

Stratégie. Pour une histoire du traité FNI, de la crise des euromissiles à sa fin

dimanche 1er mars 2020, par [Ilaria PARISI](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Ilaria PARISI](#), **Stratégie. Pour une histoire du traité FNI, de la crise des euromissiles à sa fin**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 1er mars 2020.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Voici une remarquable mise en perspective de la fin de l'architecture sécuritaire du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI). Ilaria Parisi présente dans un premier temps le contexte politico-stratégique qui a produit cet accord : la crise des euromissiles entre 1977 et 1987. Ensuite, l'auteure analyse les enjeux de la négociation américano-soviétique qui aboutit au traité de 1987. Enfin, Ilaria Parisi esquisse les mutations dans le système international conduisant les Etats-Unis à se retirer du traité en 2019. Les alliés européens des États-Unis semblent avoir subi la décision américaine et attendent de savoir ce que Washington voudra faire de cette marge de manœuvre retrouvée vis-à-vis des FNI. La fin du traité sur les FNI amène donc les responsables politiques et la communauté stratégique à s'interroger sur l'avenir du régime de la maîtrise des armements dans sa globalité.

LE 2 août 2019, deux ans après son installation à la Maison Blanche en janvier 2017, le président américain Donald Trump retire les Etats-Unis du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI). Il s'agit du premier traité de désarmement nucléaire, conclu en 1987 après six ans de négociations intenses entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. La Russie post-soviétique, héritière de l'URSS en termes de droit international, a ensuite souscrit à ce texte le 3 novembre 1994, de même que la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine, qui hébergeaient des armes nucléaires soviétiques. En 2019, l'architecture sécuritaire dessinée par le traité FNI cesse d'exister. Cet acte soulève des réactions partagées dans la classe politique et dans la communauté stratégique américaine mais aussi européenne et asiatique. D'une part, certains appuient la décision de Donald Trump. Les services de renseignement américains ont prouvé que les Russes sont en violation du traité depuis le milieu des années 2010 et qu'ils ne montrent aucune intention de revenir en arrière. D'autre part, certains déplorent la décision américaine. Même si les violations russes sont un fait reconnu, la fin du traité FNI aura pour conséquence de fragiliser plus encore un régime de la maîtrise des armements déjà très affaibli.

La question se pose de savoir si le choix de Donald Trump se fonde sur des bases solides ou si, comme certains commentateurs l'affirment, il n'est que le résultat d'un choix idéologique qui tend à considérer tout accord du passé comme un frein à l'expression de la puissance américaine. Revenir sur l'histoire du traité FNI nous aidera alors à mieux comprendre pourquoi sa fin suscite autant d'émotions. Cela nous amènera à évoquer les enjeux du traité, ses atouts et ses faiblesses dans un contexte international qui est profondément différent avant et après 1987.

Ainsi, nous aborderons dans un premier temps le contexte politico-stratégique qui a produit cet accord : la crise des euromissiles entre 1977 et 1987 (I). Ensuite, nous analyserons les enjeux de la négociation américano-soviétique qui aboutit au traité de 1987 (II). Enfin, nous esquisserons les mutations dans le système international conduisant les Etats-Unis à se retirer du traité (III).

I. L'éclatement de la crise des euromissiles, 1977-1979

La crise des euromissiles est la dernière confrontation américano-soviétique de la Guerre froide (1947-1990 ou 1991). Elle est enclenchée par le déploiement des SS 20, des missiles soviétiques capables de neutraliser les défenses de l'Organisation du Traité de l'Atlantique du

Nord (OTAN) en Europe de l'Ouest. Les membres européens de l'OTAN demandent aux Etats-Unis d'apporter une réponse au défi soviétique, ce qui sera fait par la double décision de l'OTAN, le 12 décembre 1979 [1].

A. Bref précis sur la stratégie nucléaire

On ne saurait comprendre l'ampleur politique de la crise des euromissiles sans revenir brièvement sur l'évolution de la stratégie nucléaire américaine depuis les débuts de la Guerre froide.

Les Américains sont la seule puissance nucléaire au monde jusqu'en août 1949, date du premier test atomique soviétique. Néanmoins, un test atomique ne signifie pas que les Soviétiques vont rattraper l'avance militaire et technologique américaine dans de courts délais. Tant que le Président des Etats-Unis peut compter sur la supériorité nucléaire américaine, les Etats-Unis adoptent une stratégie dite « *des représailles massives* » (1953), ensuite reprise par l'OTAN qui en fait son premier concept stratégique (1954). Par cette doctrine, les Etats-Unis menacent d'utiliser leurs armes nucléaires pour refouler une agression soviétique, qu'elle soit nucléaire ou conventionnelle. Cette stratégie s'étend bien évidemment aux alliés européens. L'OTAN n'a pas les moyens de mettre en place un plan de réarmement conventionnel capable de s'opposer aux forces de l'Armée rouge en Europe de l'Est ; la dissuasion nucléaire américaine est le dernier rempart pour protéger l'Europe de l'Ouest d'une agression soviétique.

La dissuasion américaine s'élargit donc aux alliés de l'Europe de l'Ouest, désemparés face à la menace soviétique. On parle ainsi de dissuasion américaine élargie à l'Europe, toujours un des piliers de la relation transatlantique en 2020.

Le primat nucléaire américain s'érode progressivement face à l'explosion de la première bombe H soviétique (1953, l'américaine explose en 1952) puis suite au lancement du Spoutnik en 1957 et enfin face à la catastrophe évitée de justesse lors de la crise de Cuba de 1962. Les deux Grands ont désormais les moyens de se détruire réciproquement et la certitude qu'une confrontation nucléaire imposerait au gagnant comme au perdant des pertes et des dégâts très importants. Le processus de la détente se met ainsi en place à la fin du mandat, brutalement interrompu, du président John Fitzgerald Kennedy (1961-1963) et continue sous ses successeurs, Lyndon Johnson (1963-1969) et Richard Nixon (1969-1974). Sur le plan stratégique, les deux Grands cherchent à réduire les chances d'entamer un conflit nucléaire. Cela donne lieu, entre autres, au premier traité d'interdiction partielle des essais nucléaires (1963), au traité de démilitarisation de l'espace (1967), au traité de non-prolifération des armes nucléaires (1968), au processus de limitation des forces stratégiques (SALT I, 1972) et au traité sur les antimissiles balistiques (ABM, 1972).

La fin du primat nucléaire américain entraîne un changement dans la doctrine stratégique. À la doctrine des représailles massives fait suite la doctrine de la « *riposte graduée* » que l'OTAN adopte en 1967. Dans le but d'éviter une guerre nucléaire entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, la dissuasion doit désormais agir à tous les niveaux de l'escalade. Le niveau stratégique est représenté par les armes intercontinentales, d'une portée supérieure à 5 500 km, déployées sur les territoires des deux Grands. Le niveau de théâtre ou intermédiaire est représenté par les armes d'une portée comprise entre 500 et 5 500 km, situées sur des espaces

en dehors des territoires des deux Grands, tel l'espace européen. Le niveau du champ de bataille correspond aux lieux où se situent des armes d'une portée inférieure à 500 km [2].

La crise des euromissiles émerge au milieu des années 1970 sur la base des discussions entamées à l'OTAN à propos des actions à prévoir pour la mise en œuvre de la doctrine de la riposte graduée. Les SS-20 ne sont que l'étincelle qui enflamme une discussion plus politique que militaire, essentiellement transatlantique.

B. L'apparition des premiers SS-20

En 1975, le Secrétaire général soviétique Léonid Brejnev (1964-1982) approuve le déploiement des SS-20, qui démarre en 1976. Aucune discussion au Politburo ne semble avoir précédé cette décision : c'était une modernisation de routine [3]. Pourtant, dans le bloc occidental, ces missiles semblent introduire une amélioration qualitative de taille ; plus qu'une modernisation, les pays de l'OTAN y voient le déploiement d'armes nouvelles.

Les SS-20 sont des missiles de type sol-sol qui peuvent être déplacés grâce à un lanceur mobile. Ils ont une portée maximale de 5 000 km, ce qui en fait des armes de portée intermédiaire, et peuvent emporter jusqu'à trois têtes nucléaires [4]. Trois caractéristiques de ces missiles font penser qu'ils sont destinés à désarmer les moyens de l'OTAN en Europe de l'Ouest : leur emplacement à proximité de la frontière occidentale soviétique (des sites se trouvent à l'ouest de l'Oural) ; leur portée, qui peut atteindre toute l'Europe occidentale ; et surtout, leur marge d'erreur, estimée à seulement 300 mètres. Les missiles SS-4 et SS-5 que les SS-20 modernisent étaient des armes moins performantes, d'où le saut qualitatif qui intervient en 1976. A l'époque, l'OTAN n'a pas de systèmes de portée intermédiaire aussi performants : seul le recours aux armes stratégiques américaines pourrait constituer un moyen de dissuasion efficace face aux SS-20 soviétiques. Toutefois, l'utilisation des armes stratégiques américaines pourrait provoquer une riposte similaire de la part des Soviétiques, visant le territoire américain.

La question est donc posée : les Etats-Unis sont-ils disposés à risquer des frappes nucléaires soviétiques sur les villes américaines pour protéger les alliés européens ? C'est la question qui hante l'OTAN depuis sa fondation (1949) et qui revient en force lors de la crise des euromissiles.

C. Les incertitudes de l'engagement américain en Europe

Au milieu des années 1970, les Européens doutent déjà de l'efficacité de la dissuasion élargie américaine pour deux raisons. La première a trait à l'évolution des négociations américano-soviétiques sur la limitation des armements stratégiques (« *Strategic Arms Limitation Talks* » ou SALT). La deuxième raison tient aux difficultés rencontrées par l'OTAN dans la mise en œuvre de la doctrine de la riposte graduée.

Par les traités SALT I (1972) puis SALT II (1979, signé mais non ratifié), les Etats-Unis et l'Union soviétique établissent une parité approximative entre leurs arsenaux stratégiques. Ils s'ôtent ainsi les chances de remporter une confrontation nucléaire et l'intérêt de l'initier. Mais si Moscou et Washington se donnent ainsi le moyen de protéger leurs territoires respectifs d'une frappe nucléaire, aucune mesure de limitation des armements n'existe pour les armes nucléaires non stratégiques telles que les armes de portée intermédiaire. En effet, ces

systèmes ne sont pris en compte dans aucune négociation. Ils rentrent dans la « zone grise » de la maîtrise des armements : le risque est de voir les deux Grands s'affronter par ces moyens sur des théâtres périphériques comme l'Europe. Les SS-20 sont bien des armes de la zone grise.

Les membres européens de l'OTAN, la République fédérale d'Allemagne (RFA) en tête, demandent fermement un renforcement de la dissuasion à l'échelon intermédiaire de la riposte nucléaire. La doctrine de la riposte graduée le prévoit depuis 1967 mais les pays de l'OTAN ont échoué à s'accorder sur les moyens de parvenir à cet objectif. Les Etats-Unis proposent de moderniser les armes nucléaires de courte portée, destinées à riposter à une agression soviétique sur le champ de bataille (que pourrait être l'Europe). En revanche, les Européens privilégient plutôt les moyens de longue portée, c'est-à-dire pouvant frapper le plus à l'Est possible, c'est-à-dire loin du territoire ouest-européen, voire du territoire européen tout court. Au milieu des années 1970, l'échelon intermédiaire de la riposte graduée manque encore d'armes adaptées à la mise en œuvre de cette doctrine. Ni les présidences de Richard Nixon (1969-1974) et de Gerald Ford (1974-1977) ni les premiers mois de la présidence de Jimmy Carter, qui s'installe en janvier 1977, ne permettent de trancher le débat [5].

Dans ce contexte, le déploiement des SS-20 se poursuit et inquiète à double titre. Au plan militaire, il annonce la possibilité d'une guerre nucléaire qui pourrait se dérouler sur le territoire européen, épargnant le territoire des deux Grands. Au plan politique, il pourrait permettre à Moscou de réaliser enfin son dessein politique pour l'Europe : éloigner les Etats-Unis, les amener à ne pas interférer dans les affaires européennes, et cela en maniant la menace d'une riposte nucléaire qu'ils pourraient éviter. Moscou resterait ainsi la seule grande puissance sur le continent. Certes, Washington rassure ses alliés quant au fait que la dissuasion élargie américaine reste l'ultime garantie de sécurité de l'Europe. Néanmoins, les Européens de l'Ouest redoutent que le grand allié ne se refuse le moment venu à risquer des représailles sur son propre territoire si Moscou limitait ses menaces ou son agression au seul territoire européen.

Seul le redressement de l'équilibre militaire, rompu par le nouveau déploiement soviétique, pourra rétablir la sécurité des pays d'Europe occidentale face aux visées de Moscou. L'OTAN est alors appelée à agir en ce sens.

D. Le discours de Londres de Helmut Schmidt et la double décision de l'OTAN de 1979

La République fédérale d'Allemagne est particulièrement inquiète du nouvel équilibre militaire qui est en train de se dessiner en Europe. L'Allemagne est l'objet du contentieux Est-Ouest, l'essence même de la confrontation bipolaire. Sur son territoire, les armées américaines et soviétiques se font face et le risque d'une confrontation s'aiguise à chaque renouveau de la tension Est-Ouest, et à chaque nouveau déploiement d'armes nucléaires. Le déploiement des SS-20 ne fait pas exception.

Au cours des réunions de l'OTAN de 1976 et 1977, le Chancelier Helmut Schmidt (1974-1982) invite les Etats-Unis à prêter une plus grande attention aux revendications sécuritaires de l'Europe de l'Ouest. Ces prises de position restent sans réponse. Le 28 octobre 1977, Schmidt présente publiquement ses réflexions sécuritaires lors du discours prononcé à l'« *International Institute for Strategic Studies* » (IISS) de Londres. Il demande que l'Europe fasse l'objet d'une

plus grande attention lors des discussions de maîtrise des armements, afin que la parité que les deux Grands souhaitent fixer au niveau stratégique concerne aussi les autres niveaux de l'escalade, par la négociation ou, à défaut, la modernisation des armes. C'est le célèbre discours de Londres, qui est désormais connu pour avoir ouvert la crise des euromissiles. Les Etats-Unis prennent ainsi la mesure des inquiétudes de leurs alliés et se décident à agir.

Dès l'automne 1978, Washington élabore une « *approche intégrée* » au problème de la zone grise. Les Américains acceptent d'envisager la limitation des forces nucléaires intermédiaires dans un futur traité américano-soviétique SALT III, une fois SALT II signé. Si cela ne donnait pas de résultat, ils envisageraient une modernisation de ces armes en Europe. Cette approche se précise lors du sommet de la Guadeloupe du 4 au 6 janvier 1979 et débouche sur la « *double décision* » de l'OTAN le 12 décembre 1979. Les Etats-Unis s'engagent alors à moderniser les armes de portée intermédiaire de l'OTAN en Europe de l'Ouest par le déploiement au plus tard fin 1983 de missiles balistiques Pershing II et de missiles de croisière [6]. En parallèle, Washington ouvre des négociations avec Moscou pour fixer un plafond au nombre de missiles FNI autorisés au déploiement pour les deux pays. Si les négociations échouent, les premiers missiles seront déployés à l'échéance prévue.

En décembre 1979, la voie pour rétablir l'équilibre militaire en Europe est donc tracée : négocier le retrait des SS 20 et, à défaut d'accord, moderniser les forces de portée intermédiaire de l'OTAN.

II. Vers la signature du traité FNI, 1980-1987

Si la RFA provoque la double décision comme solution au déploiement des SS-20, une position épaulée d'ailleurs par les autres membres européens de l'OTAN, c'est aux Etats-Unis de négocier une limitation de ces systèmes avec l'Union soviétique. Ces négociations se déroulent de 1981 à 1987 et débouchent sur le traité FNI.

A. L'échec des négociations en 1983

Les négociations FNI démarrent à Genève en novembre 1981. Un résultat positif pourrait éviter le déploiement américain mais les conversations tombent vite dans l'impasse à cause des positions rigides des deux protagonistes.

D'une part, l'Union soviétique demande l'annulation du déploiement des missiles américains Pershing II et de croisière, prévu pour 1983, et exige de garder une partie des SS-20 déjà en place. En outre, la délégation soviétique à Genève, suivant les directives du gouvernement soviétique, pose comme condition la prise en compte des forces tierces françaises et britanniques, considérées comme des arsenaux *de facto* intégrés aux forces de l'OTAN. D'autre part, les Etats-Unis se disent prêts à renoncer au déploiement si Moscou retire tous les SS-20 déjà déployés. Cette proposition, mieux connue sous le nom d'« *option zéro* », est aussitôt rejetée par les Soviétiques. Quant aux forces tierces, les Etats-Unis refusent de les prendre en compte dans tout accord américano-soviétique, car les arsenaux français et britannique appartiennent à des pays souverains non impliqués dans les négociations.

Au fil des mois, ces positions ne changent pas. Un mouvement pacifiste et anti-nucléaire émerge en Europe, principalement dans la société civile, et demande haut et fort une solution

négociée à la crise des euromissiles, mais sans effet. Les négociations sont un échec et l'équilibre militaire en Europe n'est rétabli que par le déploiement des premiers missiles américains fin 1983.

B. Les difficultés de l'après-1983

Suite au début du déploiement américain, les Soviétiques quittent les pourparlers de Genève. Les négociations FNI subissent ainsi un coup d'arrêt et leur reprise est incertaine.

Moscou et Washington ne veulent pas payer un prix politique trop important pour redémarrer leurs négociations en Suisse. D'une part, le gouvernement soviétique redoute qu'un retour hâtif à Genève ne se fasse aux conditions imposées par les Américains. D'autre part, le Président américain Ronald Reagan (1981-1989) ne veut pas faciliter le retour des Soviétiques à la table des négociations : c'est eux qui l'ont quittée, c'est à eux de faire le premier pas. Au plan stratégique, les relations américano-soviétiques se compliquent du fait de l'Initiative de défense stratégique (IDS) que Reagan lance le 23 mars 1983. Le président américain promet un monde libéré de la menace nucléaire grâce au déploiement d'un bouclier spatial. Le traité sur la limitation des systèmes anti-missiles balistiques (ABM) de 1972 pourrait ainsi devenir caduque, ce que les Soviétiques ne sont pas prêts à accepter.

L'inquiétude sur le dossier de l'espace devient finalement la cause du rapprochement américano-soviétique, quitte à devenir ensuite un sujet d'opposition. En mars 1985, les négociations de Genève redémarrent sous une nouvelle formule, les « *Nuclear and Space Talks* » (NST). Trois tables de négociations sont formées : sur les FNI, sur la réduction des armes stratégiques (START, continuation des SALT) et sur l'espace. L'aboutissement de ces trois négociations est censé déboucher sur la signature d'un seul et unique traité. Les dossiers START et FNI avancent, avec le dossier FNI qui paraît trouver une résolution lors du sommet de Reykjavik des 11 et 12 octobre 1986. À cette occasion, le président américain Ronald Reagan et le Premier secrétaire soviétique Mikhaïl Gorbatchev (1985-1991) se disent d'accord sur l'élimination des FNI d'Europe. Pourtant, le dossier de l'espace soulève des controverses insurmontables et la conclusion d'un accord global est ainsi retardée.

C. Le tournant de 1987

Si le traité sur les FNI a pu être signé en 1987, c'est grâce à une plus grande flexibilité de l'Union soviétique dont l'Alliance atlantique ne peut que profiter.

Après son arrivée au pouvoir en mars 1985, Mikhaïl Gorbatchev s'efforce de créer un climat apaisé dans les relations soviéto-américaines et soviéto-européennes. Cela lui permettrait d'appliquer avec plus de sérénité les politiques de la *glasnost* (transparence) et de la *perestroïka* (restructuration), vouées à refonder les bases du système soviétique. Le dossier de la maîtrise des armements lui fournit le moyen de parvenir à cet objectif. Le 27 février 1987, Gorbatchev propose de délier le paquet FNI des autres négociations qui ont cours dans le cadre des NST. Si le sommet de Reykjavik a été un échec, il a tout de même montré la volonté commune des Etats-Unis et de l'Union soviétique de résoudre la crise des euromissiles par l'élimination des FNI d'Europe. Au lieu de signer un traité NST unique, Gorbatchev se résout à signer des traités séparés. En avril 1987, il précise son offre : en plus de l'élimination des missiles intermédiaires de longue portée, objet des négociations qui avaient démarré en 1981, il propose aussi l'élimination des missiles intermédiaires de courte portée, les SRINF (« *Short-*

Range Intermediate Nuclear Forces »). Il ajoute que ces dispositions concernent tous les systèmes FNI des Etats-Unis et de l'Union soviétique, où qu'ils soient : en Europe, mais aussi en Asie, où il y a quelques SS-20 qui pourraient être déplacés en Europe du fait de leur mobilité.

Ronald Reagan réagit positivement aux propositions soviétiques de février et d'avril 1987 mais il ne peut décider seul de la suite à y donner. Après avoir enclenché le processus qui conduisit à la double décision, l'Europe suit de près l'évolution des négociations américano-soviétiques de Genève. Au sein du groupe spécial de consultation (« *Special Consultative Group* ») de l'OTAN ou dans leurs relations bilatérales avec l'allié américain, les Européens sont informés de la position de Washington dans les négociations et expriment leur opinion sur le déroulement des pourparlers de Genève. Certes, Washington détermine en dernière instance sa position dans les négociations car toute clause approuvée à Genève affecte les forces américaines et non pas celles des Européens. Pourtant, les FNI sont des systèmes affectés à la sécurité européenne : toute décision à leur égard aura inévitablement des répercussions sur la sécurité du continent. D'où l'intérêt américain de s'assurer de l'appui des alliés européens et d'expliquer des prises de position qui pourraient enclencher une crise transatlantique.

L'élimination des FNI pourrait entraîner une telle crise. Les membres européens de l'OTAN s'inquiètent de la présence sur le sol européen d'armes nucléaires d'une portée en dessous du seuil initialement retenu pour les FNI (1 000 kilomètres). À cela s'ajoute la supériorité soviétique persistante en armes conventionnelles, problème auquel l'OTAN avait fait face par le biais de la dissuasion nucléaire. La proposition de Gorbatchev d'avril 1987, consistant à éliminer les SRINF, est censée apaiser les craintes européennes. Or, elle ne fait que les attiser. En premier lieu, les armes du champ de bataille (0-500 kilomètres de portée), restent en place. En deuxième lieu, la question se pose de savoir quel sera le sort de la doctrine de riposte graduée si les armes de portée intermédiaire que l'OTAN avait mises en place pour renforcer la dissuasion à l'échelon intermédiaire de l'escalade nucléaire sont amenées à disparaître.

Ces inquiétudes sont portées à l'attention des Etats-Unis mais elles n'empêchent pas l'Europe de l'Ouest de donner son aval à un accord sur les FNI tel qu'il est proposé en avril 1987 par Gorbatchev. Au fond, ce sont les Etats-Unis qui avaient proposé l'option zéro en 1981 ; ils ne peuvent pas la refuser en 1987.

D. Les dispositions du traité et sa mise en œuvre

Le traité FNI est signé le 8 décembre 1987 lors du sommet américano-soviétique de Washington [7]. Il entre en vigueur en juin 1988.

Il prévoit le démantèlement et la destruction des missiles américains et soviétiques de type sol-sol d'une portée comprise entre 500 et 5 500 kilomètres, dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur du traité, soit 1991. Ces mesures concernent tous les missiles de type FNI, nucléaires ou conventionnels. Les lanceurs et tout équipement associé à ces missiles doivent également être démantelés et détruits. En outre, les deux parties s'engagent à ne plus produire, tester et déployer de tels systèmes. Le traité précise que toutes les phases de la procédure de démantèlement et de destruction doivent être documentées et vérifiables. Chaque pays peut utiliser ses radars pour s'assurer du démantèlement des installations de l'autre. Si une anomalie est détectée, une procédure d'inspection sur place peut être

demandée. C'est la première fois que les Etats-Unis et l'Union soviétique acceptent d'inclure une telle clause de vérification dans un traité ; l'Union soviétique s'y était toujours refusée [8]. En 1991, les FNI ont disparu des arsenaux américain et soviétique. Ces systèmes ne représentent que 5 % des forces nucléaires des deux pays mais l'élimination d'une catégorie entière d'armements fait espérer en 1987 que la voie vers le désarmement nucléaire est enfin ouverte.

III. La fin du traité FNI

La signature du traité FNI en 1987 est due essentiellement à deux facteurs. D'une part, elle est le fruit d'une entente politique entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. D'autre part, elle est le résultat de la cohésion de l'OTAN face au défi posé par les SS-20. L'entente américano-russe et la cohésion entre les Etats-Unis et leurs alliés se sont progressivement effritées dans les années qui ont suivi la fin de la Guerre froide (1990-1991) et cela a affecté le traité FNI.

A. La dégradation des relations américano-russes

Avec l'effondrement de l'Union soviétique en 1990-1991, les Etats-Unis semblent se positionner en grands gagnants de la Guerre froide. Pourtant, les relations américano-russes de l'après-Guerre froide sont complexes.

Dans les années 1990, la Russie doit reconstituer les bases de sa légitimité, aux plans politique, économique, social, militaire et surtout international. Pour ce faire, l'entente avec les Etats-Unis et les pays occidentaux reste indispensable, autant pour prévenir une course aux armements qui épuiserait les faibles ressources russes que pour redevenir un acteur international de taille. Le rapprochement russo-américain s'impose comme une nécessité pour le gouvernement russe et certains exemples en témoignent. Au plan stratégique, cela permet la signature des traités de réduction des armes nucléaires stratégiques START I (1990), START II (1993), START III (1997). Au plan politique, l'OTAN ouvre un dialogue avec la Russie, qui s'exemplifie dans le Partenariat pour la paix (1994) et la création du Conseil OTAN-Russie (2002). Les attaques du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et la lutte contre le terrorisme qui s'ensuit renforcent les liens russo-occidentaux, mais cette situation n'est pas destinée à perdurer [9].

Malgré l'effort fait de part et d'autre pour entretenir des relations apaisées, les divergences entre les Etats-Unis et la Russie apparaissent au fil de l'eau. Au plan stratégique, de nouvelles menaces montent en puissance au Moyen-Orient (Iran) et en Asie (Corée du Nord) au début des années 1990. La prolifération de missiles balistiques dans ces pays pourrait affecter les intérêts américains dans ces régions du monde, mais aussi la Russie du fait de leur proximité géographique. Ces menaces sont d'autant plus sérieuses que ces pays cherchent à acquérir des capacités nucléaires. Face à ce qu'on appelle désormais le deuxième âge nucléaire, soit une prolifération nucléaire en dehors du cadre de la confrontation bipolaire américano-soviétique de la Guerre froide [10], la dynamique russo-américaine de désarmement initiée par le traité FNI et poursuivie après la fin de la Guerre froide va s'estomper. Face à l'émergence de ces nouvelles menaces, le Congrès américain revient sur l'opportunité de se doter d'une défense anti-missile dès le début des années 1990. Le président George W. Bush (2001-2009) dénonce le traité ABM en décembre 2001. Au milieu des années 2010, l'évolution de l'architecture du système anti-missiles américain va aiguïser les tensions avec Moscou. Une partie du système ABM américain sera déployée en Roumanie, sous couvert d'une volonté de parer les nouvelles

menaces balistiques en provenance de l'Iran. Le site est choisi en 2013 (et devient opérationnel en 2018). Le gouvernement russe accepte avec suspicion les raisons américaines qui voient les installations européennes comme une parade face à la menace iranienne et dénonce en revanche le système comme une atteinte américaine à l'efficacité de la dissuasion russe.

Le rapprochement russo-américain de la fin des années 1990-[début 2000](#) cache ainsi les germes de la rivalité russo-américaine qui explose en 2014 suite à l'annexion russe de la Crimée. Bien que l'entente avec les Américains soit indispensable au gouvernement russe pour redevenir un acteur international, les Russes n'ont pas l'intention de subir les initiatives américaines. Vladimir Poutine est l'homme qui incarne la volonté russe d'une plus grande liberté d'action sur le plan extérieur et d'une plus grande assurance face à l'allié-rival américain. Il devient Président de la Fédération de Russie en 2000 et au fil de ses mandats (Président de 2000 à 2008, Premier ministre de 2008 à 2012, à nouveau Président de 2012 à aujourd'hui), il fait du renforcement de l'outil militaire russe l'un des éléments de la puissance de son pays. La composante nucléaire tient une place de taille dans son discours, comme le prouve son discours très médiatisé du 1er mars 2018, au cours duquel il annonce l'intégration à l'arsenal russe d'une « *super-arme* » aux contours flous [\[11\]](#).

Ainsi s'installe une dynamique russo-américaine d'affirmation de puissance et de suspicions réciproques à propos des solutions envisagées pour faire face aux menaces émergentes. Le processus de désarmement initié à la fin de la Guerre froide s'en trouve profondément affecté et le traité FNI, après le traité ABM, en paie les frais.

B. Retour sur la décision de 2019

Les Etats-Unis annoncent le 20 octobre 2018 vouloir sortir du traité FNI. Face aux violations russes, que le Département d'Etat dénonce depuis 2014, et à la réticence de Moscou à les reconnaître et y remédier, Donald Trump estime qu'il n'y a plus de raison que les Etats-Unis restent liés à un accord que l'autre partie ne respecte plus.

Pourtant le gouvernement russe avait manifesté le premier ses réserves au sujet du traité FNI. Le 25 octobre 2007, lors de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Russie obtient l'appui des Etats-Unis à sa proposition d'élargir le traité FNI aux puissances productrices de ces missiles. Néanmoins, les Etats-Unis offrent un appui purement formel, qui n'est pas suivi par des initiatives sérieusement vouées à élargir le traité aux puissances qui sont dans la ligne de tir de la proposition russe : la Corée du Nord, la Corée du Sud, l'Inde, l'Iran, le Pakistan, Israël [\[12\]](#) ; certains de ces pays sont des alliés des Américains (Corée du Sud, Israël, Pakistan). Prenant acte de la réticence américaine, Moscou entreprend discrètement la construction d'un missile de type FNI.

En 2015, les Etats-Unis accusent Moscou de tester un missile de croisière d'une portée estimée entre 500 et 5 000 kilomètres. Début 2017, des rumeurs filtrent dans la presse : les Russes seraient en train de déployer le système incriminé, en flagrante violation du traité FNI. En 2019, les Etats-Unis précisent **les contours de la violation russe : il s'agit du système 9M729, ou SSC-8 selon la terminologie de l'OTAN, un missile sol-sol d'une portée estimée à 2 500 km** [\[13\]](#). Les violations russes du traité, et le refus d'admettre ces violations, offrent à Donald Trump une raison de sortir du traité FNI et de se donner des options

militaires supplémentaires face aux puissances émergentes. **Le 2 février 2019, Trump notifie la Russie de sa décision de retirer les Etats-Unis du traité FNI.** Moscou rejette les accusations américaines et s'en prend aux installations européennes du système anti-missile américain ; en particulier, Poutine pointe du doigt le site qui se trouve en Roumanie. Le gouvernement russe prétend qu'une composante de ce site, le missile Mk-41, peut être converti en missile sol-sol de portée intermédiaire, ce qui serait une violation américaine du traité FNI [14].

Le 2 août 2019, la décision américaine prend effet. De son côté, la Russie affirme qu'elle n'a plus de raison de se considérer liée par ce traité [15]. Quant aux Etats-Unis, ils n'ont en février 2020 toujours pas annoncé comment ils comptent utiliser cette marge de manœuvre retrouvée au sujet des systèmes FNI.

Les experts stratégiques formulent des hypothèses. D'une part, la décision prise par Donald Trump pourrait permettre aux Etats-Unis de se doter de plus d'options face à la montée de la menace chinoise. Entre 80 et 90 % du parc des missiles chinois est de type FNI, alors que les forces américaines, dont certaines se trouvent dans la région de la mer de Chine, n'en sont pas dotées. Si un déploiement de missiles sol-sol américains dans la région n'est pas encore envisagé, la Chine ne peut pas ignorer que cela pourrait bien se produire un jour. D'autre part, la menace chinoise et les violations russes du traité FNI pourraient être des raisons d'importance secondaire pour sortir du traité. Philippe Gros de la Fondation pour la Recherche Stratégique (Paris) affirme que cette décision pourrait s'inscrire dans le plan de modernisation de l'Armée américaine. Enfin, nous l'avons dit dès l'introduction, les experts soulignent aussi que la décision américaine pourrait avoir essentiellement des contours idéologiques : l'administration Trump, sous l'impulsion du conseiller à la sécurité nationale John Bolton (2018-2019) refuse de se soumettre aux lois des traités internationaux quand ceux-ci fixent une infériorité américaine, comme c'était le cas pour le FNI en 2019 [16].

C. Des relations difficiles entre les Etats-Unis et leurs alliés

Pendant la crise des euromissiles, [les pays européens de l'OTAN](#) insistèrent pour que les Etats-Unis s'intéressent à la question de la prolifération des systèmes de portée intermédiaire. En 2019, d'après les sources ouvertes dont nous disposons, Donald Trump et son conseiller à la sécurité nationale, John Bolton, seraient les seuls responsables de la décision américaine de mettre un terme au traité.

Les alliés européens des Américains sont loin d'approuver la décision de Washington. Quand Donald Trump annonce son intention de retirer les Etats-Unis du traité sur les FNI le 20 octobre 2018, les Européens cachent leur surprise et s'en tiennent à des réactions prudentes pour éviter une confrontation avec l'allié. Les violations russes sont certes reconnues mais l'accent est mis sur la nécessité de renforcer le traité au lieu de l'abandonner [17]. Ces espoirs s'évanouissent définitivement le 2 août 2019.

[Les alliés des Etats-Unis](#) semblent donc avoir subi la décision américaine et attendent de savoir ce que Washington voudra faire de cette marge de manœuvre retrouvée vis-à-vis des FNI. Tous redoutent une éventuelle décision américaine consistant à déployer des missiles de portée intermédiaire, fût-ce en nombre limité. Le Japon s'en inquiète. Au vu de sa proximité avec la Chine, le gouvernement japonais pourrait être sollicité pour héberger un certain nombre de

missiles américains si les Etats-Unis décidaient d'en déployer. Même si l'alliance avec Washington demeure pour le Japon une garantie de sécurité face à un contexte stratégique de plus en plus instable, le gouvernement ferait fort probablement face à une opinion publique hostile à l'installation d'armes américaines. D'ailleurs, si une telle perspective devait se produire en Europe, la réaction des opinions publiques ne serait pas différente.

Lors de la crise des euromissiles, les consultations entre les Etats-Unis et l'Europe avaient permis à l'OTAN de mettre en œuvre la double décision de 1979 dans ses deux volets, la négociation et le déploiement ; de cette consultation naît l'accord européen à l'élimination des armes FNI, malgré les désaccords qui persistent sur la manière de se parer contre les autres menaces nucléaires (armes de 0-500 km de portée) et conventionnelles qui pèsent sur le continent. En 2019, l'administration Trump semble peu intéressée par le bénéfice que les consultations avec les alliés pourraient apporter à la mise en œuvre de la stratégie américaine face aux nouvelles puissances émergentes [18]. La fin du traité FNI a suscité des réactions contrariées, mais tout de même gérées dans les cercles atlantiques. Pour faire un parallèle, il n'y a pas eu un Helmut Schmidt remettant publiquement en cause la stratégie américaine mettant fin au traité FNI. Une décision de Washington qui irait dans le sens d'un déploiement de nouvelles armes, sans en avoir informé au préalable les pays intéressés, pourrait en revanche être la cause d'une crise profonde entre les Etats-Unis et leurs alliés, dont les traces resteraient pour longtemps. Pour l'instant, l'option n'est pas sur la table, mais la communauté des experts stratégiques n'exclut pas cette possibilité.

*

Si nous revenons à la question initiale à propos de la légitimité de la décision de Donald Trump d'amener les Etats-Unis à quitter le traité sur les FNI de 1987, nous pouvons affirmer que la signature du traité FNI et la décision américaine d'y mettre fin ont une même cause : la présence d'un changement stratégique susceptible d'affecter les intérêts américains sur les moyen et long termes. Néanmoins, ces deux actions ont une portée très différente. Le traité de 1987 laisse envisager le début d'une nouvelle ère dans les relations entre les deux grands ennemis de la Guerre froide. En revanche, la décision américaine de 2018 de sortir du traité FNI ouvre **une période de grande incertitude**. Les relations russo-américaines sont à nouveau très difficiles. Le régime de la maîtrise des armements s'affaiblit, pas tant à cause de la fin du traité FNI *per se* que de l'attitude insouciance de l'un des principaux garants de ce régime, les Etats-Unis. Enfin, les relations entre les Etats-Unis et leurs alliés se tendent du fait du peu d'empathie américaine envers les intérêts de sécurité de ses partenaires.

La signature du traité sur les FNI n'aurait pas été possible en 1987 sans la volonté politique des leaders américain et soviétique de parvenir à cet accord. De même, l'Alliance atlantique ne serait pas arrivée au bout de cette épreuve sans la concertation entre les Etats-Unis et les Européens de l'Ouest sur la réaction à adopter face à la menace des SS-20, puis sur la nécessité de déployer des missiles malgré l'opposition des opinions publiques européennes et enfin sur l'inévitable acceptation des offres de Gorbatchev en 1987.

La fin du traité sur les FNI amène les responsables politiques et la communauté stratégique à **s'interroger sur l'avenir du régime de la maîtrise des armements dans sa globalité**. Les traités conclus pendant la Guerre froide peuvent nécessiter une mise à jour au vu des changements intervenus depuis la fin des années 1980 (nouveaux acteurs, nouvelles menaces, nouvelles technologies). Pourtant, les grandes questions qui étaient valables pendant la Guerre

froide le restent en 2020 : y-a-t-il une volonté politique de continuer le dialogue sur la maîtrise des armements ? Comment peut-on impliquer les nouveaux acteurs stratégiques ? Y-a-t-il des sujets d'intérêt commun, si controversés soient-ils, qui puissent jeter les bases d'un nouveau dialogue sur la maîtrise des armements ? À partir du moment où les grandes et moyennes puissances impliquées dans ce renouveau de la confrontation stratégique auront consenti à répondre à ces questions, le processus de la maîtrise des armements pourra reprendre son cours.

Copyright Mars 2020-Parisi/Diploweb.com

P.-S.

Dr. Ilaria Parisi, chercheuse associée au Centre interdisciplinaire d'études sur le nucléaire et la stratégie (CIENS), ENS-Ulm.

Notes

[1] Leopoldo Nuti, Frédéric Bozo, Marie-Pierre Rey et Bernd Rother (dir.), *The Euromissile Crisis and the End of the Cold War*, Washington, D.C, Woodrow Wilson Center Press, 2015.

[2] Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, Houndmills, Palgrave-Macmillan, 2003.

[3] Sur la prise de décision soviétique au sujet des SS-20, voir : David HOLLOWAY, « The Dynamics of the Euromissile Crisis, 1977-1983 », in Leopoldo NUTI, Frédéric BOZO, Marie-Pierre REY et Bernd ROTHER (dir.), *The Euromissile Crisis and the End of the Cold War*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2015, p. 11-28.

[4] Missile Defense Project, "SS-20 "Saber" (RSD-10)", Missile Threat, Center for Strategic and International Studies, 12 septembre 2017, dernière modification 15 juin 2018, missilethreat.csis.org. Sur l'histoire du déploiement soviétique : David Holloway, « The Dynamics of the Euromissile Crisis, 1977-1983 », in Leopoldo Nuti, Frédéric Bozo, Marie-Pierre Rey et Bernd Rother (dir.), *The Euromissile Crisis and the End of the Cold War*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2015, pp. 11-28.

[5] Ivo H. Daalder, *The Nature and Practice of Flexible Response : NATO Strategy and Theater Nuclear Forces since 1967*, New York, Columbia University Press, 1991.

[6] 108 Pershing II en RFA et 464 missiles de croisière répartis entre Grande-Bretagne, Italie, Belgique et Pays-Bas.

[7] Le texte du traité et ses annexes sont disponibles sur le site de la *Arms Control Association*, armscontrol.org.

[8] Jeremy K. Leggett et Patricia M. Lewis, « *Verifying a START agreement : Impact of INF precedents* », *Survival*, vol. 30, n.5, 1988, pp. 409-428.

- [9] Charlotte Lepri, « *Les relations russo-américaines : les questions stratégiques au cœur de toutes les tensions* », *Revue internationale et stratégique*, vol. 68, no. 4, 2007, 153-63.
- [10] Thérèse Delpéch, *Nuclear Deterrence in the 21st Century : Lessons from the Cold War for a New Era of Strategic Piracy*, Santa Monica, CA : RAND Corporation, 2012, rand.org.
- [11] Isabelle Facon, « *Le discours du 1er mars de Vladimir Poutine : quels messages ?* », Fondation pour la Recherche Stratégique, note n° 04/2018, frstrategie.org/
- [12] Tiphaine de Champchesnel, « *L'impossible extension du traité FNI* », IRSEM, note de recherche n° 81, Irsem.fr, 7 octobre 2019.
- [13] Missile Defense Project, « *SSC-8 (9M729)* », Center for Strategic and International Studies, missilethreat.csis.org, 23 octobre 2018, dernière modification le 4 septembre 2019.
- [14] Ian Williams, « *Aegis Ashore* », Missile Threat, Center for Strategic and International Studies, 14 avril 2016, dernière modification 15 juin 2018, missilethreat.csis.org.
- [15] Amy F. Woolf, « *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty : Background and Issues for Congress* », fas.org, août 2019.
- [16] Bruno Tertrais, « *La fin annoncée du traité FNI ou la fin de l'après-Guerre froide* », note n° 02/19, Fondation pour la Recherche Stratégique, frstrategie.org, février 2019.
- [17] Polina Sinovets et Odessa Center for Nonproliferation (Odcnp) (dir.), *Responses to the INF Treaty crisis : the European dimension. The European INF Initiative Project Meeting, May, 2019*, Odessa (Ukraine), I. I. Mechnikov National University, odcnp.com.ua, 2019.
- [18] Simon Lunn, Nicholas Williams, « *The Demise of the INF Treaty : What are the Consequences for NATO ?* », European Leadership Network policy brief, europeanleadershipnetwork.org, février 2019.