

Observatoire de la Dissuasion

Bulletin mensuel

EMMANUELLE MAITRE
Observatoire sous la direction de
BRUNO TERTRAIS

FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	3
VEILLE.....	4
1. États-Unis.....	4
2. Russie.....	4
3. Corée du Nord.....	4
4. Pakistan.....	4
5. France.....	5
6. OTAN.....	5
7. Chine.....	5
QUESTIONS POLITIQUES ET STRATÉGIQUES	6
1. Valdaï 2018 : les propos de Poutine sur le nucléaire	6
2. Retrait américain du traité nucléaire FNI : quelles conséquences ? Bruno Tertrais (entretien réalisé pour l'Institut Montaigne, 24 octobre).....	10
QUESTIONS TECHNIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES	12
1. Le coût de la dissuasion russe	12
PUBLICATIONS ET SEMINAIRES.....	15
1. Nina Tannenwald, « How Strong Is the Nuclear Taboo Today ? », The Washington Quarterly, vol. 43, n° 3, automne 2018	15
2. Do Nuclear Weapons Matter? Foreign Affairs, vol. 97, n°6, novembre- décembre 2018	16
CALENDRIER	18

Octobre 2018

AVANT-PROPOS

Avec l'annonce américaine d'un retrait du Traité FNI, l'actualité de la dissuasion reste marquée par les relations américano-russes. Cette décision de l'administration Trump n'aura pas forcément de conséquences stratégiques immédiates mais illustre avec force les difficultés rencontrées par la maîtrise des armements.

Elle intervient dans un contexte particulier côté russe. En effet, le président Poutine a récemment surpris en estimant qu'en cas d'attaque nucléaire, les Russes seraient prêts à se venger et à devenir des « martyrs ». Cette déclaration a suscité de nouvelles questions sur les fondements de la doctrine nucléaire russe.

Par ailleurs, une nouvelle étude permet de contextualiser les déclarations politiques et stratégiques russes en proposant des estimations sur le budget consacré par Moscou à sa dissuasion nucléaire.

Ce bulletin est réalisé avec le soutien du Ministère des Armées. Les informations et analyses contenues dans ce document sont sous la seule responsabilité des auteurs et n'engagent ni le Ministère des Armées, ni aucune autre institution.

VEILLE

1. États-Unis

Le **20 octobre 2018**, Donald Trump annonce en marge d'un meeting vouloir [sortir du Traité FNI](#)¹. Le **22 octobre 2018**, John Bolton [se rend à Moscou](#) pour évoquer cette question avec ses homologues².

Alors que les élections de mi-mandat (« mid-terms ») sont attendues le mois prochain, Adam Smith, un des démocrates cités pour prendre la tête de la commission de la Défense de la Chambre en cas de succès électoral, [indique vouloir bloquer le programme de la NPR concernant les armes de faible puissance](#)³.

¹ W.J. Hennigan, « Trump Plans to Tear Up a 31-Year-Old Nuclear Weapons Treaty. Now What? », *Time*, 20 octobre 2018.

² « Russia nuclear treaty: Bolton in Moscow amid missile tensions », *BBC News*, 22 octobre 2018.

³ Rebecca Kheel, « Five changes Democrats will seek at Pentagon if they win power », *The Hill*, 1er octobre 2018.

2. Russie

Les forces stratégiques russes conduisent le **11 octobre 2018** leur [exercice annuel](#) avec des essais de missile de croisière air-sol Kh-101/102 et du SLBM R-29R/R-2S, mais pas de tir d'ICBM cette année⁴.

Le **24 octobre 2018**, Vladimir Poutine annonce que si des missiles à portée intermédiaire étaient à nouveau déployés en Europe, les [pays hôtes deviendraient des cibles potentielles de contre-attaques russes](#)⁵. Le Secrétaire-Général de l'OTAN indique néanmoins le même jour que de [tels déploiements ne sont pas à l'ordre jour](#)⁶.

⁴ Franz-Stefan Gady, « Russia Conducts Large-Scale Exercise With its Nuclear Forces », *The Diplomat*, 12 octobre 2018.

⁵ Olesya Astakhova et Andrew Osborn, « Russia will target European countries if they host U.S. nuclear missiles: Putin », *Reuters*, 24 octobre 2018.

⁶ Robin Emmott, « NATO chief sees new U.S. missile deployments in Europe as unlikely », *Reuters*, 24 octobre 2018.

3. Corée du Nord

L'administration américaine semble anticiper un [second sommet Trump-Kim](#), après les mid-terms, même si le lieu et la date ne sont pas encore annoncés⁷. Alors que Séoul considérerait lever les [sanctions](#) à destination de Pyongyang⁸, la Corée du Sud témoigne également de sa [conviction dans l'intention de son voisin de désarmer](#)⁹.

4. Pakistan

Le **8 octobre 2018**, le Pakistan procède à un [tir du MRBM Ghauri](#), dérivé du Nodong¹⁰.

⁷ Steve Miller, « The Challenging Road Ahead to a Second Trump-Kim Summit », *VOA News*, 3 octobre 2018.

⁸ Choe Sang-Hun, « South Korea Considers Lifting Sanctions Against North Korea », *The New York Times*, 10 octobre 2018.

⁹ Hyonhee Shin, « North Korea intends to abolish all nuclear weapons, South says », *Reuters*, 12 octobre 2018.

¹⁰ Ankit Panda, « Pakistan Conducts Test of Ghauri Medium-Range Ballistic Missile », *The Diplomat*, 11 octobre 2018.

5. France

Le **9 octobre 2018**, le leader indépendantiste Oscar Temaru annonce aux Nations Unies vouloir [poursuivre la France à la CPI](#) pour « crime contre l'humanité », en raison des essais conduits sur les atolls tahitiens¹¹.

6. OTAN

Le **24 octobre 2018**, le Premier Ministre belge Charles Michel annonce la [sélection du F-35 pour remplacer ses avions à double capacité](#)¹². Dans le même temps, l'Italie annonce [rééchelonner son programme d'acquisition de F-35](#) dans l'optique de rééquilibrer son budget national¹³.

¹¹ Rebecca Staudenmaier, « France sued for 'crimes against humanity' over nuclear tests in South Pacific », *DW*, 10 octobre 2018.

¹² « Charles Michel sur le choix des F-35: «Nous voulons continuer à considérer les Etats-Unis comme un partenaire» », *Le Soir*, 25 octobre 2018.

¹³ Laurent Lagneau, « La Défense italienne annule et reporte des programmes d'armement pour trouver au moins 450 millions d'euros », *Zone Militaire*, 25 octobre 2018.

7. Chine

Le **11 octobre 2018**, l'administration Trump annonce restreindre ses [exportations de technologies nucléaires civiles à la Chine](#), accusée de les dévier à des fins militaires¹⁴.

Par ailleurs, Pékin teste avec succès le **21 septembre 2018** trois modèles [de véhicule de réentrée hypersoniques](#) intitulés D18-1S, D18-2S et D18-3S dans trois configurations aérodynamiques différentes¹⁵.

¹⁴ David Sanger, « U.S. Puts New Restrictions on Nuclear Technology Exports to China », *The New York Times*, 11 octobre 2018.

¹⁵ Andrew Tate, « China conducts further tests with hypersonic vehicles », *Jane's Defence Weekly*, 2 octobre 2018.

QUESTIONS POLITIQUES ET STRATÉGIQUES

I. **Valdaï 2018 : les propos de Poutine sur le nucléaire**

Par Isabelle Facon

Le 18 octobre 2018, lors de la quinzième édition de la grande conférence annuelle du cercle Valdaï, réunissant experts et personnalités russes et étrangères pour des discussions sur l'état du monde, le président Poutine est intervenu lors de la session plénière, sous forme d'une interview conduite par le politologue Fiodor Loukianov. Un passage en a retenu plus particulièrement l'attention : évoquant les risques de conflit nucléaire, le président russe a défrayé la chronique en indiquant que les Russes, en pareille circonstance, iraient au paradis en tant que martyrs. De fait, selon lui, la Russie ne serait pas l'initiatrice d'une frappe nucléaire ; l'auteur de cette frappe, plus que certainement les Etats-Unis, irait, lui, en enfer, puisque la rétorsion de la Russie, en le détruisant, le priverait de la possibilité de se repentir... La teneur de ces formulations, suscitant moult commentaires et interrogations, obligera le porte-parole de la présidence russe, Dmitriï Peskov, à corriger le tir en affirmant que l'important, dans le propos présidentiel, ne résidait pas dans « l'allégorie » du paradis et de l'enfer, mais bien dans l'affirmation que la doctrine nucléaire russe n'octroie pas à ses dirigeants le droit à une frappe nucléaire préventive¹⁶. La présente note propose une analyse du débat suscité par les propos du chef de l'Etat

russe et quelques clefs de compréhension dans un contexte où les autorités russes semblent partagées entre leur réflexe traditionnel de brouiller les cartes quant à leurs intentions dans le domaine militaire (*maskirovka*), visant à renforcer leur position dans le rapport de forces avec les pays occidentaux, et une volonté de renouer les fils du dialogue politico-militaire avec ces derniers à des fins de stabilisation de la situation stratégique.

Ce que le président russe a dit

Quand un discours suscite un vif débat et des interprétations contradictoires, il n'est jamais inutile de revenir à sa lettre¹⁷, mais celle-ci pose questions.

Interrogé sur la manière dont la Russie appréhende sa sécurité dans le monde actuel, le président a évoqué, parmi les avantages de la Russie face aux risques, la capacité de dissuasion nucléaire : « nous vivons dans un monde dont le fondement de la sécurité réside dans le potentiel nucléaire. La Russie est l'une des plus grandes puissances nucléaires. Et vous savez, je l'ai dit publiquement, nous améliorons nos systèmes de frappe pour répondre à la construction des défenses antimissiles des Etats-Unis. Certains sont déjà en service, d'autres seront disponibles dans l'avenir très

¹⁶ « V Kreml'e raz'iasnili slova Poutina o iadernom oudare » [Le Kremlin éclaircit les propos de Poutine sur la frappe nucléaire], RIA Novosti, 22 octobre 2018.

¹⁷ Texte de [l'interview](#) complète en russe.

proche, dans les prochains mois. J'ai en tête le système 'Avangard'. ... Personne n'a pour l'instant d'armement hypersonique de haute précision. Certains prévoient d'en tester d'ici un an et demi – deux ans seulement, de commencer les essais, alors que nous, nous disposons de cet armement de haute technologie, moderne... ».

Le thème nucléaire revient un peu plus tard, lorsque F. Loukianov lui rappelle un documentaire, « *Ordre international-2018* »¹⁸, dans lequel il avait dû répondre à une question sur la disposition de la Russie à utiliser les armements dont elle dispose, y compris les armements de destruction massive, pour se défendre, défendre ses intérêts. Le président russe revient sur ses propos d'alors : « *J'ai dit que dans notre concept d'emploi de l'arme nucléaire il n'y a pas de frappe préventive* [« pre-emptive » dans la traduction en anglais sur le site du Kremlin¹⁹].... nous n'avons pas, dans notre concept d'emploi de l'arme nucléaire, de frappe préventive. Notre concept, c'est la frappe *otvetno-vstretchnyi* [traduction officielle : « reciprocal counter-strike »].... cela signifie que nous sommes prêts et emploierons l'arme nucléaire seulement quand nous aurons l'assurance que quelqu'un, un potentiel agresseur, va frapper la Russie, notre territoire. Je ne vous révèle aucun secret : nous avons un système, et nous l'améliorons constamment, il a besoin de l'être – le système d'alerte avancée des attaques de missiles. ... ce système consigne à l'échelle globale quels sont les lancements de missiles stratégiques à partir de l'océan mondial, de quel territoire ils partent.... Deuxièmement, il détermine la trajectoire du vol. Troisièmement, la zone où les têtes de l'arme nucléaire vont tomber. Et quand nous serons convaincus (et tout cela prend quelques secondes) qu'une attaque se dirige vers le territoire de la Russie, seulement après cela nous réaliserons une frappe *otvetnyi* [traduction : « counter-strike »]. C'est une

¹⁸ La vidéo complète, en russe, de ce documentaire, sorti en mars 2018, est visionnable à cette [adresse](#). Le documentaire a été réalisé par Vladimir Soloviev, généralement considéré comme un propagandiste au service du pouvoir.

¹⁹ [Texte](#) de l'allocution de V. Poutine à Valdai en anglais.

frappe *otvetno-vstretchnyi* [traduction : « reciprocal counter-strike »]. Pourquoi *vstretchnyi* [traduction : « counter »] ? Parce que si [des missiles] se dirigent vers nous, [un missile] ira à leur rencontre, en direction de l'agresseur. Bien sûr, c'est une catastrophe mondiale, mais je répète, nous ne pouvons être les initiateurs de cette catastrophe, parce que nous n'avons pas de frappe préventive [traduction : « pre-emptive »]. Dans cette situation, nous attendons, pour ainsi dire, que quelqu'un emploie l'arme nucléaire contre nous, nous-mêmes ne faisons rien. ... Mais alors l'agresseur doit tout de même savoir que le châtement est inévitable, qu'il sera détruit. Et nous – les victimes d'une agression, nous, en tant que martyrs, nous irons au paradis, et eux périront tout simplement, parce qu'ils n'auront même pas le temps de se repentir »²⁰.

Confusion accrue autour de la doctrine russe

Les analyses se sont multipliées sur le sens des déclarations de Vladimir Poutine. Certains commentateurs, rares il est vrai, se sont demandé s'il s'agissait de la déclaration d'une doctrine de non emploi en premier de l'arme nucléaire²¹, d'autres une démonstration supplémentaire de la propension du président russe à mentir²² – puisque ses déclarations du 18 octobre peuvent sembler ne pas converger avec la doctrine nucléaire officielle. De fait, soulignent

²⁰ Dans le documentaire « *Ordre mondial-2018* » pré-cité, il avait déclaré, dans une réponse à une question sur la décision d'utiliser le « bouton nucléaire » et sur la responsabilité que cela suppose : « *Une décision sur l'emploi des armes nucléaires ne peut être prise que dans le cas où notre système d'alerte avancée des lancements de missiles non seulement détecte un lancement de missile mais aussi prévoit avec précision la trajectoire du missile et le moment où les têtes nucléaires vont tomber sur le territoire de la Fédération de Russie. Cela s'appelle une frappe otvetno-vstretchnyi. Donc si quelqu'un prend la décision de détruire la Russie, nous avons le droit légitime de répondre.* ».

²¹ Par exemple Hans Kristensen, de la Federation of American Scientists, dans un tweet en date du 18 octobre 2018 (« *Is Putin now saying Russia has no-first-use policy?* »).

²² Masha Gessen, « *Putin Lied about His Nuclear Doctrine and Promised Russians that They Would Go to Heaven* », [The New Yorker](#), 19 octobre 2018. Masha Gessen, auteure et journaliste américano-russe, est connue pour ses positions très critiques sur le régime en place en Russie.

des experts, un problème réside dans le manque de cohérence entre ces propos (dont la présence par deux fois, à intervalles rapprochés, dans le discours présidentiel – documentaire « Ordre mondial-2018 » et Valdai – serait à considérer comme un signe de leur importance) et les termes de la doctrine nucléaire officielle, qui envisage l'emploi de l'arme nucléaire dans les circonstances suivantes : une attaque contre la Russie et/ou ses alliés au moyen d'armes nucléaires et autres armements de destruction massive ; une attaque conventionnelle contre la Russie mettant en cause l'existence même de l'Etat russe.

Le propos de Vladimir Poutine a en outre alimenté les spéculations récurrentes sur la signification du terme russe utilisé – *preventivnyi* – qui, d'un point de vue linguistique, renvoie plutôt à « préventif » mais pour lequel la question se pose régulièrement de savoir si les Russes ne l'utilisent pas également pour évoquer des frappes « préemptives ». Du reste, comme on l'a vu, la traduction officielle en anglais de l'allocution de Vladimir Poutine traduit *preventivnyi* par *pre-emptive*. Enfin, d'autres observateurs tentent d'expliquer en quoi le choix du terme *otvetno-vstretchnyi oudar*²³ n'est sans doute pas anodin (la différence étant, selon eux, que les autorités russes n'attendent pas que les armes nucléaires de l'adversaire aient atteint le sol russe pour lancer la frappe), et considèrent que les termes choisis élargissent les conditions d'emploi par rapport à la doctrine nucléaire officielle²⁴. Cependant, d'autres estiment au contraire que formellement, les propos du président russe viseraient plutôt à rassurer le public quant à la raison dont les autorités russes font

preuve à l'égard de l'usage du nucléaire, et restreignent de fait les options en suggérant que la Russie n'aurait recours au nucléaire qu'en réponse à une frappe nucléaire²⁵. Toutefois, rappellent à juste titre ces mêmes observateurs étrangers, « *les incohérences dans les déclarations de Poutine sur les armes nucléaires ne sont pas rares* »²⁶.

Un message multiple difficilement audible ?

Dans une discussion internationale sur l'état du monde, un monde dans lequel la Russie se ressent soumise à une très forte pression américaine (un sentiment qu'a conforté la teneur de la nouvelle stratégie de sécurité et de la NPR), Vladimir Poutine a, sans surprise, voulu rappeler que la dissuasion nucléaire reste au cœur de la politique de défense russe et qu'elle est valide. L'allégorie apocalyptique reflète la vision très sombre de la situation internationale qui motive les élites politiques et militaires russes.

Il est également probable que le chef de l'Etat russe ait voulu souligner le sens des responsabilités de la Fédération de Russie en tant que puissance nucléaire (en soulignant le caractère restrictif des conditions d'emploi du nucléaire) et dénoncer ce qu'ils voient comme la posture inverse des autorités américaines en la matière, en particulier suite à la publication de la *Nuclear Posture Review*²⁷. Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergeï Lavrov, dans une interview donnée à RT France, Paris Match et Le Figaro le jour de l'allocution de Poutine à Valdai, a déploré que « *la nouvelle doctrine militaire américaine ... abaisse fortement le seuil d'emploi de l'arme*

²³ Aucun des deux termes (*otvetnyi oudar*, *otvetno-vstretchnyi oudar*) ne fait l'objet d'une définition dans l'encyclopédie des forces de missiles stratégiques disponible sur le site du ministère russe de la Défense.

²⁴ Simon Saradzhyan, « A Few Thoughts on Why Putin has Decided to Invoke the Concept of Nuclear Counter-Strike Warning for Second Time This Year », [Saradzhyan](#), 19 octobre 2018, L'auteur traduit « *otvetno-vstretchnyi* » par « counter-strike on warning ».

²⁵ Abigail Stowe-Thurston, Matt Korda, Hans M. Kristensen, « Putin Deepens Confusion about Russian Nuclear Policy », [Russian Matters](#), 25 octobre 2018.

²⁶ Ibid.

²⁷ Dans son interview télévisée dans le documentaire « Ordre mondial-2018 », précédemment mentionnée, il avait cherché à mettre en perspective la probité de la Russie en la matière en rappelant qu'elle n'avait pas été la première à développer l'arme nucléaire, et qu'elle ne l'avait, elle, jamais employée...

nucléaire », et appelé les responsables russes et américains à réitérer conjointement la conviction que personne ne peut gagner une guerre nucléaire. Certains experts supposent que Vladimir Poutine a pu vouloir réduire les appréhensions de l'administration américaine (qui s'expriment dans la NPR) par rapport à l'abaissement perçu, dans la doctrine russe, du seuil d'emploi de l'arme nucléaire²⁸. Une telle posture ne serait pas sans cohérence avec l'effort de Moscou, ces derniers mois, pour tenter de remettre sur les rails les discussions sur l'avenir du désarmement nucléaire (anticipation de l'annonce américaine sur le retrait du FNI, manque d'intérêt apparent de l'administration américaine pour la suite du New Start). Ce qui doit, dans la perspective russe, remettre la Russie dans le rôle de l'acteur raisonnable et amener potentiellement des pays européens, soucieux du bouleversement en cours des équilibres stratégiques et de la dégradation de la situation de sécurité en Europe, à la rejoindre de fait sur certains aspects de ses positions sur ces thématiques (ce qui n'ira pas de soi politiquement compte tenu du niveau de confiance très dégradé entre les protagonistes et de la polémique sur les violations par la Russie du traité FNI).

Plus précisément, les propos de V. Poutine semblent destinés à indiquer que la Russie est un Etat nucléaire « raisonnable » et « responsable » en signifiant que (i) Moscou dispose des moyens de caractériser avec certitude une attaque étrangère, (ii) la Russie attendrait que l'attaque soit ainsi caractérisée avant de riposter (pas de « launch-on warning », mais un « launch-under-attack »).

Ce faisant, M. Poutine s'inscrit dans la lignée des responsables russes qui ont affirmé que deux moyens différents (radars et satellites) devaient concourir pour que l'attaque soit caractérisée,

²⁸ « Putin Deepens Confusion about Russian Nuclear Policy », op. cit.

et semble souhaiter donner à son pays une image très éloignée de la caricature des années Eltsine (alerte suite au tir d'une fusée norvégienne, 1995), voire de la crise de 1983, encore récemment évoquée à propos de la disparition du colonel Stanislav Petrov, « l'homme qui a sauvé le monde »).

Il n'y aurait donc aucune tension avec la doctrine affichée (le « no-first-strike », qui concerne un échange de coups nucléaires stratégiques, ne devant pas être confondu avec le « no-first-use », qui concerne tout emploi de l'arme nucléaire, même sur un théâtre, et qui ne fait pas partie de la doctrine russe).

L'allocution de Vladimir Poutine semble manquer en partie sa cible. De fait, elle porte *a priori* essentiellement sur les frappes stratégiques, sans lien évident avec les critiques de Moscou dénonçant le fait que la NPR, en prévoyant le développement d'armes nucléaires de faible énergie, semble signifier que les Etats-Unis comptent employer des armes nucléaires sur le champ de bataille. Par ailleurs, l'allocution présidentielle n'apporte guère de réponses sur ce qui intéresse les experts et les responsables militaires occidentaux, à savoir la possibilité que les Russes envisagent les armes nucléaires non stratégiques comme des instruments pour assurer la « désescalade » d'un conflit par des frappes nucléaires limitées. Il est en conséquence probable que les propos présidentiels ne changent pas grand-chose à la perception internationale de la doctrine nucléaire de la Russie, et donc à son image comme acteur de sécurité.

La Russie semble se trouver ainsi dans la posture de l'arroseur arrosé : elle a abondamment joué du doute sur la nature de sa doctrine nucléaire pour mieux renforcer la crédibilité de sa dissuasion, et usé d'une rhétorique nucléaire parfois agressive (même si les déclarations les plus virulentes ou déstabilisantes émanent rarement des plus hauts responsables politiques et militaires du pays). Si bien qu'aujourd'hui, toute

prise de position sur le sujet suscite spéculations et conjectures – la plupart n’allant pas dans le sens de l’image que Moscou voudrait projeter d’elle-même comme acteur international plus responsable que les États-Unis et, plus profondément, de son probable souci de restaurer un cadre politique plus propice à des me-

sures aidant à stabiliser les relations militaires et nucléaires avec les pays occidentaux...

2. **Retrait américain du traité nucléaire FNI : quelles conséquences ?**

Bruno Tertrais (entretien réalisé pour l’Institut Montaigne, 24 octobre)

Quelles peuvent être les conséquences du retrait américain du traité sur les Forces Nucléaires de portée Intermédiaire sur le processus de désarmement nucléaire ?

C’est un nouveau clou planté dans le cercueil du désarmement. Celui-ci est clairement en panne. Partout, les forces nucléaires sont modernisées. En Asie, les arsenaux sont en augmentation, ce qui, pour le moins, laisse mal augurer du succès du récent Traité d’interdiction des armes nucléaires signé par un grand nombre de pays... non-nucléaires.

Mais c’est en soi un événement important à un double égard : d’abord, ce traité fut le symbole du « début de la fin » de la guerre froide ; ensuite, ce fut le premier – et seul à ce jour – véritable traité de désarmement nucléaire, au sens où il interdisait une classe entière de missiles et prévoyait leur destruction vérifiée. Il convient toutefois de rappeler que la première justification du retrait américain, ce sont les violations russes du traité. On s’est à juste titre méfié des arguments techniques américains – le respect des traités n’est en effet repérable que grâce au renseignement – mais les Européens semblent maintenant convaincus de la matérialité de ces violations : Moscou a testé un nouveau missile de croisière d’un type interdit, le SSC8.

On peut dire que dans l’histoire des relations stratégiques entre Russes et Américains, les premiers violent les traités et les seconds s’en retirent – et respectent ainsi le droit : il est en effet possible de se retirer d’un traité dès lors que des circonstances

extraordinaires en rapport avec l’objet de ce dernier se présentent...

Mais la méthode choisie par Trump laisse perplexe : pourquoi avoir annoncé cette intention avant même les entretiens importants que John Bolton, conseiller américain à la Sécurité nationale, devait avoir à Moscou ? C’est aussi donner – ce qui est un comble – le beau rôle à la Russie...

A la suite du retrait américain du traité FNI, comment envisager la collaboration entre les États-Unis et la Russie en matière de dénucléarisation, alors que le traité New START arrive à son terme en 2021 ? Quelles conséquences pour l’Europe ?

C’est malheureusement sans doute la prochaine étape : tout indique que Moscou et Washington ne sont pas prêts à envisager un nouvel accord de maîtrise des armements nucléaires stratégiques. Et il n’est même pas certain que les deux pays s’entendent pour prolonger le traité en vigueur, New START, au-delà de 2021. Si c’était le cas, on peut dire que c’est la quasi-totalité de l’édifice de la maîtrise des armements qui aura alors disparu, et la responsabilité en incombera aux deux parties.

Pour les Européens, la conséquence première est psychologique et politique. Ils mettront de plus en plus Trump et Poutine sur le même plan. Mais Washington s’en moque. Reste à espérer que cela pourra donner un nouveau coup de fouet en faveur d’une plus grande autonomie européenne...

Sur le plan militaire, en revanche, il n'y a pas de conséquence immédiate. Même si à terme, on aura peut-être de nouveaux moyens – pas forcément nucléaires d'ailleurs, car les missiles de type « FNI » peuvent aussi être classiques – déployés en Europe des deux côtés.

Il ne faut pas idéaliser ces traités et parler d'une « nouvelle course aux armements » qui serait automatiquement déclenchée par leur abandon. Leur vertu essentielle – et elle est majeure ! – est de permettre la connaissance mutuelle des arsenaux des deux parties, et de donner une certaine prévisibilité à leur évolution.

La décision de Donald Trump vise également à contrer la montée en puissance militaire et politique de la Chine qui n'est pas liée par le traité FNI. En quoi cette décision constitue-t-elle un tournant pour les relations sino-américaines dans le Pacifique ?

Ce n'est pas un tournant : le virage vers une posture militaire plus ferme vis-à-vis de la Chine avait déjà été pris, d'abord sous Obama, et de manière plus vigoureuse sous Trump. Mais cette dimension asiatique est effectivement essentielle. En 1987, il avait été décidé, à la demande notamment du Japon, que le traité ne s'appliquerait pas seulement à la région européenne, ceci afin d'éviter que l'URSS ne conserve ses missiles et ne les redéploye en Asie... En 2017, la perspective est totalement différente : ce sont les Etats-Unis qui estiment qu'ils doivent ouvrir la possibilité de déployer des missiles de croisière sol-sol face à la Chine.

D'autant plus que ce pays, en trente ans, a déployé un gigantesque arsenal de missiles « de type FNI ». On pourra se souvenir, d'ailleurs, qu'il y a dix ans, la France avait sans succès proposé la « multilatéralisation » du traité FNI, c'est-à-dire sa globalisation... C'est là que la décision américaine n'est pas totalement idéologique : elle correspond aussi à un calcul stratégique. Il est d'ailleurs partiellement partagé par la Russie, même si elle ne le dira pas haut et fort : si elle se retire à son tour du Traité FNI, elle aura elle aussi les mains libres en Asie...

Les répercussions vont au-delà. L'idée d'un « nouvel accord » avec l'Iran, qui serait plus contraignant que l'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien de 2015 (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) – ou bien le complèterait – passe définitivement à la trappe. Comment peut-on croire en effet que Téhéran pourrait avoir confiance en la parole de M. Trump ? N'oublions pas aussi les conséquences possibles sur la Corée du Nord. Il fallait déjà être d'une naïveté consternante pour croire qu'un véritable accord de dénucléarisation pouvait être conclu avec Pyongyang. Mais après le retrait du JCPOA et celui du traité FNI, Kim Jong-un tirera sans doute la leçon que face à Trump, il vaut mieux être armé que désarmé.

Pour autant, ce n'est pas une rupture stratégique majeure. Tout ceci est dans la lignée de ce que fait M. Trump depuis janvier 2017. La sortie du traité FNI n'est pas encore juridiquement effective. Et si le Pentagone veut de nouveaux moyens en Asie, encore faut-il qu'ils soient financés par le Congrès.

QUESTIONS TECHNIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES

I. Le coût de la dissuasion russe

Emmanuelle Maitre

Dans le cadre des travaux du SIPRI consacrés aux budgets de défense, une étude a récemment été publiée cherchant à mesurer le coût de la dissuasion russe²⁹. Ce travail de recherche est ambitieux au vu de l'opacité qui entoure généralement les aspects financiers du programme nucléaire russe et se base sur une combinaison d'informations et d'estimations au vu de l'absence de sources disponibles.

L'auteur commence par lister les institutions qui travaillent dans le cadre du programme nucléaire, et en particulier les installations qui subsistent du « Soviet Ministry of Medium Machine Building » et qui fonctionnent désormais sous l'égide de Rosatom. Ces installations restent particulièrement discrètes et localisées dans des communautés « fermées » loin des centres urbains russes. Pour les employés des différents sites, les allers-venus sont contrôlés en échange de conditions de travail et de vie supérieures. Le département « armes nucléaires » de Rosatom est dirigé par Ivan Kamenskikh et regroupe 17 laboratoires avec un personnel d'environ 95 000 employés.

Aux structures de Rosatom doivent s'ajouter celles du Ministère de la Défense en particulier la 12^e division en charge du transport, de la sécurité et du stockage (GUMO) qui se charge notamment du transport de l'arsenal d'un site à l'autre, de sa mise en service et éventuellement de son démantèlement.

²⁹ Julian Cooper, « The funding of nuclear weapons in the Russian Federation », *Pembroke College Oxford*, octobre 2018.

L'auteur du rapport n'a pas trouvé de données récentes sur ce service mais note qu'en 1998 il comprenait 30 000 personnels.

La force de Missiles Stratégiques, souvent évoquée sous le sigle RVSN, est évidemment également au cœur du dispositif en tant que garante des ICBM. Ses effectifs sont estimés autour de 60 000 personnes. Si l'on ajoute les autres services en charge de la Triade (forces aériennes pour les bombardiers et Marine pour les SNLE), Julian Cooper évoque un chiffre de 90 000 personnes. Ajouté aux 30 000 du GUMO, cela pourrait correspondre à 10% des effectifs militaires russes.

Julian Cooper indique que les chiffres les plus précis concernant le programme nucléaire russe datent de 2012, car la présentation des documents budgétaires a été modifiée depuis. Selon ces documents, il relève qu'en 2012 Rosatom a dépensé 80 943 millions de roubles au titre de la défense nationale. Un tiers de ce montant correspond à la fabrication d'armes nucléaires en tant que telles, et près de 40% aux programmes de R&D. Pour le reste, il constate l'absence de données budgétaires décomposées par « services » et reproche à la Russie d'être de plus en plus vague dans les informations qu'elle transmet notamment à l'UNODA sur ces questions. Il faut donc s'en référer à des déclarations occasionnelles, comme celle d'un Ministre adjoint en 2011 qui indiquait un volume de 1.9 milliard de roubles pour la modernisation de la Triade d'ici à 2020. Pour affiner ses estimations, Julian Cooper reprend les dépenses relativement sourcées effectuées par Rosatom autour du

complexe nucléaire militaire et y ajoute des estimations en pourcentage du budget de la Défense. Ainsi, alors qu'en 2011, les déclarations officielles estimaient que 10% du budget de la Défense allait au nucléaire, il considère que ce rapport a progressé depuis et pourrait avoir atteint 15% en 2016 voire 16% en 2017. Enfin, il adjoint pour la 12^e division

GUMO et les autres services impliqués dans la dissuasion russe un quotient correspondant au coût unitaire d'un effectif et au nombre de personnels estimés. En raison du manque complet d'information, Julian Cooper ne prend pas en compte dans son étude le coût de maintenance des infrastructures et les investissements dans de nouvelles installations.



Villes fermées où sont actuellement situées les installations nucléaires militaires, russes, Julian Cooper

Selon ce calcul, forcément approximatif, le chercheur estime en 2017 un budget militaire d'environ 515 100 millions de roubles, soit 17.9% du budget de

la défense russe. Selon les politiques du SIPRI, Julian Cooper ajoute à ce total des dépenses non-militaires (construction, santé, pensions, ...)

	Armes nucléaires, Rosatom	Recapitalisation de la Triade	GUMO (salaires et gestion opérationnelle)	Forces (salaires et gestion opérationnelle)	Dépenses non-militaires	Total	Part du budget de la Défense
2010	60 700	47 600	21 200	63 600	44,8	237 900	13,5%
2011	85 000	58 700	24 000	71 900	46,9	285 900	13,7%
2012	86 400	81 500	28 000	84 000	65,5	345 400	13,8%
2013	92 500	126 000	30 000	89 700	60,8	399 000	14,3%
2014	114 300	175 000	31 700	95 100	68	484 100	15%
2015	137 000	282 300	29 500	88 500	83,4	620 700	15,4%
2016	140 000	252 800	31 900	95 700	85,5	605 900	15,8%
2017	136 300	256 000	30 700	92 100	94,3	609 400	15,8%

Estimations de Julian Cooper sur le budget de la dissuasion russe

Une comparaison internationale est très malaisée en raison du caractère très fluctuant du rouble ces dernières années. Julian Cooper propose néanmoins un chiffre qui progresse de manière irrégulière entre 7,8 milliards de dollars en 2010 à 10,4 milliards de dollars en 2017. Pour lui, ce chiffre est relativement modeste au regard des budgets américains, britanniques et français. Cela s'expliquerait par le plus faible coût de la main d'œuvre en Russie et potentiellement des économies d'échelle. Pour rappel, en 2017, le budget des forces nucléaires françaises (dans

une définition sans doute plus réduite) était estimé à 3,9 milliards d'euros³⁰, soit environ 3,3 milliards de dollars. Aux Etats-Unis, le montant de 40 milliards de dollars par an a été annoncé par le CBO, ce qui représenterait environ 5% du budget de la Défense. En comparaison, la Russie dépenserait donc moins pour son arsenal, mais cela représenterait une part

³⁰ Modernisation de la dissuasion nucléaire, Retour en trois questions avec les auteurs du rapport., *Espace Presse*, Assemblée Nationale, 28 juin 2017.

beaucoup plus conséquente de son budget de la Défense.

En conclusion, l'auteur constate que ces budgets estimés représentent surtout un haut de courbe, le pic d'un effort de mise à niveau de la Triade russe engagé depuis plusieurs années avec beaucoup d'efforts pour la débarrasser des vestiges de l'ère soviétique. Cet effort va se poursuivre avec le déploiement de systèmes annoncés comme le Sarmat et l'Avanguard, mais dans un contexte probablement

plus détendu grâce aux grands investissements réalisés dans la période précédente. Il anticipe donc une stabilisation vers 2020 voire une réduction par la suite de la part relative du nucléaire dans le programme d'armement couvrant la période 2018-2027. Ceci serait selon Julian Cooper cohérent avec les déclarations stratégiques faites sur la diminution de la part des forces nucléaires dans la stratégie militaire russe et le développement annoncé de nouvelles forces conventionnelles.

PUBLICATIONS ET SEMINAIRES

I. **Nina Tannenwald, « How Strong Is the Nuclear Taboo Today ? », *The Washington Quarterly*, vol. 43, n° 3, automne 2018**

Par Bruno Tertrais

Mme Nina Tannenwald, professeure à la Brown University, est connue pour avoir conceptualisé la notion de tabou nucléaire et publié un ouvrage éponyme en 1999. Pour elle, une « inhibition normative » a empêché les Etats-Unis d'utiliser l'arme nucléaire depuis 1945.

Elle revisite aujourd'hui ce concept dans une réflexion déclinée en deux formats, l'une dans *Foreign Affairs*, et l'autre, plus longue, dans *The Washington Quarterly*. Pour Nina Tannenwald, « le tabou nucléaire est au cœur de l'ordre normatif » nucléaire et s'est répandu au-delà des Etats-Unis. Ses conséquences ont été de :

- Délégitimer l'emploi de l'arme nucléaire comme un moyen militaire,
- Contribuer à l'établissement d'une relation stable de dissuasion mutuelle avec Moscou,
- Affaiblir la dissuasion entre Etats nucléaires et Etats non-nucléaires,
- Rendre plus difficiles les menaces nucléaires ouvertes,
- Contribuer à délégitimer la prolifération nucléaire.

Mme Tannenwald voit aujourd'hui deux changements inquiétants :

- La multiplication des « menaces nucléaires de nature belliqueuse » et le changement de

ton des dirigeants dans leurs déclarations publiques.

- La « relégitimation » des armes nucléaires, qu'elle attribue à trois facteurs : la politique nucléaire de Trump, un « gigantesque bon en arrière », avec la fin du critère des circonstances extrêmes et le renouveau de la notion de « supériorité stratégique » ; l'oubli des dangers nucléaires, avec le passage du temps ; et l'abaissement du seuil nucléaire dans les doctrines.

Dans cette optique, elle estime que le Traité d'interdiction peut contribuer à renforcer le tabou nucléaire, souscrivant à l'idée selon laquelle « on n'a pas attendu l'avis des fumeurs pour interdire la cigarette » dans les lieux publics. Les travaux de Mme Tannenwald sont de grande qualité et sa thèse du « tabou » mérite toute l'attention (même si on peut lui préférer celle de la « tradition de non-emploi » attribuée à T. V. Paul). Il est d'autant plus regrettable qu'elle se fourvoie largement dans cette analyse :

- La thèse de « l'oubli nucléaire », séduisante sur le papier (et sans doute valable dans le cas de certains dirigeants, notamment en Russie), n'est pas totalement convaincante du fait du retentissement de la campagne sur les « effets humanitaires » de l'emploi des armes nucléaires.
- Plus problématique est l'erreur de caractérisation de la politique de M. Trump : le cri-

tère des circonstances extrêmes est toujours en vigueur ; et l'administration Obama validait, dans les faits, la supériorité stratégique (« Second-to-None »).

- La thèse selon laquelle il y aurait un abaissement généralisé du seuil nucléaire, quoique populaire, est très mal étayée.
- L'approbation de la comparaison sur l'interdiction de la cigarette est inappropriée : les Etats non-nucléaires ne disposent

d'aucun pouvoir de contrainte sur les Etats nucléaires.

Enfin, on aurait aimé que Mme Tannenwald fasse une comparaison avec l'abaissement possible du tabou sur les armes chimiques et biologiques (Sarin, Novichok, VX...).

Au fond, cette analyse et révélatrice de la regrettable politisation du débat stratégique américain, exacerbée sous le mandat de M. Trump.

2. *Do Nuclear Weapons Matter? Foreign Affairs*, vol. 97, n°6, novembre-décembre 2018

Par Bruno Tertrais

Le dernier numéro de la revue *Foreign Affairs* consacre un dossier substantiel à la question des armes nucléaires, en donnant la parole à des experts reconnus et d'obédiences intellectuelles diverses.

Le contenu de ce dossier s'avère toutefois décevant : il relève essentiellement de la vulgarisation d'écrits déjà publiés – sous la forme de contributions plus courtes et facilement lisibles. Il n'y a, par ailleurs, aucun débat entre auteurs ni aucun véritable essai de synthèse.

John Mueller (« *Nuclear Weapons Don't Matter* ») répète sa thèse provocatrice selon laquelle « les armes nucléaires n'ont pas d'importance », développée dans un ouvrage de 2009 (*Atomic Obsession*), et sans prendre en compte les contre-arguments qui ont pu y être opposés.

Ninna Tannenwald (« *The Vanishing Nuclear Taboo* ») résume la thèse qu'elle a développée en septembre dernier dans *The Washington Quarterly* (voir ci-dessus), sous un angle un peu différent : elle y explique notamment comment et pourquoi, selon elle, Barack Obama n'a pu

mettre en œuvre son agenda de Prague – avec quelques piques envers la France.

Elbridge Colby (« *If You Want Peace, Prepare for Nuclear War* »), qui a récemment quitté le Pentagone, soutient sans surprise une position conservatrice sur la dissuasion nucléaire, et approuve les grandes orientations de la *Nuclear Posture Review* de 2018, mais en cherchant à se démarquer des analystes républicains les plus durs.

Scott Sagan (« *Armed and Dangerous* ») présente l'une des contributions en apparence les plus novatrices : il suggère que le développement dans le monde du modèle politique de ce qu'il appelle la « dictature personnalisée » pourrait s'avérer problématique pour la dissuasion dès lors que de tels régimes se doteraient de l'arme nucléaire. Il est toutefois bien en peine de dresser une liste crédible de tels pays, à l'exception intéressante de l'Arabie saoudite (ce qui présume, peut-on noter, une révolution profonde du régime politique saoudien, tant celui-ci qui favorise par nature la décision collective).

Olga Olikier (« *Moscow's Nuclear Enigma* ») résume ses thèses bien connues sur la nature de la stratégie nucléaire russe, très critiques de la description qui en est faite dans la *Nuclear Posture Review* de 2018. On notera en particulier sa description de la doctrine navale russe de 2017.

Caitlin Talmadge (« *Beijing's Nuclear Option* ») reprend sous une forme abrégée les thèses développées de manière assez convaincante dans son article publié dans *International Security* (printemps 2017). Elle avance que la stratégie du Pentagone en cas de conflit avec Pékin – décrite comme une série de frappes conventionnelles dans la profondeur du territoire chinois – pourrait conduire de manière inopinée à une escalade nucléaire.

CALENDRIER

- **IX° Assises nationales de la recherche stratégique.** Les dissuasions., CSFRS, Jeudi 6 décembre 2018, 09 h 00-18 h 00, Paris
- **Centre interdisciplinaire d'études sur le nucléaire et la stratégie (CIENS), ENS**
 - Séance n°7 - La crise nucléaire iranienne : 14 novembre, (Pourquoi la dissuasion ? Introduction aux questions stratégiques)
 - Séance n°8 – Une expérience concrète de désarmement : 21 novembre, (Pourquoi la dissuasion ? Introduction aux questions stratégiques)
 - Jeudi 15 novembre et jeudi 22 novembre / Séances n°2 et 3 – Les critères de la guerre juste appliqués à l'arme nucléaire (autorité légitime, intention, théorie du double effet)
 - 8 novembre et 29 novembre : Pour une socio-histoire du nucléaire militaire