



Offizielle Übersetzung aus dem Deutschen ins Französische

Traduction officielle de l'allemand dans le français

Le Traité FNI peut-il encore être sauvé ?

Un bilan pessimiste dressé à la veille du 30^e anniversaire

Original Ist der INF-Vertrag noch zu retten?
Eine pessimistische Bestandsaufnahme zum nahenden
30. Geburtstag

Autor Stefan C.P Hinz
Oberst i.G.
Senior Researcher
DEU-AF
German Defence Seconded to the
Geneva Centre for Security Policy (GCSP)

15Sept2017

Le Traité FNI peut-il encore être sauvé ?

Un bilan pessimiste dressé à la veille du 30^e anniversaire

Il y a un peu plus d'un an, l'auteur a expliqué ici que les perspectives d'avenir du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) n'étaient pas des plus positives. Les interactions entre des approches stratégiques offensives et défensives ont été identifiées comme étant à l'origine de ce constat. Étant donné que, conformément à son idée d' « America First », la nouvelle administration américaine est déterminée « à faire les choses à fond » chaque fois que possible sur les deux plans, le dossier FNI se voit confronté à des problèmes croissants.

La situation de départ reste inchangée : ZÉRO pour la Russie, ZÉRO pour les États-Unis en ce qui concerne *l'ensemble* des missiles à lanceur terrestre d'une portée moyenne comprise, par définition, entre 500 et 5500 km. D'après l'ancienne et la nouvelle administration américaine, la Russie ne se conforme plus à cette option zéro. Les États-Unis ne cessent de répéter et d'intensifier leurs reproches (de « non-compliance »). Depuis février 2017, la Russie se voit reprocher d'avoir stationné deux bataillons équipés du nouveau missile de croisière « SSC¹-8 » non conforme au Traité. Or, le lecteur attentif (sans accès aux documents classifiés) se demande : existe-t-il des photos de ces deux bataillons ? A quoi, au juste, ressemblent ces nouvelles armes ? Il peut (et doit) y avoir de bonnes raisons pour ne pas transmettre de telles informations aux médias. Il faudrait cependant retenir dès le départ que dans les pays occidentaux il sera difficile de mobiliser par les voies traditionnelles une opinion publique largement favorable à l'abandon du traité FNI et par conséquent à des contre-mesures offensives (non conformes au Traité).

Quelle est l'importance de la présumée violation du Traité par la Russie ?

La réponse à cette question est évidemment complexe. Sur le plan *politique*, la violation est extrêmement importante. C'est ce que les États-Unis ont décidé en été

¹ Surface to Surface Cruise Missile (missile de croisière sol-sol)

2014 en accusant la Russie officiellement de non-conformité. Depuis, il est clair que l'avenir du Traité FNI a été redéfini : la Russie peut revenir au respect du Traité. Autrement, les États-Unis vont réagir, et on peut s'attendre à ce qu'ils se montrent désagréables.

Est-ce qu'on peut attacher, dans le grand contexte eurasiatique, une importance *militaire* à deux bataillons (avec une dotation initiale de 48 missiles de croisière au total) ? Probablement pas. Le général Selva, vice-chef d'état-major des armées des États-Unis, a lui aussi déclaré le 18 juillet que le côté russe ne tirera aucun profit du nouveau missile à moyenne portée en Europe. On aimerait ajouter "pour le moment", car face à 10 ou 20 bataillons (mobiles sur route !), la situation serait certainement différente. Reste à savoir ce qu'une telle déclaration peut apporter. Il faudra au moins prendre note de la position russe (communiquée depuis des années) selon laquelle il est nécessaire du point de vue militaire de viser (en permanence) *toutes* les installations de défense antimissile occidentales. D'après l'auteur, on n'aime pas tellement évoquer cette conséquence de la Missile Defense. Il serait par contre intéressant de poser la question de savoir si et comment les États-Unis auraient officiellement dénoncé la violation du Traité par la Russie *s'il n'y avait pas eu* la crise de la Crimée et de l'Ukraine orientale. Il faudra tout au moins répéter que la non-conformité de la Russie a pour la première fois été « consignée dans les actes » en été 2014 – et pas avant.

Le contexte de plus en plus problématique de la Missile Defense (américaine)

Entre la Russie et l'Ouest, la défense antimissile stratégique est et reste un sujet litigieux. D'après la thèse soutenue ici, il est – en soi – impossible sur le plan politique de régler de manière coopérative le rapprochement de l'architecture (globale) de la défense antimissile vers le voisinage immédiat de la Russie. Sur le plan militaire, ce serait imaginable sous la forme d'une certaine « coexistence » qui devrait (ou aurait dû) être basée sur des procédures de coopération compliquées. Or, les réunions d'harmonisation respectives ont fini en queue de poisson.

Dans la mesure où la coopération avec la Russie est concernée – coopération dont la poursuite est tout à fait souhaitable vu les potentiels de missiles détenus par certains États –, l'OTAN (!) doit faire face au fait que la nouvelle situation globale a sapé les bases des décisions prises au sommet de Lisbonne en novembre 2010.

Il y a différentes manières de réagir à ce constat. Il est bien réaliste de supposer que la nouvelle administration américaine n'hésitera pas (ou peu) à orienter ses capacités de défense antimissile également et explicitement vers la Russie (et la Chine). Reste à voir ce que cela signifierait pour les pays membres de l'OTAN situés près ou très près de la Russie. A cet égard, on ne peut pas exclure une démarche des États-Unis qui privilégie – entre autres, faute de consensus au sein l'Alliance – des accords séparés avec certains partenaires (comme par exemple la Pologne). L'administration Trump renouerait ainsi avec l'administration Bush II qui, à l'époque, avait envisagé d'introduire des capacités de défense antimissile en Pologne et en Tchéquie sur la base d'accords bilatéraux ; en Tchéquie, d'ailleurs, sous la forme d'un radar stratégique de longue portée. Il est bien possible que (là ou ailleurs) nous allons assister à une réédition de ces plans.

Moscou pourrait alors prétendre, à partir d'une position de « supériorité morale », d'avoir toujours connu les « vraies » intentions de l'Ouest et d'avoir anticipé une telle réorientation de la défense antimissile. Ceci mettrait l'ensemble des Alliés européens dans une situation difficile. Ceux d'entre eux qui critiquent la défense antimissile pourraient, dans une certaine mesure, prendre le dessus.

Pour le moment, le public européen, dans sa majorité, ne s'intéresse pas à de telles questions stratégiques complexes. Ceci peut être dû à d'autres problèmes, plus urgents, comme celui de la migration. Toutefois, la question doit encore être résolue.

„INF Preservation Act“

Les deux chambres du congrès américain étudient actuellement un projet de loi dit « INF Preservation Act ». Il sert, en fin de compte, à présenter les « instruments » à l'adversaire. L'intention est d'inciter Moscou à revenir au respect du Traité FNI. La violation évidente du Traité FNI sur le plan matériel accorderait aux États-Unis le droit de suspendre l'application du régime du Traité FNI. Dans le cas où la Russie continuerait à présenter un comportement non conforme, une série de mesures offensives et défensives (draconiennes) seraient applicables. Ainsi, il est prévu de dégager jusqu'à 100 millions de dollars pour développer un missile de croisière de moyenne portée à capacité nucléaire et transportable sur route et jusqu'à 500 millions de dollars pour renforcer les moyens de défense et pour faciliter le transfert de missiles de moyenne portée aux Alliés. Le nouveau missile de croisière offensif devrait être prêt aux tests dans un délai d'un an. Il est, en outre, envisagé de

présenter après 120 jours un rapport concernant la possibilité de transformer en missiles de moyenne portée à lanceur terrestre les systèmes suivants jusqu'ici utilisés différemment : Tomahawk, Standard Missile 3, Standard Missile 6, Long-Range Stand Off Cruise Missile et Army Tactical Missile System.

Ce projet de loi donne lieu à deux commentaires essentiels : 1) La ligne technique qui sépare le respect du Traité FNI et le non-respect du Traité FNI est fine. Vu l'arsenal varié existant, un nouveau missile de moyenne portée pourra être disponible (au plus tard) en l'espace d'un an. 2) Aussi compréhensibles que soient, dans une certaine mesure, les menaces contenues dans le Preservation Act, elles font le jeu de Moscou. Car on y soutient depuis des années (et depuis 2014 même sous forme de contre-reproche) que les nouvelles installations de défense antimissile (navales et terrestres) pourront en réalité servir aussi à des fins offensives (éventuellement dans de brefs délais de conversion). Ce point soulignerait la thèse déjà énoncée selon laquelle les installations de défense antimissile situées près de la Russie représentent en elles-mêmes un sérieux problème pour la stabilité politico-stratégique.

SS-20 reloaded

Dans le carquois du INF Preservation Act se trouve encore une autre flèche : la revendication de soumettre le nouveau missile russe « RS-26 » à une vérification. Celle-ci permettrait de décider si le missile, en tant que missile intercontinental (ICBM), relève du New START avec son régime d'inspection ou s'il représente une (nouvelle) infraction au Traité FNI en raison des tests effectués également à moyenne portée avec différentes charges militaires.

Ces tests à moyenne portée du missile balistique RS-26 (dont le nom de travail est « Rubezh » = frontière) effectués dans les années 2012 et 2013 sont bien documentés et ont toujours été mentionnés dans toute analyse détaillée de la crise du Traité FNI. L'administration Obama avait pourtant décidé de mettre l'accent sur la violation du traité par le nouveau missile de croisière. Selon l'auteur cela est dû à plusieurs raisons : a) il y avait eu un autre test du RS-26 effectué dans les limites d'une portée intercontinentale « normale » (> 5.500 km), b) la Russie avait annoncé une présentation formelle du RS-26 pour fin novembre 2015 et c) des tests ou des capacités de missiles balistiques intercontinentaux qui s'étendent à la moyenne portée sont *en général* habituels (notamment dans le cadre de tests antimissiles) et

sont à tout moment possibles (principalement en adoptant un profil de vol « depressed » ou « lofted »).

En 2017, la situation se présente de manière plutôt confuse. Ni la présentation annoncée, ni les premiers déploiements du RS-26 n'ont jusqu'à présent eu lieu. C'est la raison pour laquelle nous devons considérer quelques paramètres fondamentaux. Premièrement, il faudra retenir que la limite de 5 500 km séparant le missile balistique intercontinental du missile de moyenne portée a été fixée par les deux superpuissances nucléaires. Cette limite relève de la distance directe minimum (en passant par le pôle Nord) entre le nord-ouest de la Russie et le nord-est des États-Unis. En ce qui concerne la masse terrestre eurasienne, cette limite de 5 500 km est en fait peu importante. Ainsi, la distance directe entre Irkoutsk (initialement prévu pour le premier stationnement du RS-26) et Berlin est de 5 800 km (ce qui correspond exactement à sa portée nominale annoncée). Deuxièmement, il faudra constater que le projet du RS-26 est manifestement une sorte de « réincarnation » du SS-20 transportable sur route. Ce missile balistique de moyenne portée à deux étages a été la modification d'un missile intercontinental à trois étages. SS-20 pouvait d'ailleurs, suivant la charge utile, servir aussi bien de missile balistique intercontinental (>5 500 km).

Il s'agit donc de rappeler ce qui a été constaté plus haut : 1) La ligne technique qui sépare le respect du Traité FNI et le non-respect du Traité FNI est fine. La limite de 5 500 km (comme d'ailleurs celle de 500 km, cf. le système russe Iskander) est prédestinée à devenir l'objet de variations technico-militaires et par conséquent de disputes politiques. Suivant l'agenda.

Or, on ne connaît pas l'agenda russe concernant le RS-26. Il est possible que Moscou veuille (ou doive) se concentrer sur d'autres projets d'armement plus importants. Mais on peut supposer que la Russie soit capable, en l'espace d'un an, de déployer un nouveau missile balistique à deux étages apte à mettre en danger des cibles partout en Eurasie.

Quitter le Traité FNI à l'amiable ?

Pourrait-on également imaginer un scénario dans lequel les deux parties quittent le Traité FNI à l'amiable ? Comme on le sait, les deux parties pourraient argumenter en disant qu'il serait en quelque sorte « injuste » que « tous les autres » (comme par exemple la République populaire de Chine, l'Inde, le Pakistan, l'Iran etc.), sauf eux,

disposent de missiles de moyenne portée à lanceurs terrestres. C'est justement face à la République populaire de Chine que les missiles jusqu'alors interdits pourraient représenter, aussi bien pour les États-Unis que pour la Russie, un complément utile à leurs dispositifs stratégiques.

Un tel scénario est imaginable (comme celui d'une multilatéralisation du Traité FNI pris en considération pour une courte durée auprès des Nations Unies il y a 10 ans), mais de plus en plus improbable.

Entretemps, le prix politique à payer serait trop élevé. La Russie n'abandonnera pas sa position d'opposition fondamentale vis-à-vis de la défense antimissile. Parallèlement, elle tentera de préserver un comportement nébuleux face au reproche de la violation du Traité FNI. Les États-Unis, quant à eux, se sont engagés en 2014 à réagir de manière officielle. Plus le temps passe, plus Washington sera forcée de prendre une décision. On s'y montre sévère, comme il a déjà été explicité – ce qui diminuera, dans la situation actuelle, les chances de préserver le Traité FNI. En même temps, le but de Moscou restera vraisemblablement celui de pouvoir mettre sur le dos de Washington non seulement la résiliation unilatérale du Traité ABM (en 2002), mais aussi l'échec du Traité FNI.

C'est justement la raison pour laquelle il paraît toujours indispensable de réunir tous les pays membres au sein de l'OTAN pour débattre la violation du Traité par la Russie sur la base de faits concrets. Le but opérationnel minimal consiste à trouver un consensus sur la violation permanente du Traité FNI par la Russie. On en est toujours assez loin. Au delà de ceci, un consensus sur une sorte de « double décision 2.0 » (modernisation et négociations) ne semble pas réaliste.

Les deux parties chercheront en tout cas à tirer un maximum d'avantages politiques de cette impasse. Les « solutions » militaires qui en résulteront à la fin dépendront en tout premier lieu des décisions de Washington et de Moscou. Mais dès aujourd'hui, on peut dire avec certitude qu'un éventuel échec du Traité FNI et de nouvelles courses aux armements (nucléaires) ne contribueront pas à améliorer *la sécurité nette de l'Europe*.