



NOTE D'ANALYSE

Universalisation ou abandon : quelles perspectives pour le traité FNI ?

par Pierre de Fornel, Chercheur associé au CESIM, juillet 2008

Au cours des derniers mois, la question de l'avenir du traité FNI est revenue à plusieurs reprises sur le devant de la scène, que ce soit au travers de l'évocation d'un possible retrait de la Russie de ce traité, ou des différentes propositions visant à l'ouverture de négociations sur un accord multilatéral dans le domaine des missiles à portée intermédiaire. En apparence opposées, puisque l'une marquerait un renforcement des régimes existants de lutte contre la prolifération, tandis que l'autre conduirait à leur possible affaiblissement, ces deux options marquent en réalité le dilemme auquel est confronté actuellement ce régime, dilemme qui ne laisserait pour certains d'autre choix qu'entre l'abandon de ce traité ou son universalisation¹. Qualifié de « relique de la Guerre froide » par le ministre russe des Affaires étrangères Sergueï Lavrov, et à tout le moins héritage des négociations entre Américains et Soviétiques menées à la fin de celle-ci, la pertinence de ce traité dans un contexte profondément modifié ne laisse pas de se poser. Au-delà, c'est toute la question de l'articulation entre les grands traités américano-soviétiques de maîtrise des armements et les régimes et instruments actuels de non-prolifération qui se trouve ainsi posée.

¹ K. Ryan. "Expand or scrap missile ban. A Cold War treaty has opened a gap in U.S. and Russian security", *Los Angeles Times*, 16 octobre 2007

La question de l'avenir du régime FNI se situe en réalité à la croisée de plusieurs problématiques. En premier lieu, cette question est directement liée aux évolutions que connaît la relation stratégique russo-américaine. De par ses origines comme par son objet, ce traité ne peut être sans lien avec les négociations portant sur le remplacement ou l'extension du traité START, ou avec les tensions entourant le déploiement d'éléments de défense antimissile en Europe centrale. De manière plus spécifique, elle entretient des liens avec certaines des questions évoquées dans le cadre des négociations russo-américaines, et en particulier avec celle d'un aménagement des dispositions du traité START limitant l'installation de charges conventionnelles sur des missiles de longue portée².

A un deuxième niveau, cette question touche aux phénomènes de prolifération balistique, et aux efforts entrepris pour les endiguer. Ceci est vrai à deux titres : quel que soit l'avenir du traité FNI, celui-ci ne manquera pas d'influer, de manière positive ou négative, sur les régimes actuellement en vigueur en matière de prolifération balistique. La modification des équilibres stratégiques induite par la prolifération balistique vient d'autre part modifier la perception par les acteurs des menaces qui pèsent sur leur sécurité et leurs intérêts, soit qu'elle contribue à accroître l'instabilité de certaines régions, soit qu'elle vienne renforcer l'éventualité de menaces asymétriques. En retour, ces évolutions affectent de manière différente la Russie et les Etats-Unis, et contribuent à accentuer les déséquilibres existants.

Enfin, un traité FNI multilatéral, s'il devait voir le jour, ne serait pas sans implications par rapport à la question de l'accès à l'espace. De par les technologies mises en œuvre, ces deux questions sont étroitement liées, et il n'est pas indifférent, bien que non dénué d'ironie, que la Russie ait dans le même temps présenté conjointement avec la Chine un projet de traité sur l'espace. Là encore, les transformations en cours du paysage stratégique ne sont pas sans exercer leurs effets sur les positions en présence³.

Le Traité FNI et les instruments multilatéraux de non-prolifération balistique

Signé à Washington le 8 décembre 1987 entre les États-Unis et l'URSS et entré en vigueur le 1er juin 1988, le traité sur les forces nucléaires intermédiaires oblige les deux États parties à détruire leurs missiles balistiques et de croisière lancés à partir du sol et ayant une portée comprise

² A. Diakov, E. Miasnikov. "ReSTART: The Need for a New U.S.-Russian Strategic Arms Agreement", *Arms Control Today*, septembre 2006

³ La technologie des lanceurs spatiaux est très directement liée à celle des missiles balistiques. Pour cette raison, et compte tenu du droit reconnu, par exemple par le HCOC, à l'accès à l'espace, les instruments de non-prolifération balistique doivent donc s'efforcer d'établir une distinction entre l'usage de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques et les autres activités.

entre 500 et 5500 kilomètres⁴. Ce traité interdit en outre les essais en vol, ainsi que la modernisation et la production de ces missiles. A la différence d'autres instruments de maîtrise des armements, le traité FNI ne se limite donc pas à établir des plafonds autorisés par catégorie d'armements, mais a pour objet d'éliminer une catégorie entière d'armes. La vérification du traité est assurée par un régime de mesures de coopération et d'inspections sur place⁵.

En lui-même, le traité FNI ne constitue pas un instrument de lutte contre la prolifération, mais de maîtrise, sur une base bilatérale, de l'équilibre stratégique institué durant la Guerre froide. En ceci, son objet initial n'est pas de prévenir l'acquisition par des tiers de missiles balistiques et des technologies qui leur sont liées. En pratique, le traité FNI visait avant tout au démantèlement des missiles de moyenne portée stationnés en Europe, et ainsi à mettre un terme final à la crise des euromissiles. Par son objet comme par le cadre bilatéral dans lequel il s'exerce, le traité FNI répond donc à une logique différente de celle qui inspire les instruments et les régimes visant à contenir les phénomènes de prolifération. La raison en tient avant tout au contexte dans lequel ce traité a été signé, et aux objectifs premiers poursuivis alors par les Etats-Unis et l'URSS.

L'essor de la prolifération balistique, et la préoccupation croissante qu'a fait naître celle-ci, sont venus profondément modifier cette situation, et ont ainsi conféré à ce traité un rôle nouveau. Le traité FNI occupe en effet une place majeure parmi les engagements visant à limiter la possession de cette catégorie d'armements, que ces engagements aient été pris sur une base bilatérale, unilatérale ou régionale⁶. Ces engagements, cependant, sont loin de former une architecture cohérente, par cela même qu'ils ne font naître que des obligations spécifiques à chaque Etat, et non un régime général de prohibition.

Les missiles et leur technologie constituent en effet un domaine dans lequel il n'existe pas, à la différence des armes nucléaires, chimiques ou biologiques, d'instrument multilatéral juridiquement contraignant. Cette absence témoigne du statut spécifique de cette catégorie d'armements, qui ne font pas l'objet d'une prohibition en droit international, général ou conventionnel. Il y

⁴ On distingue généralement les missiles balistiques à courte portée (*Short Range Ballistic Missiles*, SRBM), de portée comprise entre 500 et 1000 kilomètres, les missiles à moyenne portée (*Medium Range Ballistic Missiles*, MRBM), de portée comprise entre 1000 et 3000 kilomètres, les missiles à portée intermédiaire (*Intermediate Range Ballistic Missiles*, IRBM), de portée comprise entre 3000 et 5500 kilomètres. Le traité FNI couvre donc entièrement les catégories des missiles de courte et moyenne portées, et de portée intermédiaire. Sur la définition des catégories, voir par exemple l'accord sur les notifications de lancement de missiles balistiques, signé en 2000 entre la Russie et les Etats-Unis. <http://www.gov/t/ac/trt/4799.htm>

⁵ Sur les mécanismes d'inspection et de contrôle du traité FNI, voir W. Potter, M. Kokeev, « Le Traité FNI », in *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements : moyens, méthodes et pratiques*, mai 1991, pp. 345 -383

⁶ Outre les engagements pris par la France dans ce domaine, il convient de mentionner les limitations unilatérales consenties par la Corée du Sud, l'Egypte ou l'Afrique du Sud, ainsi que par le Brésil et l'Argentine dans le cadre de leurs accords bilatéraux. Enfin, la résolution 687 du Conseil de sécurité a imposé à l'Irak une limite maximale de 300 km de portée. La renonciation de la Libye à posséder des vecteurs d'une portée supérieure à 300 km constitue un autre cas de figure.

a là une faille reconnue de longue date dans les régimes de non-prolifération, dans la mesure où l'acquisition de capacités balistiques de moyenne portée va généralement de pair avec le développement de programmes d'armes de destruction massive.

La Chine est l'un des principaux pays à avoir conservé des capacités dans le domaine des missiles de portée moyenne comme dans celui des missiles de portée intermédiaire. Le fait qu'elle ne soit pas liée par des obligations similaires à celles auxquelles sont soumises les autres puissances nucléaires⁷ est d'ailleurs sans doute l'un des facteurs qui expliquent l'évolution des positions russes. Plusieurs autres pays ont par ailleurs entrepris de se doter de tels vecteurs. L'Inde, le Pakistan, Israël et l'Arabie saoudite ont ainsi développé, ou développent actuellement, des systèmes de missiles à portée intermédiaire. Enfin, les deux pays qui sont au cœur des crises actuelles de prolifération, l'Iran et la Corée du Nord, disposent l'un comme l'autre de capacités significatives dans ce domaine⁸.

Du fait de l'absence, dans le domaine des missiles et de leur technologie, d'accords multilatéraux juridiquement contraignants, les efforts entrepris afin de limiter la prolifération balistique se déploient dans un cadre tout autre que dans le domaine nucléaire ou chimique⁹. En particulier, les régimes de fournisseurs ne peuvent s'adosser à un instrument contraignant comme dans le domaine des armes chimiques ou nucléaires. Les difficultés rencontrées par le Régime de contrôle de la technologie des missiles (*Missile Technology Control Regime*, MTCR), créé en 1987 dans le cadre du G7, ont conduit à rechercher les voies de renforcement des dispositions existantes. Ces efforts ont abouti en 2002 à la signature du Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (*Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation*, HCOC)¹⁰. Celui-ci institue un ensemble de mesures de confiance et de transparence, et consacre à la fois un renforcement des restrictions en vigueur, et un élargissement de sa participation, puisqu'à la différence du MTCR, régime de fournisseurs, le HCOC a vocation, sans être juridiquement contraignant, à devenir universel. Il inscrit enfin, de manière partielle et incomplète, la lutte contre la prolifération balistique au sein des normes du droit international¹¹.

Ce régime demeure néanmoins confronté à deux problèmes majeurs, l'un qui tient au caractère simplement prescriptif de l'approche sur laquelle il se

⁷ Bien qu'elle ne soit pas liée par le traité FNI, la France a ainsi retiré les missiles de portée moyenne et intermédiaire qu'elle avait développés. Le Royaume-Uni, qui disposait de tels systèmes sur la base d'accords bilatéraux avec les Etats-Unis, n'en a plus actuellement en sa possession.

⁸ Pour une présentation plus détaillée des arsenaux existants, voir le rapport 176 STCMT 07 F bis de la sous-commission sur la prolifération des technologies militaires de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. <http://www.nato-pa.int/Default.asp?shortcut=1195>

⁹ Ceci tient pour une large part au fait que les missiles de portée intermédiaire ont généralement un degré de précision trop limité pour justifier d'un emport conventionnel.

¹⁰ D. Bertolotti, « Le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques », *Annuaire français des relations internationales*, vol. VII, 2006, pp. 802-819

¹¹ Ce dernier point n'est pas sans incidences, car il détermine les formes que peut prendre, au regard du droit international, l'action menée contre la prolifération balistique.

fonde, l'autre qui est lié à son insuffisante universalité. Ce dernier aspect est d'autant plus problématique qu'au nombre des pays qui ne sont pas membres du MTCR figurent la Chine, l'Inde, l'Iran, le Pakistan, la Syrie, l'Arabie saoudite, Israël et la Corée du Nord. La Chine opère certes un rapprochement très progressif avec le MTCR et le HCOC, et l'éventuelle adhésion de l'Inde au MTCR a été l'un des éléments discutés dans le cadre des négociations qui ont abouti à la signature de l'accord de coopération sur le nucléaire civil entre ce pays et les Etats-Unis en juillet 2007 (« accord 1.2.3. »). Pour autant, ces rapprochements demeurent extrêmement partiels, ce qui vient limiter les perspectives concrètes de renforcement de ce régime.

Vers une universalisation du traité FNI ?

Face à ces difficultés, l'idée d'un traité multilatéral portant sur les missiles balistiques est loin d'être nouvelle. Dès le lendemain de la signature du traité FNI, l'ancien directeur de l'Agence américaine de maîtrise des armements, Kenneth L. Adelman, avait ainsi suggéré d'ouvrir ce traité à d'autres Etats, pour en faire un traité multilatéral et universel¹². Le gouvernement canadien avait pour sa part émis la proposition d'un traité interdisant les missiles balistiques de portée comprise entre 300 et 5500 km. Les difficultés d'une telle entreprise expliquent pour une part qu'une approche plus souple ait présidé aux négociations du HCOC.

Depuis la fin de l'année 2007, l'idée d'ouvrir des négociations visant à la conclusion d'un véritable traité multilatéral a de nouveau été évoquée, sous des formes parfois différentes¹³. Plusieurs options existent en effet quant à la portée et à la nature d'un tel traité. Celui-ci peut ainsi prendre pour base le traité FNI, par un élargissement de ce dernier à d'autres parties et une adaptation de ses mécanismes de contrôle. Une autre possibilité serait d'élaborer un instrument nouveau, sans rattachement direct au traité FNI originel. Enfin, l'articulation de ce traité et du HCOC, ainsi que du MTCR, demanderait à être précisée. Dans ce cadre, la question se pose de la limitation d'un tel traité aux Etats fournisseurs, ou au contraire de son élargissement à l'ensemble des Etats, que ceux-ci disposent ou non de capacités dans le domaine des missiles de portée moyenne et de portée intermédiaire.

Le périmètre couvert par un tel traité soulève d'autres interrogations. La réponse à cette question revêt une importance d'autant plus cruciale qu'elle ne va pas nécessairement de soi, et que les choix faits dans ce domaine auront des conséquences différentes d'un point de vue politique et diplomatique. Cette question comporte elle-même deux aspects, celui des portées et charges autorisées, et celui des catégories d'armements et de systèmes couverts. Enfin, l'extension éventuelle de ce traité à d'autres types

¹² K. Adelman, "How to Limit Everybody's Missiles", *The New York Times*, 7 avril 1991

¹³ T.Graham, D. Mistry, "Two Treaties to Contain Missile Proliferation", *Disarmament Diplomacy*, 82, 2006

d'armements, non pris en compte par le traité FNI, demeure une question ouverte. Au-delà de ces différents aspects, la question centrale demeure celle du passage d'un régime de contrôle des exportations (MTCR) et d'un accord politique (HCOC) à un instrument juridiquement contraignant, ce qui implique une logique tout à fait différente.

L'initiative russe de multilatéralisation du traité FNI

C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer la proposition russe d'une multilatéralisation du traité FNI. Cette proposition, formulée en octobre 2007 par le président russe Vladimir Poutine, aurait pour objet de « conférer un caractère global aux obligations fixées dans le traité FNI entre l'URSS et les USA sur la liquidation de leurs missiles de portée intermédiaire et plus courte ». Les intentions de la Russie ont été précisées lors de la Conférence du désarmement en mars 2008 lors de la présentation par le ministre russe des affaires étrangères d'un projet « d'arrangement international légalement contraignant » sur l'élimination des missiles de courte et moyenne portées¹⁴.

Ce projet s'articule autour de trois séries d'engagements, portant sur l'interdiction de procéder à des essais en vol et de fabriquer des missiles de portée intermédiaire, leurs étages et leurs aires de lancement, sur l'obligation pour les Etats membres de liquider à la date convenue tous leurs vecteurs de ce type et leurs aires de lancement, et enfin sur les règles applicables au comptage et à la définition des types d'armements, à leur déploiement et à leurs déplacements, ainsi qu'aux procédures de liquidation et vérification. Dans sa structure, le projet présenté par la Russie est basé sur le traité FNI, mais renvoie en même temps très largement à d'hypothétiques négociations ultérieures, y compris sur la question cruciale de la définition des types d'armements interdits ou autorisés par un tel traité, et donc du périmètre couvert par celui-ci. La position russe sur l'articulation entre ce projet et le traité FNI a d'ailleurs évolué au cours des derniers mois.

De prime abord, la proposition d'un traité FNI multilatéral paraît marquer un tournant dans l'attitude russe à l'égard de ce traité. Le retrait de la Russie du traité FNI était en effet apparu comme une option susceptible d'être utilisée par celle-ci, dans des contextes et à des fins d'ailleurs différentes¹⁵. Ainsi, la reconstitution des arsenaux de missiles de portée intermédiaire et de plus courte portée avait été évoquée en 2001 comme une réponse possible au retrait des Etats-Unis du traité ABM. Bien que cette éventualité ait été très rapidement démentie, elle n'en avait pas moins resurgi par la suite, par exemple dans le contexte de discussions russo-américaines menées en 2005.

¹⁴ Основные элементы международно-правовой договоренности ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности (наземного базирования), открытой для широкого международного присоединения http://www.geneva.mid.ru/disarm/22_rus.html

¹⁵ Des considérations plus spécifiquement militaires sont également à l'œuvre dans ce domaine. Ainsi, l'inclusion dans le traité FNI des missiles OKA, de portée théoriquement inférieure à 450 km, n'a cessé d'être déplorée par une partie de l'état-major russe. De même, la modernisation éventuelle des missiles Iskander est susceptible de créer des conflits avec les obligations au titre du traité FNI si elle s'accompagne d'un accroissement de la portée de ces missiles.

Enfin, la menace d'une dénonciation de ce traité a également pu être évoquée par la Russie en rapport avec le projet américain de déploiement de systèmes de défense antimissile en Europe centrale¹⁶. Ainsi, le 15 février 2007, le chef de l'Etat-major général russe, le général Balouïevski, déclarait que Moscou n'excluait pas de se retirer unilatéralement du Traité FNI et de pointer des missiles à portée intermédiaire et moyenne contre les nouveaux membres de l'OTAN en réponse à ce projet. Plus généralement, le Président russe lui-même avait en février 2007 exprimé l'opinion selon laquelle le traité FNI ne répondrait plus aux intérêts de la Russie.

Le revirement opéré par la Russie ne marque pas de changement fondamental dans les orientations suivies par ce pays, et cette proposition de multilatéralisation du traité FNI ne semble pas poursuivre des buts essentiellement différents. En revanche, elle procède sans doute de la reconnaissance du fait qu'une dénonciation unilatérale de ce traité ne répondrait pas nécessairement aux intérêts de la Russie, et qu'elle affaiblirait de surcroît la position russe¹⁷. De ce point de vue, cette dernière ne peut être envisagée à la seule aune de considérations tactiques, et dans le seul cadre des relations entre la Russie et les Etats-Unis¹⁸. L'éventualité d'un retrait du traité FNI et la proposition de sa multilatéralisation paraissent en effet répondre à une même préoccupation de la Russie quant à ses intérêts de sécurité. La revue de la politique étrangère de la Fédération de Russie, en date de mars 2007, faisait déjà ainsi état du caractère « préoccupant » de la situation entourant le traité FNI, en des termes très proches de ceux qui ont été employés plus récemment¹⁹. Deux motifs principaux sont mentionnés dans ce document. En premier lieu, celui-ci déplore que l'instrument de droit international que constitue cet accord n'a pas reçu jusqu'à présent de caractère universel. Il souligne d'autre part qu'un nombre croissant d'Etats a développé de tels vecteurs, et que plusieurs parmi ceux-ci sont situés dans le voisinage de la Russie. Que le traité FNI ait jamais eu vocation à devenir un instrument multilatéral peut être discuté, mais il n'en demeure pas moins que le paysage stratégique dans lequel il se dresse est profondément différent de celui qui a présidé à sa conclusion.

La position russe s'explique en partie par la crainte que les phénomènes de prolifération balistique ne conduisent à un affaiblissement des capacités de dissuasion et de riposte face à des menaces susceptibles d'affecter à moyen ou long terme sa sécurité. Ces menaces, qui peuvent être, mais non exclusivement, de nature asymétrique, peuvent résulter soit de l'existence de foyers d'instabilité au niveau régional, soit de modifications de l'équilibre stratégique avec certains de ses voisins. A la différence des Etats-Unis, les

¹⁶ Alexei A. Arbatov, *Why Terminate the INF Treaty?*

<http://en.rian.ru/analysis/20071207/91436776.html>

¹⁷ R. Gottemoeller, "The INF Conundrum", *Proliferation Analysis*, March 6, 2007

¹⁸ La Russie s'est ainsi efforcée de dissocier cette question de celle du déploiement de systèmes de défense antimissile. Voir par exemple la conférence de presse de V. Poutine lors du sommet du G8 de 2007 : http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/06/04/2149_type82916_132716.shtml

¹⁹ Обзор внешней политики Российской Федерации <http://www.mid.ru/ns-doc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/d925d1dd235d3ec7c32573060039aea4>

adversaires ou menaces potentiels de la Russie sont en mesure d'atteindre son territoire au moyen de missiles terrestres de moyenne portée et de portée intermédiaire. Quelles que soient les motivations réelles de la Russie, cet élément est un facteur que celle-ci est amenée à prendre en considération. A ceci s'ajoute l'état actuel des forces armées russes, qui peut conduire la Russie à privilégier une réponse fondée sur l'emploi de missiles terrestres plutôt que sur des moyens de nature différente.

Si la Russie paraît plus directement affectée par ces phénomènes de prolifération balistique, les Etats-Unis ne sauraient s'en abstraire, en raison des effets que ces phénomènes produisent sur la stabilité de certaines régions, et sur la capacité des Etats-Unis à assurer leurs engagements, en particulier en Extrême-Orient. Des voix se sont ainsi élevées aux Etats-Unis, pour réclamer l'abandon ou l'universalisation de ce traité, reflétant ainsi une approche qui n'est pas fondamentalement différente de la position russe. Ainsi, d'après l'ancien chef d'état-major du *Space and Missile Defense Command*, le traité FNI représenterait désormais une menace pour les intérêts essentiels de la Russie et des Etats-Unis²⁰. Sous sa forme actuelle, ce traité priverait en effet ceux-ci des instruments de dissuasion ou de riposte nécessaires face aux menaces représentées par des Etats disposant de telles armes. Imposant des contraintes à la Russie et aux Etats-Unis, il laisserait en revanche le champ libre à l'acquisition par d'autres Etats de telles capacités. L'alternative se réduirait donc à un choix entre l'universalisation et l'abandon du traité FNI. Dans le premier cas, la généralisation des obligations imposées par ce traité viendrait limiter les menaces liées à la prolifération balistique. Dans le second, la Russie et les Etats-Unis recouvreraient au contraire la liberté de développer des réponses militaires à celles-ci.

D'un point de vue politique, appeler à la négociation d'un accord multilatéral présente au moins deux avantages pour la partie russe : d'une part, elle offre sans doute à moyen terme à la Russie une justification à un éventuel retrait de ce traité, si ces négociations devaient ne pas aboutir à des résultats probants. Cette possibilité ne saurait être exclue, d'autant plus que le Président russe avait explicitement fait part de la possibilité d'un retrait unilatéral de la Russie du traité FNI si les obligations que ce traité impose n'étaient pas étendues à d'autres pays. D'autre part, cette approche permet d'éviter que l'avenir du traité ne soit réglé par la voie de négociations bilatérales, cadre qui ne serait pas nécessairement favorable à la Russie. De ce point de vue, l'idée exprimée par Sergueï Lavrov selon laquelle « la stabilité stratégique ne saurait plus être exclusivement du ressort des relations russo-américaines » peut s'entendre en un double sens, à la fois comme exprimant le souhait de la Russie d'éviter un face-à-face russo-américain, et comme la reconnaissance des équilibres nouveaux qui s'établissent actuellement.

²⁰ K.Ryan. *op. cit.*

Perspectives et enjeux de négociation

Le soutien apporté par les Etats-Unis à cette initiative russe mérite d'être souligné²¹. S'il n'implique pas nécessairement de convergence sur l'ensemble des aspects de ce problème, et s'il n'est pas non plus sans arrière-pensées sur d'autres dossiers, il n'en fait pas moins apparaître une certaine communauté de vues quant au renforcement des dispositifs existants en matière de prolifération balistique.

Dans ce contexte, la proposition française d'un traité interdisant les missiles sol-sol de courte et moyenne portée mérite d'être soulignée. Cette proposition, présentée par le chef de l'Etat dans son discours de Cherbourg de mars 2008²², et dont le contenu exact n'est pas encore connu avec certitude, n'est pas entièrement assimilable à l'idée russe d'une multilatéralisation du traité FNI. Non seulement cette proposition ne fait-elle pas explicitement référence au traité FNI²³, mais son périmètre est différent de celui du projet russe, aussi bien du point de vue des types d'armements considérés que des limites envisagées pour les portées. Au-delà de cette différence d'approche, elle n'en représente pas moins un inflexionnement de la position française, ou à tout le moins une accélération des efforts déployés par la France dans ce domaine. Sans impliquer l'abandon de l'approche non-prescriptive adoptée pour les négociations du HCOG, elle traduit la nécessité de renforcer celle-ci, en envisageant d'autres voies pour l'universalisation des régimes de lutte contre la prolifération balistique.

Il est sans doute trop tôt pour que les contours d'un tel traité puissent être dessinés avec certitude. En tout état de cause, et quelles que soient les options qui devraient être retenues, plusieurs questions ne manqueront pas de se poser. Parmi celles-ci, la principale est celle des mécanismes d'inspection. Un traité de maîtrise des armements n'est rien en effet en dehors des mécanismes de contrôle et de vérification qu'il institue. Si les dispositions essentielles d'un traité bilatéral comme le traité FNI peuvent être, moyennant certaines adaptations, transposées dans un traité multilatéral, il n'en va pas de même des mécanismes de contrôle eux-mêmes, de par leur caractère mutuel et bilatéral. Certains des mécanismes envisagés dans les années 1990 paraissent en outre dépassés en raison de l'ampleur prise par les phénomènes de prolifération balistique. La Russie avait émis en 1999 la proposition de mettre en place un système de contrôle global de la prolifération des missiles et de leurs technologies, impliquant en particulier des mesures de transparence sur les lancements. Cette idée, restée sans suite

²¹ Voir la déclaration commune Russie-Etats-Unis à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui appelle à l'ouverture de discussions en vue de donner un caractère universel au régime FNI. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94141.htm>

²² http://www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=21.03_Discours_Ch Cherbourg_2.pdf

²³ Outre le fait que la France ne soit pas partie au traité FNI, cette position est inspirée pour une large part par le fait qu'une approche engageant simplement les Etats tiers à adhérer à un traité déjà existant risque de se révéler contre-productive. Quelles qu'en soient les difficultés, un processus de négociation plus ouvert paraît en effet davantage susceptible de mener à la conclusion d'un accord multilatéral dans ce domaine.

depuis 2001, ne paraît pas avoir été reprise dans ce contexte jusqu'à présent, bien que certains de ses éléments aient été introduits dans le cadre du HCOC.

Une deuxième question porterait sur les régimes de garanties associés à un tel traité. Un système de garanties, comparable aux garanties négatives et positives dans le cadre du TNP, peut-il être ici envisagé ? Un tel système peut-il par ailleurs offrir des gages de crédibilité suffisants, compte tenu du nombre d'Etats susceptibles d'être impliqués dans des crises éventuelles ? De même, la question des compensations qui pourraient être offertes en échange de la renonciation à ces armements (accès à des capacités de lancement, renforcement des coopérations dans le domaine du nucléaire civil) est loin d'admettre de réponse simple. Dans le domaine du nucléaire civil en particulier, l'articulation de telles mesures avec le TNP et avec les différents accords bilatéraux de coopération nucléaire pourra se révéler complexe.

D'autres questions, de nature plus spécifique, ne manqueront pas de se poser. Ainsi, quelles seront les conditions pour l'entrée en vigueur d'un tel traité (nombre de ratifications, présence de certaines catégories d'Etats parmi les signataires) ? Quel sera d'autre part le statut du traité FNI sous l'hypothèse de la conclusion d'un tel accord, et dans la période précédant une hypothétique entrée en vigueur ? Enfin, qu'advient-il des mécanismes de vérification mis en place par le traité FNI si celui-ci devait être abandonné, et si des déploiements de missiles de courte et moyenne portée devaient être autorisés pour la Russie et les Etats-Unis ?

Les obstacles à un tel traité sont nombreux, et les négociations qui ont précédé l'adoption du Code de La Haye ont amplement témoigné des réticences de certains Etats à s'engager dans une telle voie. Ceci vaudrait *a fortiori* d'un instrument destiné à revêtir un caractère juridiquement contraignant. Dans quelle mesure des Etats disposant d'armes de courte et moyenne portées, mais aux capacités plus limitées dans d'autres domaines, seraient-ils disposés à renoncer à celles-ci ? Dans la mesure où la possession de tels vecteurs est perçue comme une composante de leurs dispositifs de défense, peut-on raisonnablement envisager leur adhésion à un tel traité ? Par certains aspects, les difficultés que rencontrerait un traité FNI multilatéral ne sont pas sans rappeler les obstacles auxquels sont confrontées les négociations du traité visant à l'interdiction de la production de matières fissiles destinées à des fins d'armement nucléaire (traité *cutoff*). L'une des conséquences de l'élimination des missiles de moyenne portée et de portée intermédiaire est en effet de rendre plus difficile la conception et le développement de capacités de plus longue portée, et il est très probable que la perspective d'un tel traité sera perçue par certains Etats comme témoignant d'une approche discriminatoire de la non-prolifération.

Au-delà des convergences qui se dessinent en faveur de la négociation d'un accord multilatéral juridiquement contraignant dans le domaine des missiles

de portée intermédiaire, l'approche suivie pour parvenir à cet objectif est appelée à revêtir une importance majeure. A cet égard, on peut craindre que la proposition russe n'ait des effets contraires aux objectifs qu'elle affiche. Fondée sur la généralisation des obligations du traité FNI, cette proposition offre en effet un espace moindre à la négociation, et donc à la recherche du consensus indispensable au succès d'un tel instrument multilatéral.

Sur le court terme, il conviendra de suivre les incidences que ces différentes propositions auront sur les négociations menées dans les enceintes multilatérales, en particulier dans le cadre du MTCR et du HCOC, ainsi que sur les positions des Etats non parties aux instruments actuels de non-prolifération balistique. De ce point de vue, la question est moins celle des formes que prendra un hypothétique traité FNI multilatéral que celle des effets plus immédiats que ces propositions produiront sur les positions en présence.