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI)¹, devenue effective en août 2019, apparaît comme l'issue de la crise qui s'est développée principalement autour des suspicions américaines d'une violation russe, rendues publiques à partir de 2013². Tout d'abord relativement vagues, ces accusations ont été ensuite précisées jusqu'à la désignation, en 2018, du missile russe 9M729. Moscou a fini par reconnaître l'existence dudit 9M729 tout en continuant de nier toute violation du FNI. Finalement, après l'échec des pressions et des tentatives de résolution diplomatique du problème, les États-Unis ont décidé de se retirer du traité. Ils ont été aussitôt imités par la Russie.

À ce stade, un grand nombre de questions subsiste quant au positionnement et aux motivations des deux protagonistes. Le puzzle est d'autant plus difficile à reconstituer que les informations sont nécessairement partielles, s'agissant de capacités militaires sur lesquelles Moscou estime peut-être ne pas avoir intérêt à communiquer. La multiplicité des acteurs impliqués au cours du temps ajoute aussi à la complexité du décryptage des événements et des décisions. Certaines inflexions semblent pourtant claires. Par exemple, l'arrivée de John Bolton en tant que conseiller à la Sécurité nationale en 2018 est considérée comme ayant contribué aux changements dans la politique américaine relative à la maîtrise des armements³. Jusque-là arrimée à la « stratégie intégrée⁴ », rendue publique par le département d'État lors du trentième anniversaire de la signature du traité, et à la revue de posture nucléaire (NPR) de 2018⁵, elle prévoyait la poursuite de la recherche d'une solution diplomatique, des mesures économiques et une étude des options militaires en parallèle du maintien des obligations du traité. Les perspectives, décrites dans la NPR, du développement d'un nouveau missile de croisière naval nucléaire⁶ semblaient permettre à Washington de se placer dans une position similaire à celle de l'OTAN dans les années 1980 avec la « double décision⁷ », tout en restant en conformité avec le traité.

D'une part, la voie diplomatique restait ouverte et, d'autre part, le volet capacitaire était conçu, en partie, comme un levier de négociation (la solution d'un déploiement naval n'étant pas contraire au traité FNI). Or, en décidant d'une suspension puis d'un retrait du

1. Le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) a été signé par les États-Unis et l'URSS le 8 décembre 1987. Le véritable titre du traité est : traité sur l'élimination des missiles de portée intermédiaire et de plus courte portée.

2. Voir par exemple Nikolai Sokov et Miles A. Pomper, « [Is Russia Violating the INF Treaty?](#) », *The National Interest*, 11 février 2014.

3. Voir l'intervention de Philippe Gros lors de la demi-journée d'étude de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) sur l'avenir de la maîtrise des armements, Bibliothèque nationale de France, le 14 mai 2019. Un [compte rendu](#) est disponible.

4. [Trump administration INF Treaty integrated strategy](#), Press statement, Heather Nauert, State Department spokesperson, 8 décembre 2017.

5. [Nuclear Posture Review](#), 2018.

6. Voir NPR, p. 54. Pour une explication, voir T. de Champchesnel, « Quel rôle pour les armes nucléaires après la nouvelle revue de posture américaine (2018) », note de recherche n° 57, IRSEM, 28 juin 2018, p. 5.

7. La « double décision » comprenait deux volets : d'une part, le développement et le déploiement de systèmes d'armes pour répondre à celui des Soviétiques (SS-20) et d'autre part, l'ouverture de négociations sur ces systèmes. Le déploiement n'était interdit par aucun traité à l'époque. Pour plus de détails sur la « double décision », voir *infra*.

traité, les États-Unis semblent faire volte-face : même si ces décisions s'inscrivent dans la continuité de la dénonciation de la violation russe, elles créent une rupture sur le plan de la maîtrise des armements qui risque d'être imputée aux États-Unis. La Russie ne se prive pas de le faire, en convoquant tous les éléments lui permettant d'accuser Washington de désinvolture et d'opportunisme à l'égard des traités⁸. Ainsi, l'analyse de la crise FNI actuelle se trouve également compliquée par l'inscription d'un grand nombre d'actions et de discours dans une forme de *blame game* dont l'enjeu est principalement l'attribution de la responsabilité de l'échec de l'ensemble du processus.

Cette note propose d'étudier la crise du traité FNI et son histoire sous l'angle de son ouverture au-delà d'un cadre initialement bilatéral. En définitive, celle-ci se développe de deux manières. Tout d'abord, lors d'une première période partant de la crise des Euromissiles et des négociations jusqu'à la fin de la vérification (2001), le cadre bilatéral est maintenu même si la pluralité des acteurs s'impose notamment par le biais de la logique des blocs. Lorsqu'il admet de nouvelles adhésions à la suite de la dissolution de l'URSS, le traité reste malgré tout principalement russo-américain. Cette extension à d'autres membres ne répond pas à une ambition de multilatéralisation. Dans cette note, les termes « multilatéral » et « multilatéralisation » sont utilisés pour désigner l'ouverture du traité FNI à d'autres membres. En première approche, le terme « multilatéral » aurait pu être utilisé pour désigner ce qui n'est pas bilatéral. Cependant, il faut distinguer entre une extension technique à quelques États, pour prendre en compte une évolution politique (dissolution de l'URSS, cf. *infra*) et l'ouverture dans le but d'obtenir l'adhésion de l'ensemble des États à fins normatives et en particulier des États possédant les capacités visées. Ainsi, la question du multilatéralisme n'est pas directement posée ici car elle ne fait que croiser le sujet lorsque la Russie tente de l'inscrire à l'agenda de certaines enceintes onusiennes. D'autres approches du sujet auraient pu davantage conduire à s'intéresser au multilatéralisme (par exemple, en étudiant les débats internes à l'OTAN autour de la « double décision »).

L'idée de le transformer pour en faire un instrument de lutte contre la prolifération balistique prend corps seulement par la suite, à mesure que les capacités et les technologies se diffusent. Après avoir examiné ces premiers développements, cette note reviendra plus précisément sur la période de 2007 entourant le vingtième anniversaire du traité et la déclaration commune des États-Unis et de la Russie proposant de « conférer un caractère global⁹ » au FNI tandis que crépitent déjà depuis plusieurs années les menaces de retrait exprimées par des officiels russes.

8. Voir par exemple, les propos officiels russes mis en exergue par *Sputnik News* : « [Moscou : les actions US en matière de contrôle des armes traduisent leur perte d'influence](#) », *Sputnik News*, 1^{er} février 2019.

9. « [Joint U.S.-Russian Statement on the Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles at the 62nd Session of the UN General Assembly](#) », New York, 25 octobre 2007.

UN CADRE BILATÉRAL MALGRÉ UNE PLURALITÉ D'ACTEURS

La perception d'une menace pour l'Europe et la stratégie nucléaire de l'OTAN

Les récits de la genèse du traité FNI commencent en 1976-1977 avec la découverte par les États-Unis et l'OTAN du déploiement par l'URSS de nouveaux missiles portant plus loin que leurs prédécesseurs¹⁰ et comportant trois têtes nucléaires au lieu d'une seule. Une nouvelle structure, le High Level Group (HLG), est créée en octobre 1977, au sein du Groupe des plans nucléaires (NPG)¹¹ pour traiter de la réponse à apporter à cette menace. Ces missiles, SS-20 selon la dénomination OTAN¹², présentaient également l'avantage pour Moscou d'être moins vulnérables en raison de leur mobilité et de leur type de propulsion (solide) autorisant des délais de préparation raccourcis. Ainsi, non seulement étaient-ils capables de cibler l'ensemble de l'Europe occidentale, mais ils représentaient de surcroît une première capacité soviétique susceptible « d'être utilisée avec une grande efficacité dans le contexte d'une frappe préemptive contre les forces nucléaires et conventionnelles¹³ » de l'OTAN. Ils pouvaient donc rendre la stratégie de riposte graduée (*flexible response*) inopérante¹⁴. Ce qu'on a appelé ensuite la crise des Euromissiles, démarre.

En effet, en Europe, la crainte d'un « découplage » entre les deux rives de l'Atlantique s'accroît. Les premières inquiétudes de cet ordre étaient apparues à la fin des années 1950, à partir du moment où le territoire américain était devenu vulnérable à une attaque nucléaire soviétique. Les États-Unis seraient-ils prêts à mettre en danger leur propre population pour la défense des alliés européens ? Risqueraient-ils Washington pour Berlin en engageant leurs forces stratégiques ? Les dirigeants soviétiques seraient-ils convaincus d'une réponse affirmative à cette question¹⁵ ? Ces préoccupations se trouvent donc renouvelées par une conjonction de plusieurs facteurs aboutissant à la perception d'une supériorité nucléaire mais aussi conventionnelle des Soviétiques sur le théâtre européen, ainsi que celle de « l'accès de l'URSS à la parité stratégique en matière d'armes nucléaires continentales [...] implicitement consacré par les accords SALT I de 1972¹⁶ ». La possibilité de voir la défense nucléaire de l'OTAN anéantie rend donc plus proche celle du découplage entre les États-Unis et l'Europe.

10. Le SS-20 succède aux missiles SS-4 et SS-5.

11. Le Groupe des plans nucléaires (Nuclear Planning Group - NPG) a été créé en 1966. La France a décidé de ne pas y participer.

12. RSD-10 Pionnier dans la dénomination russe.

13. Georges Ayache et Alain Demant, *Armements et désarmement depuis 1945*, Complexe, 1991, p. 210.

14. Voir par exemple Lothar Ruehl, « Le défi du SS-20 et la stratégie soviétique à l'égard de l'Europe », *Politique étrangère*, 44:3, 1979, p. 427-444.

15. Sur ce point, voir Brad Roberts, « The case for U.S. nuclear weapons in the 21st century », *Stanford Security Studies*, 2016, p. 178. B. Roberts précise que plus que la volonté des États-Unis de risquer Washington pour Berlin, c'est la crédibilité de cette perspective qui devait être alors questionnée.

16. Jérôme Paolini, « [Histoire d'une négociation](#) », *Politique étrangère*, 53:1, 1988, p. 28.

L'implication de multiples acteurs dans la négociation d'un traité bilatéral

Le discours du chancelier Helmut Schmidt en 1977 à l'International Institute for Strategic Studies¹⁷ prend acte de ce risque et note que si la logique SALT permet d'établir un équilibre nucléaire stratégique entre les États-Unis et l'URSS, elle fait ressortir les disparités entre l'Est et l'Ouest sur le plan nucléaire tactique et conventionnel. Il insiste sur le fait que l'Europe doit veiller à ce que ces négociations ne portent pas atteinte à la stratégie de dissuasion de l'OTAN, même si les deux superpuissances ont une responsabilité spécifique pour la poursuite de la limitation et de la réduction des armes nucléaires stratégiques. Il indique aussi que l'OTAN doit posséder les moyens de sa stratégie. Ce discours a marqué les esprits et la poursuite des réflexions au sein de l'Alliance. Sa posture nucléaire en Europe doit être réévaluée. Finalement, le 12 décembre 1979, la « double décision » est adoptée, prévoyant, d'une part, le déploiement en République fédérale d'Allemagne (RFA) de 108 Pershing-2, et de 464 missiles de croisière (GLCM selon le sigle anglais) sur les territoires de cinq Alliés européens (Belgique, Italie, Pays-Bas, RFA, Royaume-Uni), et d'autre part, la proposition faite à Moscou d'ouvrir des négociations. Le premier volet devait permettre de combler l'échelon manquant « dans les degrés de l'escalade en permettant des ripostes limitées mais visant directement le sanctuaire soviétique¹⁸ ». Considéré de manière rétrospective, le second volet apparaît comme une succession de propositions et de contre-propositions dont certaines semblent s'être inscrites dans une stratégie de diplomatie publique à l'attention des populations européennes au sein desquelles se formaient des mouvements pacifistes et antinucléaires. Les négociations proprement dites furent lancées à Genève le 30 novembre 1981, alternant des périodes de piétinement, des avancées, des retours en arrière aussi. Elles connurent une accélération après l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev en mars 1985 et aboutirent à un texte finalisé le 24 novembre 1987. Le traité fut signé par les deux chefs d'État lors d'un sommet à Washington, le 8 décembre de la même année. Cette partie de l'histoire du traité FNI est aussi celle de la crise des Euromissiles qui marqua la fin de la période de « détente ». Elle a profondément et durablement affecté la culture stratégique et politique de l'Europe, comme le suggèrent les réactions à la crise actuelle du traité FNI qui l'utilisent comme référentiel.

Ce résumé des origines du traité FNI montre que son caractère bilatéral est le prolongement d'une logique de blocs, même si les négociations sont menées par les États-Unis et l'URSS seulement. L'implication d'autres acteurs est ainsi manifeste du côté occidental. Certains États européens en particulier se montrent concernés ; tout d'abord, la RFA qui accueille ces nouveaux missiles Pershing-2 sur son sol (le déploiement est approuvé par le parlement en novembre 1983) est au premier plan. L'importance du discours du chancelier Schmidt à l'IISS en 1977 illustre le rôle de l'Allemagne au cours de la crise des Euromissiles. La France est aussi l'un des protagonistes, malgré son statut particulier au sein de l'OTAN¹⁹ et même si son positionnement évolue au cours de la crise. Bruno Racine en fait l'analyse dans un article de *Politique étrangère*, peu de temps après la conclusion du traité : « [p]ar

17. Discours de Helmut Schmidt devant l'International Institute for Strategic Studies (IISS) à Londres le 28 octobre 1977.

18. Jérôme Paolini, « [Histoire d'une négociation](#) », *op. cit.*, p. 29.

19. Rappelons que la France n'est pas membre du Groupe des plans nucléaires.

un paradoxe qu'il est cependant possible d'expliquer, la France, qui, en 1979, se déclarait "non concernée" par la "double décision" de l'OTAN, est sans doute l'un des pays occidentaux dans lequel l'affaire des "Euromissiles" aura entraîné, en profondeur, les changements les plus importants²⁰ ». Au-delà des États, il faut souligner surtout le rôle de l'OTAN en tant qu'organisation dans son ensemble. Comme en rend compte dans une communication récente Benoît d'Aboville, ancien représentant permanent de la France auprès de l'OTAN, l'histoire du traité FNI marque celle de l'Alliance dans sa dimension nucléaire : « [i]l s'agit d'une négociation bilatérale entre Washington et Moscou mais à la différence du processus des SALT, qui se déroule en parallèle, cette négociation représente pour les Européens, qui sont consultés au sein du HLG et du Special Group, un nouvel épisode d'un débat permanent à l'OTAN, tantôt ouvert tantôt implicite, sur les modalités et surtout la visibilité de la garantie nucléaire américaine aux alliés²¹ ». L'implication de cette organisation internationale dans la genèse du FNI se poursuit sans qu'une ébauche de multilatéralisation se dessine pour autant.

La problématique des États tiers, désaccord majeur

À l'époque, sans prendre en compte les missiles de croisière et balistiques dans le champ du FNI, qui en seront donc retirés, les moyens nucléaires de l'Alliance peuvent être classés en quatre catégories correspondant à des niveaux de l'escalade²² : au plus bas de l'échelle se trouvent 600 missiles et 1 600 projectiles d'artillerie intégrés dans les forces de huit pays de l'OTAN ; pour les « frappes d'interdiction », 1 700 bombes (qui seraient emportées sur des bombardiers américains) sont réparties dans sept pays européens²³ ; le niveau stratégique serait assuré par des bombardiers pouvant être déployés en Europe de manière temporaire ou permanente, ainsi que par des missiles de croisière lancés depuis des sous-marins à disposition de SACEUR (commandant suprême des forces alliées en Europe), et enfin, « au barreau extrême de l'escalade délibérée²⁴ », sept SNLE, trois américains et quatre britanniques, entrent dans la planification. Le dispositif nucléaire de l'OTAN ainsi formé est renforcé par les forces nucléaires de la France, avec un statut spécifique par rapport à celles des deux autres États dotés de l'Alliance. La France ne fait pas partie du NPG, pourtant, comme l'affirment les Alliés dans la déclaration sur les relations atlantiques de 1974²⁵, au même titre que le Royaume-Uni, elle dispose de « forces nucléaires en mesure de jouer un rôle dissuasif propre contribuant au renforcement global de la dissuasion de l'Alliance ».

20. Bruno Racine, « La France et les FNI », *Politique étrangère*, 53:1, 1988, p. 79-81.

21. Benoît d'Aboville, communication à l'université d'été du réseau nucléaire et stratégique - nouvelle génération (RNS-NG), Chantilly, juillet 2018, p. 5. Le HLG est créé en 1977 en réponse à la menace perçue du SS-20 tandis que le Special Group naît en 1979 pour étudier la poursuite de l'*arms control*.

22. Ces moyens sont ainsi décrits dans : Yves Boyer, Diego Ruiz Palmer, « La stratégie de riposte adaptée dans une Europe sans armes nucléaires à portée intermédiaire », *Politique étrangère*, 53:1, 1988, p. 139.

23. Les systèmes américains basés en Europe étaient placés sous « double clef ».

24. Yves Boyer, Diego Ruiz Palmer, « La stratégie de riposte adaptée dans une Europe sans armes nucléaires à portée intermédiaire », *op. cit.*

25. [Déclaration](#) signée le 26 juin 1974 à Ottawa, § 6. Par la suite, les documents officiels de l'OTAN comme les déclarations finales des sommets, les concepts stratégiques, etc. reprendront cette idée dans des formulations légèrement différentes. Le rôle des forces nucléaires britanniques et françaises sera constamment réaffirmé et leur indépendance confirmée.

Tout au long de la négociation, Moscou n'a eu de cesse de vouloir inclure les forces britanniques et françaises dans le cadre des accords bilatéraux. Cette problématique des « États tiers » constitue un des points d'achoppement des discussions, les États-Unis établissant clairement parmi les fondamentaux de leur position le refus de la prise en compte de ces forces (ou même l'établissement d'une compensation). Par exemple, en mai 1982, lors de la première session de négociation de Genève, l'URSS dépose un projet de traité « mettant en balance un volume de 162 SS-20 contre le total des missiles français et britanniques²⁶ ». Elle refuse un équilibre des forces qui serait établi uniquement avec les capacités américaines. Finalement, cet obstacle à un accord tombe quand M. Gorbatchev accepte « de ne pas prendre en compte les arsenaux français et britannique dans le règlement de la question des FNI²⁷ » en septembre 1986, au moment du sixième et dernier cycle de négociations dans le cadre des *Nuclear and Space Talks* (NST).

La mise en œuvre du traité et son extension à de nouveaux membres

Le traité FNI, entré en vigueur le 1^{er} juin 1988 pour une durée illimitée, prévoyait non seulement le retrait des systèmes visés (missiles balistiques et de croisière, tirés du sol, de 500 à 5 500 km de portée), mais également leur destruction. À cet égard, il occupe une place particulière dans l'édifice bilatéral de maîtrise des armements. Il se trouve en effet à la charnière entre les traités de limitation *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT)²⁸ et de réduction des armements stratégiques *Strategic Arms Reduction Talks/Treaty* (START)²⁹. En simplifiant le contenu des dispositions de ces accords, on peut en effet distinguer les premiers qui prévoyaient le gel du déploiement et de la production de certains types d'armements nucléaires et les seconds qui visaient à réduire, par des mesures de destruction ou de conversion, les missiles intercontinentaux, leurs lanceurs et les têtes nucléaires associées. Or, la logique du FNI n'est ni celle de la limitation, ni celle de la réduction. De manière plus radicale, ce traité vise l'élimination des missiles à portée intermédiaire et de leurs lanceurs dans un délai de trois ans après son entrée en vigueur (article IV) et des systèmes à plus courte portée après dix-huit mois seulement (article V). La destruction de 2 692 missiles (846 côté américain, 1 846 côté soviétique), est achevée le 28 mai 1991. Ce tournant dans l'histoire de la maîtrise des armements est également marqué sur le plan de la vérification car le traité prévoit des inspections sur place, non seulement jusqu'à l'échéance de l'élimination des matériels, mais encore pendant dix ans (article XI). Le régime des inspections prend fin le 31 mai 2001.

Entre-temps, le FNI doit prendre en compte les conséquences de la dissolution de l'URSS. Le 9 octobre 1992 en effet, la Communauté des États indépendants signe un accord de

26. Jérôme Paolini, « [Histoire d'une négociation](#) », *op. cit.*, p. 32.

27. *Ibid.*, p. 42.

28. Les accords SALT I, signés en mai 1972, sont entrés en vigueur en octobre de la même année. Ils comprenaient un accord sur les missiles offensifs et un traité dit ABM (*Anti-Ballistic Missile*) pour la limitation des systèmes antimissiles balistiques. Le traité SALT II, signé en juin 1979 n'a pas été ratifié.

29. Le traité START I, signé le 1^{er} juillet 1991, est entré en vigueur en décembre 1994. Le traité START II, signé en janvier 1993, n'est jamais entré en vigueur. Le traité New START signé en avril 2010, est entré en vigueur en février 2011.

participation au traité³⁰. Parmi ces douze États, six (Biélorussie, Kazakhstan, Ouzbékistan, Russie, Turkménistan, Ukraine) possèdent sur leur territoire des installations et équipements visés par ses dispositions. Finalement, la Biélorussie, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine rejoignent officiellement le traité le 3 novembre 1994. Cette extension technique à d'autres États, résultat de la prise en compte d'une évolution géopolitique, s'inscrit toujours dans une logique bilatérale de maîtrise des armements. Il n'est pas encore question de multilatéralisation.

Un autre problème avait fait surface durant la guerre froide lorsque les États-Unis découvrirent que l'URSS avait transféré des missiles SS-23 (a priori non équipés de têtes nucléaires) vers plusieurs États du Pacte de Varsovie, au moment des négociations. Les États-Unis estimèrent que Moscou, qui niait qu'il s'agissait d'une violation, n'avait pas agi de bonne foi. Concrètement, ces missiles devaient être éliminés. L'Allemagne annonça en 1992 que les 24 SS-23 hérités de la République démocratique allemande (RDA) avaient été rendus non opérationnels. En 1996, la République tchèque élimina ceux qu'elle avait conservés dans la continuité de la Tchécoslovaquie tandis que la Slovaquie qui refusa de le faire dans un premier temps, en termina la destruction en 2000. Enfin, la Bulgarie resta le dernier État à ne pas renoncer à ces armes jusqu'en 2001, date à laquelle, après des élections présidentielles et une consultation du parlement, elle accepta de les détruire grâce à des financements américains³¹. Le rapport annuel 2005 du département d'État sur le respect des traités de maîtrise des armements conclut que « la question est désormais résolue ». Une équipe d'observateurs américains put constater l'achèvement de la destruction des missiles en janvier 2004³². Si ces États n'adhèrent pas au traité FNI, ils s'inscrivent cependant dans son histoire, laquelle, encore une fois, implique davantage d'acteurs que ce que la logique bilatérale suggère.

VERS UNE MULTILATÉRALISATION DU TRAITÉ ?

Étendre le FNI pour lutter contre la prolifération balistique

L'étude de cette première période a fait ressortir l'implication de plusieurs acteurs dans un accord qui reste malgré tout russo-américain. À partir des années 2000, le traité entre naturellement dans une nouvelle période puisque la phase de destruction/conversion est terminée depuis une dizaine d'années et que celle des inspections prend également fin. Il s'inscrit aussi dans un contexte stratégique qui a changé et dans lequel l'idée d'une multilatéralisation, en tant qu'ouverture au niveau mondial, apparaît parmi les options possibles

30. La Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine, ainsi que la Russie avaient signé le 23 mai 1992 le protocole de Lisbonne, marquant ainsi leur adhésion au traité START I en tant que successeurs de l'URSS. Les trois États nouvellement indépendants, possédant sur leurs territoires respectifs des armes nucléaires stratégiques, acceptaient ainsi de les rendre à la Russie.

31. Voir Youliana Ivanova, « Goodbye missiles, hello Nato », *Bulletin of the atomic scientists*, septembre/octobre 2002, 58:5, p. 19-21.

32. US Department of State, *Adherence to and compliance with arms control, nonproliferation, and disarmament agreements and commitments*, Washington DC, 2005.

pour essayer de contenir la prolifération balistique³³, très peu encadrée. Contrairement aux armes nucléaires, biologiques ou chimiques, leurs vecteurs ne font l'objet d'aucun traité multilatéral. À l'époque, l'unique instrument dans le domaine est le régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) qui permet de coordonner les efforts pour limiter la diffusion de celle-ci³⁴. Par la suite, en 2002, le Code de conduite de La Haye viendra compléter le MTCR et constituer une mesure de confiance précieuse. Pourtant, s'il prétend à l'universalité, il reste un arrangement juridiquement non contraignant. Plusieurs projets ont donc été étudiés et des initiatives lancées dès la conclusion du traité afin d'en étendre la portée à d'autres États. Ainsi, les Soviétiques auraient été les premiers à évoquer cette possibilité. Du côté américain, l'Arms Control and Disarmament Agency (ACDA)³⁵ aurait tenté à plusieurs reprises de faire progresser cette idée au sein de l'administration, mais en vain³⁶. Le Canada l'aurait portée au sein du MTCR, sans grand succès non plus. D'ailleurs, une réticence de l'administration américaine vis-à-vis d'un tel projet résidait dans l'inadéquation de ses paramètres avec ceux du MTCR, ce qui aurait pu porter atteinte à ce dernier.

Le soutien américain à une initiative russe

L'année 2007 marque les vingt ans de la signature du traité FNI. Lors de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU)³⁷, la Russie et les États-Unis appellent ensemble à la multilatéralisation du traité. La déclaration commune est prononcée par la Russie, le 25 octobre, lors de la session consacrée aux « autres mesures de désarmement et à la sécurité internationale ». Elle rappelle les acquis de la mise en œuvre du traité, puis établit un lien avec l'obligation stipulée dans l'article VI du traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de « poursuivre de bonne foi des négociations sur le désarmement nucléaire³⁸ ». Les deux parties réaffirment leur attachement à ce traité et rappellent sa contribution pour « réduire les tensions internationales, en particulier en Europe ». Dans un deuxième temps, elles expriment une préoccupation relative à la prolifération des missiles de portée intermédiaire et plus courte, sans pour autant nommer les États visés. « Un nombre toujours croissant de pays font l'acquisition de technologies de production de missiles et ajoutent ces missiles à leurs arsenaux³⁹. » Pour finir, « la Russie et les États-Unis appellent tous les pays intéressés

33. L'expression « prolifération balistique » désigne la prolifération des missiles qu'ils soient de croisière ou de type balistique, ainsi que des technologies associées.

34. Voir Mathieu Grospeaud, « Le MTCR face à la prolifération des missiles », Occasional Paper n° 26, Institut d'études de sécurité de l'UEO, mai 2001, p. 5.

35. Agence gouvernementale indépendante établie en 1961, dont les fonctions ont été intégrées en 1997 au sein du département d'État.

36. Pour une revue détaillée de ces tentatives et les raisons du refus de porter un tel projet, voir David A. Cooper, « Globalizing Reagan's INF Treaty », *The nonproliferation review*, 20:1, 2013, p. 145-150 et 152-153.

37. Plus précisément, lors des travaux de la première commission de l'Assemblée générale, en charge des questions de sécurité et de désarmement.

38. La référence à l'article VI du TNP est amputée du lien entre le désarmement nucléaire et le désarmement général et complet, certainement pour mieux mettre en valeur l'importance du traité FNI pour le désarmement nucléaire. L'article VI du TNP, dans son intégralité, se lit comme suit : « Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace. »

39. « [Joint U.S.-Russian Statement on the Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles at the 62nd Session of the UN General Assembly](#) », *op. cit.*

à examiner la possibilité de conférer un caractère mondial à cet important régime par la renonciation aux missiles balistiques et de croisière lancés du sol dont la portée est comprise entre 500 et 5 500 km, incluant la destruction de ces missiles et la cessation des programmes associés⁴⁰. » À la suite de l'intervention russe, la représentante permanente auprès de la conférence du désarmement (CD), l'ambassadrice Christina B. Rocca appuie le propos de la déclaration commune en évoquant la prolifération balistique⁴¹. Cependant, plusieurs éléments tendent à montrer que les États-Unis n'accordent pas autant d'importance à cette initiative que la Russie qui en est à l'origine.

Tout d'abord, pendant cette première commission de l'AGNU, les États-Unis restent plus en retrait sur la question. Lors du débat sur les armes nucléaires, qui se tient avant la publication de la déclaration commune du 25 octobre, Moscou expose clairement sa position : « [...] il est difficilement acceptable que la Russie et les États-Unis aient éliminé les missiles de cette catégorie, tandis que d'autres États commencent à en développer activement. Nous appelons tous les pays, en particulier ceux dotés de capacités balistiques, à envisager conjointement la transformation de ce traité en un accord universel ouvert à une large adhésion internationale⁴² ». Les États-Unis, au cours de ce même débat, ne font aucune mention de la problématique de la prolifération des missiles de la catégorie FNI⁴³.

Cette discrétion ne constitue pas la preuve que Washington a seulement montré un intérêt de façade pour un projet qu'elle considérerait peut-être vain. Plusieurs autres raisons peuvent expliquer ce positionnement plutôt effacé : la volonté de laisser la Russie maîtriser la communication sur un projet qu'elle a initié ; la priorité donnée à une stratégie globale liée à la proximité de l'échéance de la conférence d'examen du TNP de 2010 ; le contexte, plus général, d'un changement d'administration à quelques jours de l'élection présidentielle (4 novembre 2008) ou encore des tensions liées aux événements internationaux en cours (conflit en Géorgie en particulier). Par ailleurs, la liste des États possesseurs de ce type de missiles comprenait certains partenaires des États-Unis⁴⁴, ce qui pouvait rendre délicat un soutien trop actif à l'initiative.

Quoi qu'il en soit, les développements ultérieurs confirment que le moteur du projet reste principalement la Russie. En réalité, Washington aurait accepté à contrecœur de se joindre à Moscou pour promouvoir cette initiative. La demande de soutien aurait été directement portée par le président Vladimir Poutine auprès de la secrétaire d'État, Condoleezza Rice et du secrétaire à la Défense Robert Gates peu de temps avant le début des travaux de

40. *Ibid.*

41. « Statement by Christina B. Rocca, Permanent Representative of the United States of America to the Conference on Disarmament on the Joint Russian-U.S. Statement on the INF Treaty in the First Committee of the General Assembly », 25 octobre 2007.

42. « [...] it is hardly acceptable that while Russia and the United States have eliminated this class of missiles, other states start to develop such actively. We call on all countries, primarily those with missile capabilities, to consider jointly the transformation of this Treaty into a universal arrangement open to broad international accession » (« Statement by the Member of the Delegation of the Russian Federation Mr. Eugeny P. Buzhinsky in the First Committee of the 62nd Session of the UN General Assembly », New York, 18 octobre 2007).

43. « Statement by Jeffrey L. Eberhardt, Member of the U.S. Delegation to the First Committee of the General Assembly in the panel discussion "Nuclear Weapons" », 17 octobre 2007.

44. Voir par exemple David A. Cooper, « Globalizing Reagan's INF Treaty », *op. cit.*, Table 1, p. 157. Les États suivants sont répertoriés comme possédant des missiles susceptibles de rentrer dans la catégorie FNI : Arabie saoudite, Chine, Corée du Nord, Corée du Sud, Égypte, Inde, Iran, Israël, Pakistan, Syrie, Taïwan.

l'Assemblée générale⁴⁵. Il ne s'agit donc pas d'un projet commun. D'ailleurs, la première occurrence de cette idée est antérieure à la déclaration bilatérale et remonte au discours à la conférence sur la sécurité de Munich en février 2007⁴⁶. Le président russe suggérait alors que l'absence de caractère universel du FNI devenait problématique compte tenu de l'évolution de la prolifération dans le domaine des missiles⁴⁷. En définitive, les États-Unis ont peut-être davantage soutenu la Russie plutôt que le projet de multilatéralisation du FNI.

Interrogations sur les intentions russes

Du côté russe, les raisons du lancement de cette initiative semblent multiples. Tout d'abord, le motif exprimé doit être pris en compte. La prolifération balistique décrite par Moscou est une réalité. Il est vrai aussi que seules les parties au traité FNI se voient interdire cette catégorie de missiles. À cet égard, le renforcement des capacités chinoises – nucléaires et non nucléaires – a certainement été pris en compte par la Russie, même si elle reste discrète sur ce point. Lors de son discours de 2007 à la conférence de Munich, V. Poutine n'en parle pas, alors qu'il évoque les pays qui possèdent déjà des missiles de cette catégorie, nommant la Corée du Nord, la Corée du Sud, l'Inde, l'Iran, le Pakistan et Israël, et relève que d'autres y travaillent afin de les intégrer dans leurs arsenaux. En marge de la même conférence, le ministre russe de la Défense, S. Ivanov, aurait qualifié le traité de « vestige de la guerre froide » et indiqué que des pays à la frontière de la Russie développaient ce type d'armements⁴⁸, ce qui a conduit à supposer que la Chine était une source de préoccupation pour Moscou.

En réalité, le « problème de la Chine » est déjà évoqué lors des négociations du FNI. Un épisode singulier de celles-ci, « la promenade dans les bois », est raconté par le négociateur américain Paul Nitze dans un document désormais déclassifié⁴⁹. Le récit des échanges avec le représentant soviétique I. Kvitsinski fait apparaître une discussion assez précise sur les capacités chinoises de l'époque : « je lui ai dit que j'avais vérifié son estimation selon laquelle il y aurait 150 missiles d'une portée de 6 000 km en Chine. Nos services m'avaient dit qu'il y en avait moins de 15 opérationnels et en construction. Il répondit que ses services avaient dit qu'il y en avait 30 ou 40 et plus d'une centaine d'une portée légèrement plus courte. Les Chinois avaient un gros programme en cours ». Le niveau de détail de ces discussions laisse penser que l'accroissement de l'arsenal balistique chinois est considéré comme préoccupant

45. Luke Harding, « We Will Dump Nuclear Treaty, Putin Warns », *The Guardian*, 13 octobre 2007, cité dans Stephan J. Blank, « Russia and arms control: are there opportunities for the Obama administration », Strategic Studies Institute, Army War College, mars 2009, p. 55.

46. « [Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy](#) », 10 février 2007.

47. Le ministre de la Défense S. Ivanov aurait lancé un avertissement similaire dès 2005, voir David A. Cooper, « Globalizing Reagan's INF Treaty », *op. cit.*, p. 151.

48. À défaut de source primaire, voir par exemple la référence dans la chronologie de la page ressource de la fondation Nuclear Threat Initiative (NTI), <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-between-the-united-states-of-america-and-the-union-of-soviet-socialist-republics-on-the-elimination-of-their-intermediate-range-and-shorter-range-missiles/> ou l'article de Jane Vaynman, « [Russia Questions INF, Again](#) », *armscontrolwonk*, 24 février 2007.

49. [Memorandum of conversation](#), 16 juillet 1982, Paul Nitze.

par Moscou dès cette époque⁵⁰. Bien sûr, la limitation de la portée du FNI à l'Europe pouvait correspondre à la volonté de se réserver la possibilité de se réarmer dans la partie occidentale le cas échéant. Finalement, l'URSS accepta de renoncer à ses systèmes de type FNI de manière globale. Comme l'a souligné à plusieurs reprises Isabelle Facon, experte des questions de sécurité et de défense russes à la Fondation pour la recherche stratégique, Moscou se trouve dans une position délicate vis-à-vis de Pékin⁵¹. Il lui est impossible de reconnaître publiquement ses inquiétudes à son égard.

Au-delà de la perception de menaces par Moscou ou seulement de l'inadéquation de ce traité bilatéral au contexte stratégique, d'autres raisons ont été évoquées par les observateurs. On ne peut en effet manquer d'être frappé par les expressions d'une forme de malaise russe vis-à-vis du FNI au début des années 2000⁵². Plusieurs officiels russes ont brandi la menace d'un retrait du traité, le plus souvent en lien avec la question de la défense antimissile balistique (DAMB) en Europe. Cette préoccupation s'enracine dans le processus de négociation du traité. Après le discours du président Ronald Reagan sur l'Initiative de défense stratégique (1983), les Soviétiques posèrent comme condition de négociation que les questions nucléaires et spatiales soient traitées ensemble. Ils n'acceptèrent d'isoler le FNI qu'à partir de 1987. Un temps plus discret, le problème resurgit avec la perspective du retrait des États-Unis du traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*) en 2001. Dans cette période, Moscou accuse Washington de violer le FNI par ses activités de R&D dans le domaine antimissile. En parallèle, en réponse à la progression de la DAMB, les Russes agitent aussi la menace du déploiement de missiles Iskander à Kaliningrad. Ces deux manœuvres diplomatiques s'adressent aux mêmes destinataires (non seulement les États-Unis, mais aussi leurs alliés) et sont de nature à engendrer des difficultés au sein de l'OTAN. La Russie pourrait vouloir fragiliser sa cohésion. Surtout, il s'agit là d'une « carte figurant à l'arsenal des mesures utilisées par le Kremlin pour renforcer ses positions sur le dossier des antimissiles⁵³ ». Dans ce contexte, la proposition de multilatéralisation peut être vue comme ajoutant à l'ambiguïté de la posture de la Russie et comme une manière de préparer son retrait de façon à ne pas en payer le prix politique et diplomatique (au motif que cette extension du traité est impossible). Enfin, on peut rapprocher cette grande initiative du contexte politique russe de l'époque avec l'élection présidentielle de mars 2008 et de la proposition d'un traité de sécurité européenne⁵⁴. D'entretiens menés à Moscou à cette période, Isabelle Facon met en exergue le fait que « l'administration russe n'est pas monolithique sur ce sujet⁵⁵ ».

50. Il ne faut pas perdre de vue que ces échanges constituent un élément de la négociation même s'ils n'en font pas formellement partie (les négociateurs s'entendent sur le fait qu'ils prennent la responsabilité de ces échanges à leur niveau).

51. Voir les propos d'Isabelle Facon lors de la demi-journée d'études de la FRS, le 14 mai 2019 (cf. [compte rendu](#)).

52. Voir par exemple, Ulrich Kühn et Anna Péczeli, « Russia, NATO, and the INF Treaty », *Strategic Studies Quarterly*, Printemps 2017, p. 70-71.

53. Isabelle Facon, « Désarmement et maîtrise des armements nucléaires : les positions russes et leurs déterminants nationaux et internationaux », Recherches et documents n° 7, Fondation pour la recherche stratégique, 2009, p. 49.

54. Voir le [discours](#) du président Medvedev, le 5 juin 2008 à Berlin.

55. Isabelle Facon, « Désarmement et maîtrise des armements nucléaires : les positions russes et leurs déterminants nationaux et internationaux », *op. cit.*, p. 50.

Vers un projet de traité ?

Par la suite, tandis que les États-Unis prennent leurs distances par rapport à cette initiative, la Russie, à l'inverse, continue et renforce sa promotion par une action diplomatique de haut niveau et la remise d'un texte présenté comme le support de futures négociations. Ainsi, le 12 février 2008, le ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, Sergueï Lavrov, se rend à la CD et y prononce un discours⁵⁶, introduisant simultanément deux propositions : d'une part, un projet de « traité relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux⁵⁷ » ; d'autre part, un document proposant les éléments relatifs à un arrangement multilatéral dans la continuité du FNI. Il rappelle alors l'implication personnelle du président Poutine sur le sujet puis le soutien américain matérialisé par la déclaration bilatérale du 25 octobre 2007 (cf. *supra*). Il indique aussi que la communauté internationale a accueilli favorablement cette idée, mais regrette que « des États, pour des raisons différentes, n'[aie]nt pas fait preuve d'empressement à le soutenir⁵⁸ ».

Son intervention décline les éléments qui pourraient constituer un accord multilatéral dans le domaine. La trame est celle du traité FNI : « Premièrement, l'obligation des parties de ne pas effectuer de tests en vol et de ne pas fabriquer de missiles [de type] FNI, leurs étages et leurs lanceurs. Deuxièmement, l'engagement des États membres de liquider à la date convenue tous leurs [missiles de type] FNI, leurs lanceurs et les équipements auxiliaires associés. Troisièmement, établir les règles de comptage et de définition du type de [missiles] FNI, de leur déploiement et de leur déplacement dans la préparation à l'élimination, des procédures d'élimination et de vérification du respect des obligations⁵⁹. » Le texte distribué⁶⁰ n'offre pas davantage de détails. Si la structure est donnée, les dispositions restent à préciser et devront « faire l'objet d'un accord », comme l'indique le document à plusieurs endroits.

Le contraste entre les deux projets est saisissant. À la différence du texte sur la prévention du placement d'armes dans l'espace (PPWT)⁶¹ qui est enregistré en tant que document officiel de la CD⁶², celui sur les missiles n'est présenté que de manière informelle, distribué en version papier en séance⁶³ et mis en ligne sur le site du ministère des Affaires étrangères russe⁶⁴.

56. [Transcription de l'intervention](#) de S. Lavrov, ministre des Affaires étrangères de la Russie, à la séance plénière de la conférence du désarmement, Genève, le 12 février 2008.

57. Lettre datée du 12 février 2008, adressée au secrétaire général de la conférence du désarmement par le représentant permanent de la Fédération de Russie et celui de la République populaire de Chine à la conférence, transmettant le texte en langues chinoise et russe, du « traité relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux », soumis par la Fédération de Russie et la Chine, Document CD/1839 daté du 25 avril 2008.

58. Voir [transcription de l'intervention](#) de S. Lavrov citée.

59. *Ibid.*

60. Le [texte](#) est encore en ligne sur le site de l'ONG Acronym Institute for Disarmament Diplomacy.

61. PPWT est le sigle utilisé couramment. Cette première version du projet de traité a été révisée et un second texte a été soumis à la conférence du désarmement en 2014.

62. Lettre datée du 12 février 2008 citée.

63. Présence de l'auteur lors de cette séance de la CD.

64. Ce qu'indique S. Lavrov dans son discours à la CD le 12 février 2008. Il n'a pas fait l'objet d'un enregistrement en tant que document officiel de la CD. Seule la déclaration bilatérale du 25 octobre 2007 citée plus haut l'a été.

Par ailleurs, le soutien américain à l'extension du FNI ne semble plus d'actualité. Quelques semaines plus tard, la déclaration pour un cadre stratégique sur les relations États-Unis/Russie publiée le 6 avril 2008⁶⁵ contient bien, dans son chapitre sur la sécurité, un paragraphe intitulé « traité FNI », mais il ne semble pas prioritaire (il se place en troisième position dans le texte après les sujets « post-START » et « défense antimissile »). De plus, il n'est pas véritablement question de promotion de l'initiative bilatérale annoncée lors de la première commission de l'AGNU. La déclaration se limite à en « prendre note ».

Plus tard, d'autres acteurs, sans répondre directement à la démarche russe, apportent leur soutien à l'idée d'un traité d'interdiction des missiles sol-sol de portée courte à intermédiaire. Celle-ci constitue l'une des mesures du plan d'action de désarmement proposé par le président Nicolas Sarkozy dans son intervention sur la dissuasion le 21 mars 2008, lors du lancement du SNLE *Le Terrible*, à Cherbourg⁶⁶. Elle a ensuite été reprise dans la position commune que l'Union européenne (UE) a présentée lors de la conférence d'examen du TNP de 2010⁶⁷. La Russie a publiquement pris acte de ces démarches, notamment dans le discours de son ministre des Affaires étrangères à la CD le 7 mars 2009 : « notre idée a trouvé un écho avec la proposition de l'Union européenne portée par le président français Nicolas Sarkozy pour commencer des négociations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portée intermédiaire et de portée plus courte. Nous sommes prêts à engager un dialogue constructif à la fois avec l'UE et tous les autres partenaires sur les moyens de traiter ces questions dans la perspective d'établir un régime universel pour interdire ces types de missiles⁶⁸ ».

La promotion dans les enceintes onusiennes, un atout diplomatique ?

La Russie continue de promouvoir son projet dans les enceintes multilatérales traitant de désarmement jusqu'en 2014. Le sujet est bien présent dans ses discours lors du comité préparatoire (Prepcom) TNP de 2008⁶⁹ et de 2009⁷⁰. Elle y met en avant le soutien qu'elle a recueilli et redit l'intérêt de cette initiative pour le désarmement. Or, au cours de cette période qui correspond à la préparation de la huitième conférence d'examen du TNP, les États dotés s'efforcent de montrer leur engagement en faveur du désarmement nucléaire, en particulier après le discours du président Barack Obama à Prague en avril 2009. Son adhésion à l'objectif d'un monde sans armes nucléaires ravive les attentes des abolitionnistes, comme celles des tenants d'une approche plus progressive. Les discours russes ne semblent

65. [Déclaration](#) pour un cadre stratégique sur les relations États-Unis/Russie, publiée le 6 avril 2008.

66. [Discours](#) du président Sarkozy, Cherbourg, 21 mars 2008.

67. [Décision du Conseil 2010/212/CFSP](#) du 29 mars 2010 relative à la position de l'UE pour la conférence d'examen du TNP de 2010, document de travail soumis par l'Espagne au nom de l'Union européenne, 14 avril 2010 (NPT/CONF.2010/WP.31, § 22).

68. [Discours](#) de S. Lavrov, ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, devant la conférence du désarmement, le 7 mars 2009.

69. Voir le discours en débat général. « [Statement by H.E. Anatoly Antonov, Head of the delegation of the Russian Federation at the Second session of the preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the NPT](#) », 28 avril 2008.

70. Voir « [Statement by the Delegation of the Russian Federation at the third session of the Preparatory Committee for the 2010 Review conference of the Parties to the NPT on cluster I issues \(nuclear disarmament\)](#) », 6 mai 2009.

pas y échapper, comme par exemple celui du 6 mai 2009 qui débute par les mots suivants : « La Russie partage l'engagement pour l'objectif noble de libérer l'humanité de la menace nucléaire⁷¹. » Si l'origine de la proposition de Moscou de multilatéraliser le FNI n'est pas liée à cette dimension politique, sa promotion constitue un instrument de communication sur l'action russe en faveur du désarmement nucléaire dans les enceintes onusiennes.

Les années 2008-2009 correspondent également aux derniers mois avant l'échéance du traité START I (5 décembre 2009)⁷², mais Moscou ne semble pas faire de lien entre ces négociations et le sujet du FNI. D'ailleurs, elle continue de promouvoir son initiative une fois le traité New START conclu.

Ses interventions sur le désarmement nucléaire lors des Prepcom TNP de 2012 et de 2013⁷³ sont sensiblement identiques. Elles présentent le traité FNI comme « la première étape vers un désarmement nucléaire réel », rappellent les réductions effectuées et reprennent leur proposition de rendre ce traité universel, pour finir par inviter au « dialogue sur cette question, avec les parties intéressées⁷⁴ ». Le discours évolue lors du Prepcom TNP de 2014 qui ne contient plus d'ouverture au dialogue mais ressemble à un renoncement : « malheureusement, cette proposition n'a reçu aucun soutien concret, et les missiles auxquels la Russie a renoncé continuent d'être produits ailleurs dans le monde⁷⁵ ».

En parallèle, les soupçons américains de violation du traité par la Russie commencent à être rendus publics. D'abord relayés dans la presse, ils sont confirmés lors du rapport sur le respect des accords de maîtrise des armements publié en juillet 2014. Le ton se durcit donc naturellement au cours de la première commission de l'AGNU qui se déroule quelques mois plus tard, en octobre. Les propos russes sur le FNI se limitent à des accusations de violation par les États-Unis⁷⁶. L'année suivante, lors de la conférence d'examen du TNP de 2015, la question de la violation du FNI par la Russie a pris le pas sur celle d'une possible extension du traité⁷⁷. Le 27 avril, pendant le débat général, le secrétaire d'État américain, John Kerry, rappelle la proposition du président Obama de descendre les plafonds de New START à

71. Discours cité dans la note précédente.

72. La maîtrise des armements nucléaires stratégiques repose alors sur le traité de Moscou ou SORT (*Strategic Offensive Reduction Treaty*) qui fixait un nombre maximum de têtes nucléaires déployées compris entre 1 700 et 2 200 à l'échéance du 31 décembre 2012 mais sans dispositif de vérification. Celui-ci reposait sur le traité START I. Ainsi, à partir de l'échéance de ce dernier, sans nouvel accord de la série START, les réductions n'auraient plus été soumises à vérification. Les États-Unis et la Russie parviennent à un accord le 8 avril 2010 à Prague. Le nouveau traité START (*New START Treaty*) entre en vigueur le 5 février 2011.

73. « [Statement by the Delegation of the Russian Federation to the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the NPT, Cluster I \(Nuclear disarmament\)](#) », 4 mai 2012 ; « [Statement by the Delegation of the Russian Federation to the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the NPT, Cluster I \(Nuclear disarmament\)](#) », 25 avril 2013.

74. « [Statement by the Delegation of the Russian Federation to the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the NPT, Cluster I \(Nuclear disarmament\)](#) », 25 avril 2013.

75. « [Statement by M. Uliyanov, Head of the Delegation of the Russian Federation to the Preparatory Committee](#) », 30 avril 2014.

76. « [Statement by Mr M. Uliyanov, director of department for non-proliferation and arms control, ministry of foreign affairs of the Russian Federation, representative of the Russian Federation at the first committee of the 69th session of the UNGA](#) », 8 octobre 2014.

77. Un article publié par *Sputnik news*, le 2 février 2015, rapporte les propos de l'ambassadeur Berdennikov qui évoque encore la multilatéralisation du traité et semble indiquer que Washington et Moscou s'entendent toujours sur cet objectif, malgré les divergences par ailleurs sur le traité. « [Moscow content with INF Treaty, wants more States to join](#) », *Sputnik news*, 2 février 2015.

1 000 têtes nucléaires⁷⁸ au lieu de 1 550 et invite une nouvelle fois la Russie à accepter cette diminution. Il consacre ensuite quatre phrases au FNI pour indiquer l'inquiétude des États-Unis quant à la « violation claire » par la Russie de ses obligations et lui demander de se conformer à nouveau aux dispositions imposées par le texte. La Russie répond évidemment à cette accusation dans son intervention au cours du même débat général : « aujourd'hui, la partie américaine nous a encore une fois accusés sans fondement de violer le traité FNI. Les États-Unis refusent de justifier ces accusations par des faits précis, ou, ce qui semble plus probable, ils en sont incapables. Nous avons l'impression que les États-Unis cherchent à discréditer la Russie et ainsi, détourner l'attention de leurs actions, alors que les États-Unis interprètent les dispositions du traité FNI de manière assez libérale quand il s'agit du développement d'armes que Washington considère comme importantes⁷⁹ ». Un tournant s'opère donc dans le traitement du sujet FNI qui demeure à l'agenda international mais sous l'angle des accusations réciproques de violation⁸⁰. La multilatéralisation n'est plus à l'ordre du jour.

CONCLUSION

Le retrait des États-Unis et de la Russie du traité FNI exclut désormais toute perspective de le rendre multilatéral. La possibilité d'une telle extension semblait plus que réduite car elle aurait requis la translation de cet instrument d'une logique de maîtrise des armements vers celle de la lutte contre la prolifération. Cela n'aurait pu se produire sans une déformation dans la mesure où l'équilibre des forces sur le plan bilatéral n'est tout simplement pas transposable au niveau multilatéral. De manière assez surprenante, cette idée est réapparue à l'apogée de la crise, au moment des annonces de retrait, mais sous une forme un peu différente. Il n'est plus vraiment question de prendre le traité FNI comme base, mais de travailler à la conclusion d'un nouvel accord. De même, le caractère multilatéral ne correspond pas nécessairement à un objectif d'universalité, mais plus souvent à la volonté d'intégrer les acteurs concernés. À ce titre, la Chine se trouve assez ouvertement convoquée dans l'équation.

Dans son discours sur l'état de l'Union⁸¹, le 5 février 2019, le président Donald Trump déclare : « Nous pouvons peut-être négocier un accord différent, en ajoutant la Chine et d'autres [...] »⁸². La chancelière Angela Merkel s'est adressée directement aux dirigeants chinois lors de la conférence de Munich : « [...] le désarmement nous concerne tous, et nous serions évidemment satisfaits à cet égard si de telles négociations se tenaient non seulement

78. Référence faite notamment au discours du président Obama à Berlin le 19 juin 2013.

79. « [Statement by Mikhail I. Uliyanov, Acting Head of the Delegation of the Russian Federation at the 2015 Review Conference of the Parties to the NPT](#) », 27 avril 2015.

80. Pour le détail des accusations, voir par exemple Bruno Tertrais, « La mort annoncée du traité FNI ou la fin de l'après-guerre froide », note n° 02/2019, Fondation pour la recherche stratégique, 1^{er} février 2019, p. 3.

81. Donald Trump, [Discours sur l'état de l'Union](#), 5 février 2019.

82. Cette évolution du positionnement américain est remarquée. « Mettre l'accent sur la Chine pour sortir du traité FNI est une nouveauté », note par exemple Michael Krepon sur *Arms Control Wonk*, l'un des blogs les plus importants sur les questions de maîtrise des armements.

entre les États-Unis, l'Europe et la Russie, mais aussi avec la Chine⁸³ ». Le Japon a également appelé à l'extension du traité, en évoquant particulièrement la Chine et son refus d'une telle perspective⁸⁴. L'argumentaire de Pékin pour justifier son positionnement s'articule en général autour de deux axes : d'une part, il s'appuie sur le maintien d'une politique de non-emploi en premier de l'arme nucléaire – en l'absence de réelle mesure de désarmement à mettre à son bilan, la Chine a systématiquement recours à ce discours ; d'autre part, il souligne la disproportion entre son arsenal et celui des États-Unis et de la Russie qui possèdent encore à eux deux 90 % des armes nucléaires dans le monde⁸⁵.

Dans l'édifice de maîtrise des armements, le FNI présentait la particularité de couvrir à la fois les domaines nucléaire et conventionnel, ce qui peut en partie expliquer les difficultés à faire évoluer ce traité, qui priverait un certain nombre d'États de capacités balistiques qu'ils jugent essentielles pour leur sécurité. De manière plus générale, une ouverture du FNI destinée à en rendre la portée universelle se heurterait à un obstacle lié à sa conception même. Le traité s'inscrit en effet « dans une logique bilatérale de maîtrise de la terreur et non dans un objectif de non-prolifération⁸⁶ ». Il s'agit d'un équilibre des forces entre les deux parties leur permettant d'envisager de renoncer à une catégorie d'armements. Une telle situation semble difficilement reproductible à plus grande échelle.

La capitaine de frégate Tiphaine de Champchesnel a rejoint l'IRSEM en septembre 2017 pour occuper le poste de chercheur sur les questions de dissuasion et de désarmement nucléaires. Après avoir travaillé quatre ans comme chargée de recherches au sein du CESIM, *think tank* spécialisé sur les questions de maîtrise des armements et de lutte contre la prolifération, elle a été recrutée, en 2007, comme officier commissionné, au sein de la division de maîtrise des armements de l'État-major des armées. Elle a ensuite occupé successivement plusieurs postes dans le domaine nucléaire à la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) devenue Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées, notamment en tant que conseillère pour les questions de dissuasion.

Contact : tiphaine.de-champchesnel@irsem.fr

83. [Discours](#) de la chancelière Angela Merkel, conférence sur la sécurité, Munich, 16 février 2019.

84. [Conférence de presse](#) du ministre des Affaires étrangères, M. Taro Kono, 5 février 2019.

85. Voir par exemple le [discours](#) du représentant de la Chine auprès de la conférence du désarmement, 14 mai 2019.

86. Voir par exemple David Bertolotti, « Le code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques. Le régime qui n'existait pas ? », *Annuaire français des relations internationales*, vol. VII, 2006, p. 805.