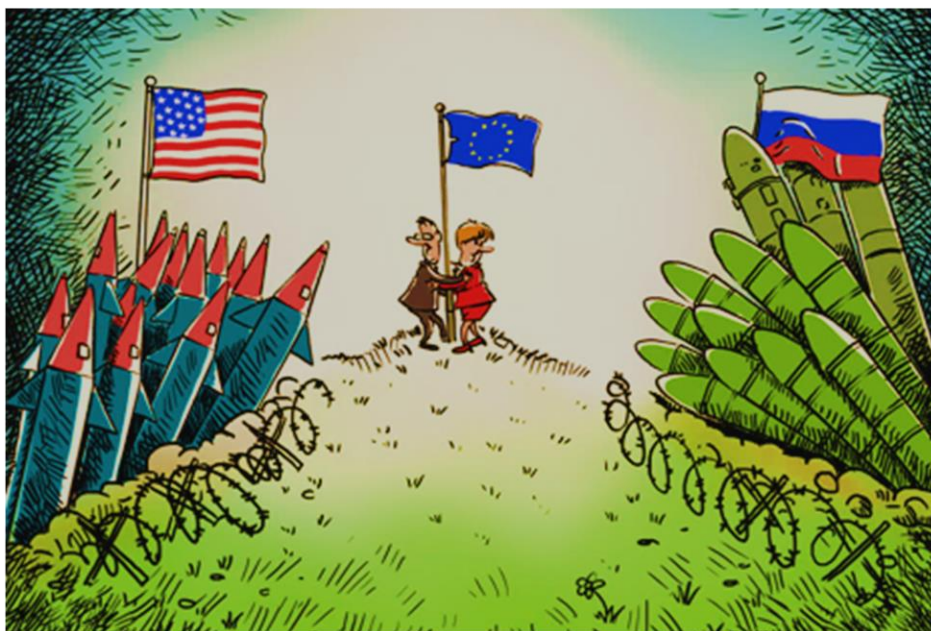




28^{ème} PROMOTION
2020-2021

La sortie du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire va-t-elle signifier une arsenalisation du continent européen? Quelles seront les conséquences pour la France?



Dessin par Konstantin Maler

Capitaine de frégate Ludovic FRENAIS DE COUTARD

Sous la direction de

Monsieur Cyrille Poirier-Coutansais

Directeur de recherche du Centre d'Etudes Stratégiques de la Marine

Résumé

Début 2019, les États-Unis puis la Russie ont quitté le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI). La disparition de ce symbole de la fin de la guerre froide révèle une évolution profonde du contexte international, en particulier la montée en puissance de la Chine, et l'avènement de nouveaux systèmes d'armes.

L'Europe se trouve aujourd'hui à nouveau à la merci d'une frappe rapide et massive de la Russie. Cette évolution de la posture russe pose à nouveau la question de sa sécurité alors qu'elle reste fortement dépendante de son allié américain. Cette évolution pourrait de plus menacer la cohésion de l'alliance et le lien transatlantique.

Un réarmement de l'Europe ou un renforcement de ses capacités, avec l'aide des Américains, est peu probable. En effet, il impliquerait une course à l'armement d'un coût difficile à supporter pour les alliés. De plus son efficacité n'est pas certaine face à des systèmes d'armes nombreux, mobiles et potentiellement duaux (à charge nucléaire ou conventionnelle). Pour protéger l'Europe, la posture de dissuasion de l'OTAN devrait être maintenue tout comme

les contributions des dissuasions britannique et française, via leurs intérêts vitaux liés à ceux de leurs voisins.

La France, puissance nucléaire indépendante, maintient sa posture basée sur la capacité crédible d'infliger des dommages inacceptables à un agresseur. Très volontaire dans la réflexion stratégique européenne, elle n'a pas d'intérêt à pousser l'UE à s'engager dans le dialogue sur le contrôle des armes qui pourrait s'ouvrir à l'occasion des négociations sur le traité qui remplacera le New Start.

Abstract

In early 2019, the United States then Russia left the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty. The disappearance of this symbol of the end of the Cold War reveals a deep change in the international context, in particular the rise of China, and the advent of new weapon systems.

Europe now again finds itself at the mercy of a rapid and massive strike from Russia. This change in the Russian posture once again raises the question of its security, as it remains heavily dependent on its American ally. This development could further threaten the cohesion of the Alliance and the transatlantic relation.

A rearmament of Europe or a strengthening of its capacities, with the help of the Americans, is unlikely. Indeed, it would involve an arms race at a cost hardly bearable for the Allies. In addition, its effectiveness is not guaranteed in the face of numerous, mobile and potentially dual weapon systems (nuclear or conventional). To protect Europe, NATO's deterrence posture should be maintained along with the contributions of British and French

deterrence forces, through their vital interests linked to those of their neighbors.

France, as an independent nuclear power, maintains its posture based on its credible capacity to inflict unacceptable damage to an aggressor. Strong-willed in European strategic thinking, it has no interest in pushing the EU to engage the dialogue on arms control that could open during negotiations of the treaty that will replace the New Start.

Introduction

Le 1^{er} février 2020, quelques mois après avoir annoncé son intention de quitter le traité sur les Forces Nucléaires à portée Intermédiaire (FNI), le président américain Donald Trump confirme ce retrait en réaction aux violations du FNI par la Russie et suite à l'échec des négociations entamées sur ce thème. Le lendemain, le président russe Vladimir Poutine annonce à son tour le retrait de la Russie enterrant ainsi ce traité, symbole de la fin de la guerre froide, signé en 1987 par messieurs Reagan et Gorbatchev.

Le traité FNI a permis, il y a quarante ans de prévenir une escalade dans la course aux armements et de stabiliser les relations Est/Ouest durablement. Sa disparition acte la fin de l'après-guerre froide. Elle révèle un contexte international profondément transformé par l'émergence de l'Asie à travers la montée en puissance de la Chine, la fronde permanente de la Corée du Nord et les ambitions iraniennes. Cette transformation est également le fruit des évolutions technologiques qui ont provoqué l'avènement de nouveaux systèmes d'armes dans le domaine de la défense anti-missile ou des vecteurs d'armes stratégiques, accentuant l'obsolescence du FNI.

Dans ce contexte nouveau, affranchi des restrictions post-guerre froide, renait le débat

sur la sécurité de l'Europe et le contrôle des armes stratégiques à l'échelle mondiale.

Quels sont les défis et enjeux que doit aujourd'hui affronter l'Europe face à cette crise?

La France est-elle menacée et doit-elle profiter de cette occasion pour prendre place, avec l'Europe, dans le dialogue sur le contrôle des armes ?

Russie et États-Unis, hier leaders de deux blocs idéologiquement opposés, doivent aujourd'hui faire de la place à l'Asie, la Chine en particulier, qui vient perturber cet équilibre. L'Europe, tributaire de son allié américain pour assurer sa défense, peine à s'unir et à définir sa stratégie de défense. Parmi les états européens, la France, puissance nucléaire autonome, leader au sein du Vieux continent, joue un rôle fondamental dans sa défense et pourrait être tentée de participer avec ses alliés au dialogue sur le contrôle des armes à la faveur des discussions sur le traité qui remplacera le New Start¹.

¹ Traité de réduction des armes stratégiques nucléaires entre les États-Unis et la Russie. Il a été signé le 8 avril 2010 et est entré en vigueur le 5 février 2011 pour une durée de dix ans.

1. La fin du traité FNI

1.1. *Les ambitions russes*

La fin de l'Union Soviétique et la signature des traités de désarmement ont été perçus par une partie de l'opinion russe comme un déclassement et une renonciation à une part de leur souveraineté². Avec l'accession au pouvoir de Vladimir Poutine est apparue une opportunité de « *revanche à la fois de l'establishment militaire et du leadership politique contre la ligne de Gorbatchev* »³. A ces fins, depuis 2007, la Russie a remis systématiquement en cause les traités de désarmement ou de contrôle des armes, hérités de la guerre froide qui, aux yeux de certains, la brident face à l'hégémonie américaine. C'est ainsi que le comportement de la Russie depuis le début des années 2000 participe d'un vaste mouvement, sous une pression industrielle et politique, visant à effacer le déclassement lié à la chute de l'Union Soviétique, à contester le leadership américain et à maintenir la pression sur ses anciens vassaux du pacte de Varsovie ayant rejoint l'OTAN depuis la fin des années 1990.

² TERTRAIS Bruno, *La mort annoncée du traité FNI ou la fin de l'après-Guerre froide*, Note 02/19 de la FRS, 1er février 2019, 8p.

³ *Ibid.*

Cette politique est accentuée par les faits suivants :

- La possession par les états voisins (Chine en particulier) de systèmes prohibés par le FNI ;
- Un sentiment de permissivité quant au développement de nouveaux systèmes suite au retrait américain du traité Anti-Ballistic Missile (ABM)⁴ en 2002 ;
- La forte influence d'industriels russes de l'armement auprès des autorités politiques ;
- Le réflexe de l'institution militaire russe à vouloir disposer de la panoplie la plus complète possible ;
- La perception du FNI comme une concession unilatérale inappropriée envers les États-Unis et le symbole d'un affaiblissement de la nation.

Malgré les interdictions, la Russie a fait le choix de développer dans un premier temps discrètement au début des années 2000 le 9M729 (SSC8 en dénomination OTAN), missile de croisière intégré au système *Iskander*, pouvant emporter une charge nucléaire de 10 à 50 kt et dont la portée est estimée entre 1500 et 2500 km. Elle a ainsi, après avoir un temps nié son existence, pu choisir le moment opportun

⁴ Traité signé en 1972 entre l'Union soviétique et les États-Unis. Il interdit le déploiement de système de défense antimissile sur les territoires américain et russe, en mer, en l'air et dans l'espace ainsi que sur d'autres territoires.

pour le dévoiler, sous la pression des alliés qui avaient découvert son existence.

Le SSC8 est donc le fruit d'une politique délibérée (puisque'elle aurait pu mener les études sans aller jusqu'à la production) et d'un mouvement global.

En 2014, la Russie s'est tout d'abord retirée du traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE)⁵, s'ouvrant ainsi la voie à l'annexion de la Crimée. Cet évènement a permis de tester la réaction de l'Occident. Celle-ci s'est limitée à des protestations d'usage sans grande portée et a mené à un refroidissement des relations Russie/Occident. Après l'invasion de la Crimée, l'immobilisme n'offrant aucun avantage, et la pression occidentale liée à la dénonciation de ce nouveau missile étant croissante, la Russie a saisi l'occasion de reprendre l'avantage et de mettre à nouveau à mal la cohésion de l'Alliance en dévoilant le SSC8⁶.

⁵ Traité signé en 1990 par 34 représentants de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Il limite la quantité d'armements et équipements conventionnels que les états parties peuvent déployer en Europe.

⁶ DURKALEC Jacek, *La sécurité européenne sans le traité FNI*, NATO Review, 30 septembre 2019.



Vue d'artiste du missile 9M729/SSC8

Le SSC8 vient compléter efficacement l'arsenal russe en comblant un trou capacitaire identifié⁷. Il est capable d'atteindre presque toutes les capitales européennes offrant ainsi une capacité d'intimidation nucléaire indépendante des systèmes balistiques intercontinentaux.

Il offre une plus grande survivabilité, car les lanceurs mobiles peuvent facilement se déplacer et se dissimuler. Il permet également de disposer d'une capacité de saturation de l'adversaire et d'effets majeurs de destruction par la masse des nombreux lanceurs terrestres. Il offre enfin une flexibilité nouvelle dans l'emploi des autres systèmes d'armes (sous-marins, aéronefs, sites à terre) car étant dédié à la frappe longue portée, il permet aux autres lanceurs de se réorienter vers d'autres cibles ou missions.

⁷ TERTRAIS Bruno, *op.cit.*

Ces capacités sont renforcées par le caractère dual de l'arme. Capable de transporter une charge nucléaire comme conventionnelle sans distinction visible à l'œil nu. Son déploiement renforce ainsi la menace par l'incertitude qu'elle fait peser en faisant de chaque arme une potentielle arme nucléaire.

Ce système d'armes est un atout militaire indéniable mais il est surtout un atout politique majeur. Il a pu faire ressurgir les peurs qui divisaient l'Occident au cours des années 1980, lors de la crise des Euromissiles, et donc tester la cohésion de l'OTAN et sa capacité de réponse.

1.2. *L'émergence de nouveaux acteurs et le retrait américain*

Depuis la fin de la guerre froide, l'équilibre des puissances a considérablement évolué en Asie. Les grandes puissances démographiques et économiques comme l'Inde et la Chine viennent contester la place des États-Unis sur la zone Pacifique. Mais c'est surtout l'accession à l'arme nucléaire de ces puissances asiatiques, sans être soumises aux traités de contrôle ou d'interdiction des armes, qui vient bouleverser l'équilibre post-guerre froide. La Chine, l'Inde, le Pakistan, la Corée du Nord et l'Iran, jusqu'ici hors de tout mécanisme de contrôle des armements et des contraintes que s'étaient mutuellement imposés Russes et Américains ont

pu développer indépendamment et dans une relative tranquillité leurs arsenaux. Entretenant volontairement le flou sur l'état et le volume de leurs capacités, ils constituent aujourd'hui une menace mal connue. Il est par ailleurs vraisemblable que la majorité des armes de ces nations entrent dans la catégorie soumise au FNI puisque la Chine a déjà refusé de signer un traité à trois qu'avait envisagé la Russie en 2007.

Ces nouvelles puissances nucléaires n'ont pas d'intérêt à entamer le dialogue sur le contrôle des armements car outre le fait qu'elles n'ont aujourd'hui aucune contrainte sur le nombre ou le type d'armes, elles bénéficient en partie des obligations de transparence imposées aux Russes et occidentaux par les traités.

Alors qu'elle demeure sous la menace des armes américaines, la Chine, si elle adhérerait à un traité pourrait se voir contrainte de revoir ses ambitions en termes d'arsenal alors qu'elle est encore loin (en quantité) des arsenaux nucléaires russes et américains.

D'un point de vue américain, le FNI est par conséquent perçu comme un carcan⁸ empêchant d'adapter sa défense au nouveau contexte. Les États-Unis ont les mains liées alors que l'Asie ne souffre d'aucune contrainte. Ce sentiment est d'autant plus fort que les États-Unis ont entamé depuis une dizaine d'années un

⁸ TERTRAIS Bruno, *op.cit.*

retournement stratégique vers l'Asie et donc sont davantage sensibles au poids des influences dans cette région du globe. La dénonciation du déploiement des SSC8 russes offre une bonne occasion de se libérer de ce carcan. En effet, quitter le FNI en accusant la Chine de s'armer aurait été difficile voire impossible à justifier ou aurait lancé un long et incertain dialogue sur le contrôle des armes des « petites » puissances nucléaires sans ouvrir la possibilité de disposer de moyens capables de contrer ces compétiteurs. Le faire en s'appuyant sur la violation russe renforce la légitimité américaine aux yeux de l'opinion occidentale voire internationale, attire indirectement l'attention sur la situation asiatique et permet de développer de nouvelles armes jusqu'ici interdites.

L'OTAN n'a peut-être pas souhaité la fin du FNI mais les États-Unis ont très vite su profiter de l'opportunité d'en sortir. Ainsi émancipés, les États-Unis peuvent poursuivre le déploiement de systèmes type *Aegis*⁹ dont l'illégalité dénoncée par les Russes est devenue caduque avec la fin du FNI. Mais ce retrait ouvre également la voie au développement de nouveaux systèmes ou à l'adaptation de

⁹ *Aegis*: transcription latine du grec « égide », bouclier de Zeus. Système d'armes américain mettant en œuvre radars et missiles. Déployé à terre ou sur des unités navales, c'est une composante de la défense anti-missiles de l'OTAN.

systèmes existants dans la gamme des armes concernées par le FNI.

1.3. Les évolutions technologiques américaines et le retrait russe.

De manière réciproque, Moscou accuse les Américains de violer eux aussi le FNI en pointant du doigt de potentiels vecteurs de l'arme nucléaire, fruits des évolutions technologiques. Il s'agit principalement des lanceurs *Aegis* stationnés en Roumanie et Pologne. Ces systèmes, dédiés à la défense anti-missile ne sont pas en contradiction avec le FNI à proprement parler mais les Russes dénoncent leur potentiel emploi comme vecteurs de têtes nucléaires. Cet argument russe est évidemment un moyen de demander le retrait de ces défenses américaines susceptibles d'intercepter les missiles russes et donc nuisible à leur stratégie de dissuasion. Par ailleurs, les drones armés américains à long rayon d'action, bien que ne faisant pas non plus partie de la catégorie des missiles de croisière, sont également dénoncés comme de potentiels vecteurs. C'est plus vraisemblablement le déni de dissuasion auquel sont confrontés les Russes et non la potentielle menace de ces armes qui justifie cette dénonciation. La Russie en soulignant le caractère trop restrictif en termes de type d'armes du traité, voire son obsolescence, justifie son retrait et

indirectement son intention de poursuivre le développement du SSC8.

En provoquant la fin du traité, la Russie s'est offert l'opportunité d'élargir sa capacité de frappe et de lancer l'idée d'un élargissement du contrôle des armes à d'autres systèmes (*Aegis* ou drones armés).

La fin du FNI marque la fin de l'après-guerre froide¹⁰. Le contrôle des armes était vu depuis une quarantaine d'années sous le seul prisme bilatéral alors que depuis, le contexte international a considérablement changé. La disparition de ce traité est donc le résultat d'une absence de mise à jour depuis sa ratification. *« La fin de la guerre froide s'étant déroulée dans la paix, personne n'a envisagé d'adapter les institutions héritées de cette époque à un environnement géopolitique et technologique qui pourtant changeait »*¹¹. Le monde récolte aujourd'hui les fruits de cette omission.

Au centre géographique du débat se trouve l'Europe. Acteur secondaire aux côtés des États-Unis en 1987, elle se trouve aujourd'hui dans une situation différente de celle qui avait vu naître le traité et doit faire face à de nouveaux défis.

¹⁰ TERTRAIS Bruno, *op.cit.*

¹¹ Déclaration de la porte-parole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 1er février 2019.

2. Les défis posés à l'Europe

2.1. *Le rôle du FNI*

Le traité FNI concerne l'élimination de tous les missiles de croisière et missiles balistiques, à charge conventionnelle ou nucléaire, américains et soviétiques, lancés depuis le sol et ayant une portée se situant entre 500 et 5 500 km. Il n'inclut donc pas les armes lancées depuis des bombardiers ou des sous-marins.

Ces systèmes d'armes lancés depuis le sol faisaient poser un risque d'incapacité de réponse face à la rapidité de la frappe. Et en conséquence, face à une frappe depuis le sol, le temps de détecter et de riposter étant très court, le risque d'une frappe en second sur méprise était important.

Bien que ne supprimant pas le risque d'attaque nucléaire ou conventionnelle du continent européen (par bombardier ou sous-marin), ce traité donnait aux deux parties un délai de détection, et de confirmation de l'attaque avant que ne soit éventuellement lancée une riposte. La disparition du FNI n'a pas fait apparaître le risque d'une frappe nucléaire russe sur l'Europe. Ce risque existait déjà auparavant. Elle l'a rapproché, voire densifié (selon le nombre de lanceurs déployés). Elle a

surtout réveillé une Europe qui avait peut-être oublié cette menace.

2.2. Menace militaire

Si l'on en croit les portées théoriques du SSC8 (2000 à 2500km), l'ensemble de l'Europe se trouve sous la menace des missiles russes. Néanmoins, malgré le FNI, l'Europe a toujours été sous la menace des armes russes, qu'elles soient lancées par les sous-marins ou les bombardiers. La disparition du FNI a donc ajouté de potentielles menaces sur le territoire mais n'a pas remis l'Europe sous menace d'une frappe russe puisqu'elle l'était déjà. Toutefois, la sensibilité à cette menace supplémentaire n'est pas la même selon l'autonomie stratégique, la position ou la relation entretenue avec les États-Unis. En particulier, pour les anciens membres du Pacte de Varsovie, ayant rejoint l'OTAN, cette pression russe est intolérable.



Portées théoriques du SSC8 à l'échelle de l'Europe (le cercle rouge représente 3000Nq soit 5400km)

Face à cette nouvelle menace, la question de la souveraineté de la défense de l'Europe se pose à nouveau. L'union européenne n'a pas à proprement parler d'armée et ses seules opérations militaires sont davantage liées à une capacité d'intervention hors de ses frontières qu'à la défense du territoire européen. Dans le cas présent, c'est bien l'OTAN, avec ses forces conventionnelles, ses capacités de projections et sa force de dissuasion, à travers ses membres européens, qui est l'acteur le plus à même de participer à la défense du vieux continent.

Un déploiement massif de SSC8, potentiellement nucléaires, en portée des sites militaires critiques, centres de décision, zones à forte population ou voies d'accès pourrait décourager les alliés de se lancer dans un coûteux programme visant à s'opposer à cette menace et donc les amener à perdre l'initiative et l'avantage par « quasi-guerre ». Le même déploiement de lanceurs s'il devait être suivi de tirs, provoquerait de telles désorganisations et destructions des forces que la Russie remporterait une victoire par « guerre courte ».¹²

L'OTAN se trouve ainsi face aux risques de défaite par « quasi-guerre » (coût exorbitant d'une guerre directe) ou par « guerre courte » (sidération de l'adversaire et privation d'alternatives crédibles). Mais il faut toutefois modérer ces affirmations d'une part car la vitesse et le coût de production du SSC8 n'ont pas encore permis à la Russie de disposer de la capacité de frappes massives et d'autre part car une frappe massive de missiles conventionnels serait sans nul doute perçue comme un acte allant au-delà du seuil nucléaire et ouvrirait ainsi la porte à une riposte nucléaire occidentale.

¹² DURKACEK Jacek, *op.cit.*

2.3. Menace sur la cohésion

Cette menace éprouve surtout la cohésion de l'OTAN, d'une part en questionnant la solidarité actée par l'article 5 et d'autre part en mettant à jour les divergences d'opinion sur l'arme nucléaire. Dans une alliance élargie depuis la fin du XXème siècle, les membres (et en particulier les États-Unis) s'engageront-ils dans un conflit majeur si les pays Baltes étaient attaqués ? Et aujourd'hui, alors que les États-Unis souhaitent davantage « partager le fardeau » afin de se tourner vers l'Asie, seront-ils prêts à soutenir l'Europe comme il y a 40 ans ?

Cette menace est peut-être le but poursuivi par la Russie car elle sait que la faiblesse de l'OTAN est son processus de décision par consensus.

2.3.1. La tentation de l'action autonome

En l'absence de réponse collective de l'Europe, certains pays se sentant directement menacés par la Russie en raison de leur proximité géographique ou d'une occupation pas si lointaine, pourraient chercher un accord direct avec les États-Unis pour accueillir des armes ou des troupes afin de bénéficier du soutien américain. A cela s'ajoute un effet d'entraînement si des troupes américaines venaient à être touchées. Par ailleurs, sur le plan

diplomatique, si l'Europe peine à parler d'une voix, un dialogue bilatéral de certains états avec la Russie pourrait aussi voir le jour¹³.

*« Sans aucun doute, la Russie intensifierait ses efforts pour exploiter les tensions sur cette question et diviser l'OTAN. Mais elle n'aura peut-être pas moins d'opportunités de le faire si la position commune de l'OTAN sur la politique post-FNI est trop générale. Cela provoquerait le risque de voir certains alliés agir au-delà du consensus de l'OTAN et rechercher des contre-mesures militaires plus fortes en partenariat avec les États-Unis ou mènent des négociations bilatérales non coordonnées sur le contrôle des armements avec la Russie. »*¹⁴

2.3.2. Les divergences sur le nucléaire

Entre acteurs européens, les avis peuvent diverger profondément sur la question de la dissuasion nucléaire. Ainsi quatre catégories d'états se distinguent :¹⁵

¹³ BRUSTLEIN Corentin, *A French assessment of the end of the INF Treaty and its implications for Europe*, Responses to the INF Treaty crisis: the European dimension, Odessa, 3 mai 2019, 6p.

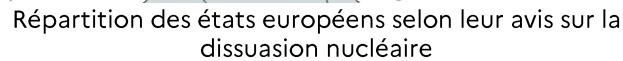
¹⁴ LUNN Simon et WILLIAMS Nicholas, *The demise of the INF treaty: What are the consequences for NATO?*, European Leadership Network Policy Brief, 2019, 16p.

¹⁵ MAITRE Emmanuelle, *Dissuasion nucléaire en Europe : Convergences, singularités et perspectives de coopération*, Recherches & Document 03/2021 FRS, janvier 2021, 16p.

- La France et la Grande Bretagne, puissance détentrices de l'arme atomique, signataires du Traité de non-prolifération. Ces deux puissances disposent d'un arsenal destiné à assurer la garantie ultime de leur survie et n'entendent pas le remettre en cause ;
- Les pays européens membres de l'OTAN, qui participent à la stratégie de dissuasion mise en œuvre au sein de l'OTAN. Cinq états (Belgique, Allemagne, Italie, Pays-Bas et Turquie) accueillent sur leur territoire des armes nucléaires américaines, sous contrôle américain. Ces pays participent de manière indirecte à la stratégie de dissuasion de l'Alliance mais ne mènent pas de politique indépendante en la matière ;
- Parmi les états européens non-membres de l'OTAN, certains font valoir une opinion plus radicale. C'est en particulier le cas de l'Irlande, Malte ou l'Autriche. Ces trois pays ont ratifié le Traité d'Interdiction des Armes Nucléaires (TIAN)¹⁶ et revendiquent ainsi une hostilité farouche à l'arme nucléaire, voyant en elle un risque pour leur

¹⁶ Traité entré en vigueur le 22 janvier 2021. Signé par 50 états, sa valeur est symbolique car il ne s'applique qu'aux états signataires dont aucune des puissances nucléaires ne fait partie.

- Enfin, de manière plus mesurée, considérant le rôle bénéfique de l'arme nucléaire en termes de stabilité et malgré un penchant marqué en faveur du désarmement, quelques pays, à l'image de la Suède ou de la Finlande conservent une position intermédiaire, entretenant des relations avec l'OTAN sans, pour l'instant, rejoindre le TIAN.



Ces quatre groupes au sein du Vieux continent ne facilitent pas l'émergence d'un point commun sur la question de la sécurité européenne et le rôle de la dissuasion dans celle-ci.

2.4. *Maintenir le lien transatlantique*

L'OTAN, et par conséquent les États-Unis, sont les acteurs majeurs de la défense de l'Europe. Le virage américain vers l'Asie et l'encouragement à partager le fardeau pourrait amener les américains à se détourner de l'Europe.

Cet encouragement à l'autonomie est-il toujours d'actualité ? Sera-t-il relancé par la nouvelle administration Biden ?

L'Europe se trouve dans une position paradoxale. Elle aspire à parler d'une seule voix, à s'affranchir du partenaire américain mais dépend encore largement de lui, à travers l'OTAN, pour assurer la défense de son territoire. Elle doit donc rester sur une ligne de crête entre les options afin de ne pas risquer de compromettre le lien transatlantique.

Le risque d'un découplage transatlantique qui verrait les États-Unis s'éloigner de l'Europe pour se tourner résolument vers l'Asie ou une rupture entre les États-Unis et les états européens impliqués dans la dissuasion de l'OTAN a été évoqué dès mars 2019 par M.

Nicolas Roche, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères qui rappelait : *«L'existence d'un missile sol-sol à portée intermédiaire [...] présente un risque de découplage des Européens les uns des autres, c'est-à-dire de division en cas de conflit. Un second découplage beaucoup plus classique était au cœur des craintes que nous nourrissions dans les années 80 : le découplage entre les deux rives de l'Atlantique dans un conflit de défense et de sécurité en Europe. »*¹⁷

Beaucoup des européens se reposent encore sur l'appui des américains via l'OTAN. Après le départ de Donald Trump, la position des américains vis-à-vis de l'Europe est une inconnue majeure. S'impliqueront-ils en cas de crise périphérique en Europe ? On constate pour l'instant qu'ils restent prudents dans les crises méditerranéennes récentes...

En dépit de l'élection de Joe Biden, certaines tendances dans la relation transatlantique devraient perdurer¹⁸. La nouvelle administration Biden-Harris aura sans doute à cœur de restaurer les alliances « traditionnelles »

¹⁷ Assemblée nationale, Compte rendu de l'audition de M. Nicolas ROCHE par la commission de la défense nationale et des forces armées, 20 mars 2019.

¹⁸ Note de l'Institut Montaigne, *Trump ou Biden : comment reconstruire la relation transatlantique ?*, octobre 2020.

des États-Unis mais il existe au sein de la classe politique américaine une forte volonté de contrer en priorité la montée en puissance de la Chine¹⁹.

Dans ce contexte de risque de découplage transatlantique, de division de l'OTAN et de risque sécuritaire en Europe, la France et ses voisins ne sauraient se reposer exclusivement sur l'alliance avec les États-Unis pour assurer leur sécurité.

¹⁹ Note de l'Institut Montaigne. *op.cit.*

3. La réaction de l'Europe et de la France

3.1. *Un renforcement des capacités européennes*

Parmi les options, une arsenalisation de l'Europe peut sembler tentante. Il pourrait s'agir alors, outre le déploiement de missiles capables de frapper la Russie, d'augmenter la capacité de défense anti-missile voire même, de déployer davantage de troupes sur le flanc Est de l'Europe.

3.1.1. *Avec l'aide des Américains*

L'Europe voudrait afficher une capacité à se défendre seule et à prendre un rôle actif dans l'après FNI, indépendamment des Américains. En s'appuyant, comme le dit la chancelière Angela Merkel sur *« la vraie véritable armée européenne : le temps où nous pouvions compter sur les autres, c'est dans le passé. »*²⁰ Malheureusement, cette armée européenne n'est pas encore capable d'assurer la défense du territoire car elle montre encore une crédibilité militaire trop limitée. Pour la préservation du

²⁰ MERKEL Angela, *Discours au Parlement européen*, Strasbourg, 18 novembre 2018.

vieux continent, il va falloir compter largement sur les États-Unis via l'OTAN.

Dans le but d'augmenter la capacité de l'OTAN à garder les cibles russes en portée d'une frappe rapide, les États-Unis, qui développent des missiles de portée intermédiaire avec pour objectif de contrer la Chine en Asie, pourraient être tentés de les déployer en Europe. Mais d'une part, le déploiement de telles armes risque de diviser l'Europe et d'autre part, l'OTAN ne dispose pas des moyens de contrer symétriquement chaque système russe²¹.

L'OTAN peut adapter sa posture non pour répondre pied à pied à la menace que représente les déploiements de SSC8 russes mais pour trouver le meilleur moyen de saper la stratégie russe de victoire par « quasi-guerre » ou « guerre courte ».

Selon M. Jacek Durkalec, du Center For Global Security, les axes d'adaptation sont les suivants²² :

- Renforcer des capacités conventionnelles pour être capable de renforcer un allié vulnérable si un conflit venait à éclater et ne pas laisser croire à la Russie qu'une situation de fait accompli puisse durer en Europe ;

²¹ KACPRZYK Artur, *NATO's options and dilemmas after the INF treaty*. Global memo, Avril 2019

²² DURKALEC Jacek, *op.cit.*

- Investir dans la défense aérienne et anti-missile. La défense de tout le territoire et de toute la population de la menace russe est impossible mais un renforcement de la défense des centres critique est un objectif abordable qui réduirait le risque de sidération en cas de frappe massive ;
- Maintenir une dissuasion nucléaire sûre, sécurisée et efficace. C'est un outil majeur face au risque d'emploi ou de chantage à condition de rester crédible en particulier dans le soutien des membres qui accueillent les armes américaines ;
- Développer le renseignement, la surveillance et la reconnaissance pour localiser les armes et disposer, en cas de frappe du meilleur préavis ;
- Intensifier les exercices pour démontrer le niveau d'entraînement et d'interopérabilité des alliés.

Ce renforcement des forces conventionnelles en Europe pourrait contribuer à une action diplomatique à l'image du *Dual Track* mis en place dans les années 1980. En parallèle de négociations il mettrait sous pression la Russie par la mise en place (et l'éventuel retrait) de systèmes d'armes équivalents ou de systèmes anti-missile. C'est un moyen (comme en 1979) d'entrer avec l'OTAN (et donc les États-Unis) dans la négociation en

position solide. *« Bien que controversés, les déploiements potentiels de missiles FNI conventionnels américains en Europe méritent un examen approfondi de la part de l'OTAN. Il devrait évaluer leur utilité militaire mais aussi politique, car ce serait le moyen le plus simple de signaler à la Russie qu'au moins limiter les systèmes FNI est dans son intérêt. »*²³

3.1.2. *Un coût difficile à supporter*

Toutefois, un renforcement de l'Europe de manière autonome risque de lancer une course à l'armement (*Tit for tat*) impliquant un effort financier difficilement soutenable pour les pays membres et dont le résultat serait incertain puisque le nombre de lanceurs et leur localisation n'est pas bien connue.

Les États-Unis, alors qu'ils se lancent dans la modernisation de leurs moyens de dissuasion, encouragent les membres de l'OTAN à plus d'investissement et se tournent vers la Chine, ne seront pas prêts à cet effort. Côté européen, les états ne disposent pas de la capacité à investir massivement dans un réarmement conventionnel alors que la menace n'est pas sûre de pouvoir être contenue et qu'il n'existe pas de consensus entre eux pour se lancer dans un réarmement.

²³ LUNN Simon et WILLIAMS Nicholas, *op.cit.*

L'option d'une arsenalisation de l'Europe n'est pas envisageable à l'heure actuelle. La menace russe n'est pas née à la disparition du FNI et même si elle s'est diversifiée, elle ne peut justifier un effort colossal d'investissement auquel américains comme européens ne sont pas prêts.

3.2. Le nucléaire en Europe et la place de la France

3.2.1. Les alliés et la dissuasion de l'OTAN

Le Concept Stratégique de l'OTAN, adopté en 2010²⁴ décrit une stratégie nucléaire aujourd'hui consensuelle et largement soutenue par les membres qui y participent. Il rappelle l'importance de la dissuasion nucléaire dans la sécurité de l'Alliance et le besoin d'implication des alliées dans la planification de la mission nucléaire. A ce concept, s'ajoute *la Defense and Deterrence Posture Review (DDPR)*²⁵, publiée en 2012, qui rappelle le rôle essentiel de la dissuasion comme complément des forces conventionnelles dans la défense de l'OTAN. Depuis 2012, le discours de posture de l'OTAN

²⁴ *Strategic Concept For The Defence And Security Of The Members Of The Northern Atlantic Treaty Organization*, Lisbonne, 29 novembre 2010.

²⁵ *Defense and Deterrence Posture Review*, NATO publications, Chicago, 20 mai 2012

n'a pas évolué et a été réaffirmé à plusieurs reprises, à Varsovie en 2016 ou Bruxelles en 2018.

Un consensus au niveau politique existe aujourd'hui au sein de l'OTAN sur l'importance de la dissuasion nucléaire. Il est le fruit de la détérioration de l'environnement stratégique européen, lié au comportement de la Russie, qui a contribué à rapprocher les états favorables à la dissuasion nucléaire et ceux plus attachés au désarmement.

Si les bombes stockées en Europe sont américaines, l'implication des membres de l'OTAN dans la dissuasion passe par la mission de partage du nucléaire qui peut se faire de deux manières :

- L'emport de bombes par des chasseurs-bombardiers du pays d'accueil (Belgique, Allemagne, Italie, Turquie et Pays-Bas) ;
- La mise à disposition de l'OTAN de moyens conventionnels contribuant au raid nucléaire (escorte, ravitailleurs...), comme le font les Polonais ou les Tchèques.

Dans le cadre d'une réponse à la fin du FNI, la participation des européens à la mission de dissuasion de l'OTAN va se poursuivre voire s'intensifier mais il faut pour cela consentir, encore une fois, des efforts capacitaires importants.

En effet, la modernisation des bombes américaines entraîne en parallèle une modernisation des systèmes et des vecteurs des alliés. Si les États-Unis assurent le renouvellement des armes nucléaires, c'est aux alliés de mettre à niveau leurs porteurs.

Ces modernisations imposent des choix capacitaires (chasseurs-bombardiers en particulier) difficiles pouvant mener à des décisions controversées (choix du F35 par les Belges, Hollandais et Italiens au détriment d'un avion européen). Elles peuvent même provoquer des effets d'éviction amenant à privilégier un type de matériel et conduire à terme à se priver d'une capacité opérationnelle. Pour les alliés impliqués dans le partage du nucléaire, la dissuasion est engageante vis-à-vis des missions plus classiques de surveillance et d'intervention.

Allemagne, Belgique, Italie et Pays-Bas ont confirmé des choix qui leur permettront de continuer à emporter les bombes américaines qu'ils accueillent. Leur participation à la dissuasion de l'OTAN devrait se poursuivre sans s'intensifier malgré la crise du FNI. Mais le prix financier et capacitaire est déjà élevé pour des états aux budgets militaires limités. Un renforcement des capacités de dissuasion de l'OTAN en Europe serait difficile à justifier.

3.2.2. *La dissuasion française*

Bien que très indépendantes, les stratégies nucléaires de la France et de la Grande Bretagne restent très connectées avec les intérêts stratégiques de l'Europe.

Très liée aux États-Unis par les missiles *Trident* qui équipent ses SNLE, la Grande Bretagne s'investit dans les instances de planification nucléaire de l'OTAN où la France a fait le choix de ne pas siéger afin de préserver son autonomie stratégique.

Depuis sa création, la dissuasion française est intimement liée aux intérêts vitaux du pays (qui seraient nécessairement atteints en cas d'attaque sur le territoire européen). Ainsi, l'Europe bénéficie-t-elle indirectement de la dissuasion française, « *facteur stable et déterminant de la sécurité en Europe* »²⁶.

Les déclarations des deux derniers présidents de la République montrent une volonté de tirer parti de la dissuasion française, indépendante de tout autre état, pour promouvoir l'autonomie stratégique en Europe. François Hollande rappelait en 2013 que la France ne concevait pas isolément sa défense puisque les intérêts vitaux de la France étaient liés à ceux de ses voisins bien qu'elle n'ait pas besoin d'eux pour les défendre. Emmanuel

²⁶ Livre Blanc sur la Défense de 1972.

Macron se faisait plus précis en 2020, en annonçant à l'Ecole de Guerre que les forces nucléaires françaises « *renforcent la sécurité de l'Europe par leur existence même et à cet égard ont une dimension authentiquement européenne* »²⁷. Le président français a, en outre, par ce discours, invité ses partenaires européens à poursuivre le dialogue sur la dissuasion stratégique afin de développer une « *culture stratégique partagée* ».

Cette initiative n'invite pas à partager une structure commune de dissuasion européenne ou à partager les responsabilités dans la mise en œuvre des armes bien que s'ajoute à la proposition de réflexion commune une invitation à s'associer à des exercices des forces françaises de dissuasion sans toutefois en préciser les modalités. La place de la dissuasion et l'ouverture que propose le président Macron sont donc singulières car il prend soin de ne pas heurter ses partenaires européens en évitant d'une part l'intégration majeure et visible que rejetterait le camps des anti-nucléaire et d'autre part en évitant de concurrencer la mission de partage nucléaire que soutiennent les pays très attachés à la dissuasion nucléaire de l'OTAN²⁸.

²⁷ MACRON Emmanuel, *Discours sur la stratégie de défense et de dissuasion*, Ecole de guerre, février 2020.

²⁸ MAITRE Emmanuelle, *op.cit.*

Les dissuasions britannique et française, bien qu'autonomes l'une par rapport à l'autre et éléments essentiels de la stratégie nationale de sécurité sont des contributeurs majeurs de la sécurité européenne. Ce rôle est particulièrement renforcé en ces temps de tensions américano-russe où l'allié américain souhaiterait prendre un peu de distance et l'Europe gagner en autonomie.

3.2.3. *Une coopération impossible*

L'idée d'une coopération européenne à la dissuasion française n'est, à ce jour, ni envisageable ni envisagée. Bien que la dissuasion représente pour la France comme la Grande Bretagne un investissement important qui structure l'industrie de défense dans de larges domaines (sous-marins, avions, missiles, transmissions...) et impose aux armées un dimensionnement capacitaire autour de cette mission, cette volonté d'ouverture ne saurait faire disparaître les principes d'indépendance et de souveraineté à tous les niveaux qu'ils soient industriel, technique ou doctrinal.

La France étant très attachée à son indépendance dans le domaine de la dissuasion, « *dès lors, les propositions de coopération [...] sont assorties de lignes rouges.* »²⁹. Ces limites

²⁹ MAITRE Emmanuelle, *op.cit.*

sont liées d'une part au refus français de partager sa planification et sa réflexion doctrinale et d'autre part à sa volonté de conserver la capacité de mener seule le dialogue dissuasif.

La Grande-Bretagne est le seul allié avec lequel, depuis les accords de Lancaster House en 2010, a été envisagée une coopération « graduelle », matérialisée par la réalisation conjointe d'expériences hydrodynamiques ou détonique communes³⁰. Mais très vite ces efforts de coopérations se heurtent au mur de la souveraineté.

Malgré une volonté d'ouverture et de dialogue de la France vers ses partenaires, une coopération dans le domaine de la dissuasion n'est pas envisageable pour l'instant.

3.1. L'Europe et le contrôle des armes

Dans les années 1980, les États-Unis ont mené la négociation au nom de l'OTAN qu'ils ont poussé sur la politique de *Dual Track*. Toutefois, bien que les alliés aient été impliqués dans le dialogue, le FNI est resté un traité bilatéral et l'Europe n'a pas été très active dans les événements qui ont mené à la fin du FNI.

³⁰ Matérialisée par l'installation franco-britannique EPURE sur le site du CEA/DAM de Valduc.

3.1.1. *Encourager la poursuite du contrôle des armements nucléaires.*

Les membres de l'UE pourraient encourager la Russie et les États-Unis à poursuivre le programme de contrôle des armements nucléaires. Si la prolongation du New Start est désormais acquise, il faut maintenant œuvrer à l'établissement de son successeur. Au-delà des appels adressés aux deux parties pour poursuivre leurs processus de maîtrise des armements, à ce stade, *« les Européens font face à un dilemme puisqu'ils ne peuvent ignorer la situation provoquée par la fin du FNI mais disposent de peu de marge de manœuvre pour s'engager activement dans le contrôle des armes nucléaires »*³¹. L'UE n'a jamais joué de rôle dans les négociations sur le contrôle des armes nucléaires et sa légitimité sur le sujet, sa stratégie et ses capacités diplomatiques restent à mettre en place.

3.1.2. *Repenser la maîtrise des armements*

L'Allemagne a déjà initié la réflexion en lançant en mars 2019 un projet pour « repenser

³¹ KULESA Lukasz, *The crisis of nuclear arms control and its impact on european security*, EU Non-proliferation and Disarmament Consortium, Non-Proliferation and Disarmament papers n°66, janvier 2020, 14p.

le contrôle des armements», insistant sur l'impact sur la sécurité de l'émergence des nouvelles technologies et la conception d'approches pertinentes sur le contrôle des armements.³² Initialement centrée sur le FNI, ce projet s'élargit afin d'inclure les systèmes d'armes autonomes, la prolifération de missiles ou de technologie qui leur est liée, le cyberspace et même la biotechnologie.

L'élargissement du débat sur les armes stratégiques à un panel d'armes plus large permettra à l'Europe de peser davantage dans les discussions par les atouts dont elle dispose dans le cyber, le spatial ou les armes conventionnelles. Elle peut proposer des solutions à certains défis spécifiques de la maîtrise des armements non nucléaires, tels que l'interdiction des systèmes d'armes létales autonomes et la promotion de la maîtrise des armements dans l'espace et des mécanismes de lutte contre la prolifération des missiles. Ainsi l'Europe compenserait dans le dialogue sa faiblesse dans le domaine des armes nucléaires face aux géants russe et américain.

Là encore, le dilemme européen se pose. L'Europe choisira-t-elle de soutenir (ou du moins de ne pas nuire à) la politique américaine de contrôle des armes pour ne pas risquer

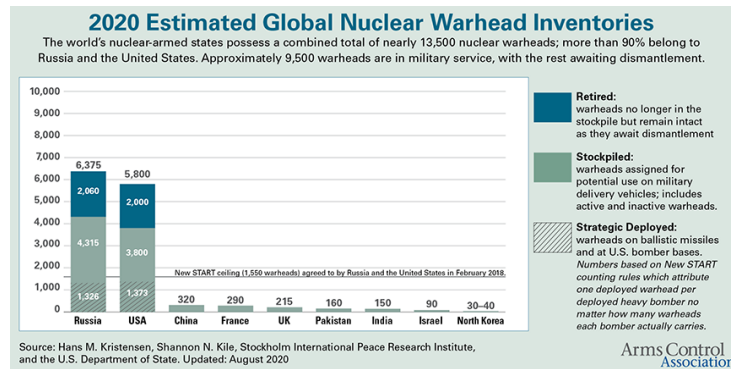
³² German Federal Foreign Office, Auswärtiges Amt, Doing Nothing Isn't an Option, Rethinking Arms Control', 15 Mars 2019.

d'affaiblir le lien transatlantique ? Ou saura-t-elle se montrer suffisamment crédible et efficace dans l'établissement d'une politique européenne vis-à-vis des Russes et des Américains ?

3.1.3. *Les pistes pour un nouveau traité*

En 2007, lors de l'Assemblée générale des Nations unies, la Russie et les États-Unis appellent ensemble à la multilatéralisation du FNI, sans susciter à l'époque l'enthousiasme de la Chine mais non plus de la France et de la Grande Bretagne. La principale raison de ce refus réside dans la différence numérique colossale qui demeure entre les arsenaux russes et américains d'une part et français, britannique ou chinois d'autre part.³³ Les trois « petites » puissances auraient tout à perdre à être soumises à des restrictions alors que les « grandes » puissances disposeraient encore de quoi détruire plusieurs fois la planète.

³³ CHAMPCHESEL Tiphaine (de), *L'impossible extension du traité FNI*, Note de l'IRSEM n°81, 7 octobre 2019, 17p.



Estimation de l'inventaire mondial de têtes nucléaires en 2020

Les grands compétiteurs ne se sentent pas menacés par les mêmes armes et veulent donc que les accords imposent des contraintes sur des systèmes différents. L'asymétrie pourrait concerner les types d'armes propres à chaque protagoniste. La revendication russe à propos du déni de dissuasion que fait peser la défense anti-missile américaine pourrait être prise en compte dans un accord englobant les armes stratégiques et les systèmes anti-missiles balistiques. Cet accord pourrait se faire sous un régime contraignant de limitation des systèmes ABM d'un côté et de réduction de nombre d'armes de l'autre ou plus simplement dans le

cadre de mesures de confiance où la Russie fournirait des informations sur ses armes en l'échange d'informations américaines sur les batteries anti-missile déployées.

La multilatéralisation et l'asymétrie (dans les volumes et les types d'armes) sont des pistes intéressantes pour un nouveau traité. Celui-ci devra envisager des limitations ou des réductions plus favorables qui ne nuiraient pas aux trois « petites » puissances³⁴. Malgré tout, cet effort d'asymétrie risque de subir le rejet de ceux qui en ressentent une iniquité dans l'interdiction faite de disposer de certaines armes ou une infériorité imposée dans un domaine.

3.2. *Quelles conséquences pour la France?*

3.2.1. Conserver la posture de dissuasion

Il est très peu probable que la France se lance dans une réponse défensive (systèmes anti-missiles) ou offensive (nouvelles capacités de frappe). En effet, comme mentionné précédemment, la conjoncture ne permet pas

³⁴ MAITRE Emmanuelle, *Maîtrise des armements et missiles : Quelles perspectives après la disparition du Traité FNI?*, Note FRS 02/20, février 2020, 16p.

de se lancer dans de coûteux nouveaux programmes d'armement dont l'efficacité n'est pas certaine. D'autre part, la France dispose déjà, par sa force de dissuasion, d'une capacité de dommages inacceptables. S'appuyant sur sa crédibilité, il suffit de rappeler sa détermination à engager le feu nucléaire en cas d'atteinte à ses intérêts vitaux pour envoyer un message politique ferme vis-à-vis de tout potentiel agresseur. Enfin, développer une défense anti-missiles balistiques ou des systèmes d'armes nouveaux en réaction à la crise actuelle aurait un effet néfaste. Cela signifierait reconnaître un trou capacitaire voire admettre un effet dissuasif moindre de son arsenal nucléaire.

La France comme l'Europe était déjà en portée de frappe des armes russes avant la crise du FNI. Et sa dissuasion a fonctionné jusqu'ici. Bien que vulnérable à une frappe nucléaire ou conventionnelle de SSC8, la France demeure couverte par sa dissuasion, en particulier en cas de frappe majeure dans le haut du spectre. Fondamentalement, la fin du traité FNI n'entraîne pas de révolution dans la stratégie de dissuasion française. Elle conserve pour objectif d'infliger des dommages inacceptables à un éventuel agresseur et poursuit son effort technologique, opérationnel et politique pour conserver sa crédibilité.

3.2.2. Maintenir le dialogue

L'importance toujours croissante de la sécurité européenne pour les intérêts stratégiques français devrait conduire Paris à jouer un rôle actif dans la crise actuelle de l'Architecture de sécurité européenne et l'adaptation de la dissuasion et la posture de défense de l'Alliance.³⁵

Malgré le rappel du président Macron sur son importance pour la sécurité européenne et la stabilité stratégique³⁶, la fin du traité a reçu peu d'écho en France et ce sujet semble surtout réservé aux parlementaires³⁷ : *« cette question n'émeut pas beaucoup l'opinion bien qu'elle soit majeure »*.

Diplomatiquement, la France a choisi une approche nuancée bien que son message soit similaire à celui des américains. Elle s'est alignée sur les positions de l'Alliance au cours du sommet de l'OTAN à Bruxelles en juillet 2018 et

³⁵ BRUSTLEIN Corentin, *op.cit.*

³⁶ Communiqué de presse suite à l'entretien téléphonique du président de la République avec le président des Etats-Unis d'Amérique Donald TRUMP, Palais de l'Élysée, 22 octobre 2018.

³⁷ Assemblée nationale, Compte rendu de l'audition de M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre des affaires étrangères et de l'Europe, par la commission de la défense nationale et des forces armées, 12 décembre 2018.

a même employé le terme de violation³⁸ à l'égard de l'attitude russe. Elle est ensuite devenue davantage explicite suite à la conférence des ministres des affaires étrangères de l'OTAN le 4 décembre 2018.

L'objectif français reste de maintenir le dialogue avec la Russie et pour cela d'éviter toute forme de culpabilisation. Néanmoins, malgré les tentatives, aucun dialogue n'a pu être établi sur la question des SSC8. *« La France a utilisé son canal de communication bilatéral avec la Russie pour discuter de la conformité de la Russie et du SSC-8, mais n'a apparemment reçu aucune réponse »*³⁹.

La France souhaite préserver ce qu'il reste du contrôle des armements et de l'architecture de confiance tout en prenant en compte les évolutions du contexte international. *« A ce titre, la France encourage la Russie et les États-Unis à proroger le Traité New Start sur leurs arsenaux nucléaires au-delà de 2021 et à négocier un traité de remplacement »*⁴⁰. Dans une moindre mesure, elle introduit également la Chine dans l'équation en mentionnant que la

³⁸ Déclaration de la porte-parole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 1er février 2019.

³⁹ Assemblée nationale, Compte rendu de l'audition de M. Nicolas ROCHE par la commission de la défense nationale et des forces armées, 20 mars 2019.

⁴⁰ Déclaration de la porte-parole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *op. cit.*

Chine pourrait être « *un élément essentiel de la problématique américaine* ».

3.2.3. *Le contrôle des armements*

La France, par sa dissuasion, peut assurer sa propre sécurité et indirectement, contribuer à celle de ses voisins européens. Fort de sa volonté de fédérer et de relancer le processus de défense européen, la France pourrait profiter de la situation pour s'affirmer comme un leader dans la réflexion de la stratégie de défense de l'UE et contribuer faire figurer l'Europe dans le débat sur le contrôle des armes. La mise en place d'un nouvel ordre du jour sur le contrôle des armes stratégiques pourrait lui permettre de s'insérer dans un dialogue largement dominé par les États-Unis et la Russie.

L'UE sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, peut jouer un rôle dans la définition et la mise en place d'un nouveau traité. Depuis la fin du FNI, l'administration américaine n'avait montré que peu d'empressement à faire avancer la négociation et profitait du vide pour fourbir son arsenal de portée intermédiaire. La prolongation du New Start actée par les États-Unis et la Russie en février 2021 et l'élection de Joe Biden sont de bonnes occasions de reprendre le dialogue.

Toutefois, les moyens de pression européens vis-à-vis des États-Unis sont faibles. Ils peuvent être par exemple la suspension d'accords au déploiement de systèmes d'armes (sous-marins, bombardiers, batteries anti-missiles ou même missiles de type FNI) par certains membres. Mais ce choix est peu probable car il se ferait au détriment de la sécurité des européens.

Mais la difficulté pour la France sera, encore une fois, de rallier auprès d'elle ses voisins. Le volontarisme de l'Allemagne en fait un possible allié mais, la Grande-Bretagne, allié très proche des États-Unis qui vient de quitter l'UE restera sans doute plus distante. De plus, les états impliqués dans la dissuasion de l'OTAN sont fortement liés à l'allié américain et choisiront une position qui ne l'offense pas.

La France risque de perdre beaucoup d'énergie à rassembler derrière elle ses voisins européens car les avis sont divergents sur la question du nucléaire. Certains pourraient lui demander des concessions sur son format en la poussant à réduire ses moyens. D'autres pourraient lui demander de lever le voile sur sa dissuasion voire de leur permettre d'y contribuer. Elle n'a pas de garanties à offrir à ses alliés pour les entraîner dans le dialogue avec les Russes et les Américains sans risquer de mettre en jeu sa souveraineté sur la dissuasion.

Par ailleurs, l'entrée de l'Europe, derrière la France dans le contrôle des armes nucléaires risque de faire de cette dernière la grande perdante. Déjà engagée unilatéralement dans la fin des essais nucléaires ou la réduction de son format de forces nucléaires, elle ne pourrait pas inciter les grandes puissances à en faire autant sans devoir réduire encore ses capacités. Pour elle qui prône la stricte suffisance de son format de forces nucléaires et s'est montré vertueuse dans la réduction de celui-ci, de nouvelles réductions, la ferait passer sous un seuil critique qui remettrait en cause la crédibilité de son outil. La France n'a donc pas d'intérêt à s'impliquer dans le contrôle des armes et à fédérer les européens pour que l'UE y participe.

Conclusion

L'Europe voit à nouveau sa sécurité questionnée dans un monde où l'Asie monte en puissance au point d'accaparer de plus en plus l'attention des Etats- Unis et de la Russie.

La disparition du FNI en 2019 n'a pas fait apparaître la menace des armes nucléaires, elle l'a rendu plus présente dans la conscience des européens et peut potentiellement menacer leur cohésion et la pérennité du lien transatlantique.

Malgré ses ambitions, le Vieux Contient, n'est pas encore capable d'assurer seul sa défense. Il dépend encore largement de son allié américain. Un réarmement global et un renforcement des capacités de défense de l'Europe semble inévitable pour répondre à la Russie. Mais les réalités économiques, l'efficacité de cette réponse et les divergences entre européens ne justifient pas une arsenalisation de l'Europe.

La France, par sa dissuasion indépendante, demeure à l'abri d'une frappe russe malgré la disparition du FNI. Elle contribue à la sécurité de l'Europe et dispose d'une certaine légitimité à se poser comme le rassembleur de ses voisins pour faire progresser la réflexion européenne sur la

stratégie de défense. Elle peut contribuer avec l'Europe à encourager à poursuivre voire à repenser le contrôle des armes. Une ouverture multilatérale du dialogue sur le contrôle des armes permettrait d'inclure la Chine et de faire entendre la voix de l'Europe dans le domaine. Toutefois, la France risque de perdre beaucoup d'énergie à rallier les européens pour ensuite se voir imposer les contraintes de réduction d'un traité qui mettrait en péril sa dissuasion.

Sources

Assemblée nationale, Compte rendu de l'audition de M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre des affaires étrangères et de l'Europe, par la commission de la défense nationale et des forces armées, 12 décembre 2018.
<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cafe/18-19/c1819028.asp>

Assemblée nationale, Compte rendu de l'audition de M. Nicolas ROCHE par la commission de la défense nationale et des forces armées, 20 mars 2019.
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/l15cion_def1819029_compte-rendu#

Communiqué de presse suite à l'entretien téléphonique du président de la République avec le président des Etats-Unis d'Amérique Donald TRUMP, Palais de l'Elysée, 22 octobre 2018.
<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/10/22/communique-de-presse-entretien-telephonique-du-president-de-la-republique-avec-le-president-des-etats-unis-d-amerique-donald-trump>

Déclaration de la porte-parole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 1er février 2019.

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/actualites-et-evenements-lies-a-la-securite-au-desarmement-et-a-la-non/2019/article/traite-sur-les-forces-nucleaires-intermediaires-01-02-19>

Defense and Deterrence Posture Review, NATO publications, Chicago, 20 mai 2012.
<https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

German Federal Foreign Office, Auswärtiges Amt, *Doing Nothing Isn't an Option, Rethinking Arms Control*, 15 Mars 2019.
<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/abruestung/uebersicht-konvalles-node/rethinking-arms-control/2199924>

Livre Blanc sur la Défense de 1972.
<http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/archives-Livre-blanc-1972.html>

MACRON Emmanuel, *Discours sur la stratégie de défense et de dissuasion*, Ecole de guerre, 7 février 2020. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>

MERKEL Angela, *Discours au Parlement européen*, Strasbourg, 18 novembre 2018.

<https://www.bundesregierung.de/breg-fr/recherche/discours-prononc%C3%A9-par-madame-angela-merkel-chanceli%C3%A8re-de-la-r%C3%A9publique-f%C3%A9d%C3%A9rale-d-allemagne-devant-le-parlement-europ%C3%A9en-le-13-novembre-2018-%C3%A0-strasbourg-1550690>

North Atlantic Council, *Statement on Russia's failure to comply with the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty*, Bruxelles, 1er février 2019.
http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_162996.htm

Strategic Concept For The Defence And Security Of The Members Of The Northern Atlantic Treaty Organization, Lisbon, 29 novembre 2010.
<https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

Traité sur l'interdiction des Forces Nucléaires à portée Intermédiaire (FNI).
<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201657/v1657.pdf>

Bibliographie

BAEV Pavel, *La modernisation nucléaire russe et les « super missiles » de Vladimir Poutine. Vraies questions et fausse posture*, Note de l'IFRI n°115, août 2019, 36p.

BRUSTLEIN Corentin, *A French assessment of the end of the INF Treaty and its implications for Europe*, Responses to the INF Treaty crisis: the European dimension, Odessa, 3 mai 2019, 6p.

BRUSTLEIN Corentin, *Nucléaire, La nouvelle ère*, L'Express, 31 juillet 2019.

BRUSTLEIN Corentin, *The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe*, IFRI Proliferation papers n°60, novembre 2018, 74p.

CHAMPCHESNEL Tiphaine (de), *L'impossible extension du traité FNI*, Note de l'IRSEM n°81, 7 octobre 2019, 17p.

DEMPSEY Judy, *Europe and the End of the INF Treaty*, Carnegie Europe, 5 février 2019.
<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/78284>

DURKALEC Jacek, *La sécurité européenne sans le traité FNI*, NATO Review, 30 septembre 2019.
<https://www.nato.int/docu/review/fr/articles/20>

[19/09/30/la-securite-europeenne-sans-le-traite-fni/index.html](https://www.fni/index.html)

HAUTECOUVERTURE Benjamin, *La fin de l'arms control ?*, Note 09/19 de la FRS, 20 juin 2019, 10p.

KACPRZYK Artur, *NATO's options and dilemmas after the INF treaty*. Global memo, 8 avril 2019.
<https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/natos-options-and-dilemmas-after-inf-treaty>

KULESA Lukasz, *The crisis of nuclear arms control and its impact on european security*, EU Non-proliferation and Disarmament Consortium, Non-Proliferation and Disarmament papers n°66, janvier 2020, 14p.

LUNN Simon et WILLIAMS Nicholas, *The demise of the INF treaty: What are the consequences for NATO ?*, European Leadership Network Policy Brief, février 2019, 16p.

MAITRE Emmanuelle, *Dissuasion nucléaire en Europe : convergences, singularités et perspectives de coopération*, Recherches & Document 03/2021 FRS, janvier 2021, 16p.

MAITRE Emmanuelle, *Maîtrise des armements et missiles: quelles perspectives après la disparition du Traité FNI ?*, Note FRS 02/20, février 2020, 16p.

Note de l'Institut Montaigne, *Trump ou Biden: comment reconstruire la relation*

transatlantique ?, octobre 2020.
<https://www.institutmontaigne.org/publications/trump-ou-biden-comment-reconstruire-la-relation-transatlantique>

TERTRAIS Bruno, La mort annoncée du traité FNI ou la fin de l'après-Guerre froide, Note 02/19 de la FRS, 1er février 2019, 8p.

WOOLF Amy, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress*. 2 août 2019, 49p.

Entretiens

BRUSTLEIN Corentin, chercheur, directeur du centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales (IFRI), entretien en vidéoconférence, le 10 novembre 2020.

MAITRE Emmanuelle, chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégiques (FRS), entretien téléphonique, le 6 novembre 2020.

Table des matières

Résumé	3
Abstract	5
Introduction	7
1. La fin du traité FNI.....	9
1.1. Les ambitions russes	9
1.2. L'émergence de nouveaux acteurs et le retrait américain.....	13
1.3. Les évolutions technologiques américaines et le retrait russe.	16
2. Les défis posés à l'Europe	19
2.1. Le rôle du FNI.....	19
2.2. Menace militaire.....	20
2.3. Menace sur la cohésion	23
2.3.1. <i>La tentation de l'action autonome</i>	<i>23</i>
2.3.2. <i>Les divergences sur le nucléaire.....</i>	<i>24</i>
2.4. Maintenir le lien transatlantique.....	27

3. La réaction de l'Europe et de la France.....	31
3.1. Un renforcement des capacités européennes	31
3.1.1. Avec l'aide des Américains	31
3.1.2. Un coût difficile à supporter	34
3.2. Le nucléaire en Europe et la place de la France.....	35
3.2.1. Les alliés et la dissuasion de l'OTAN..	35
3.2.2. La dissuasion française	38
3.2.3. Une coopération impossible	40
3.1. L'Europe et le contrôle des armes..	41
3.1.1. Encourager la poursuite du contrôle des armements nucléaires.	42
3.1.2. Repenser la maîtrise des armements	42
3.1.3. Les pistes pour un nouveau traité.....	44
3.2. Quelles conséquences pour la France?.....	46
3.2.1. Conserver la posture de dissuasion ...	46
3.2.2. Maintenir le dialogue	48
3.2.3. Le contrôle des armements	50
Sources.....	55
Bibliographie.....	59
Entretiens.....	63