

# Observatoire de la Dissuasion

Bulletin mensuel

**EMMANUELLE MAITRE**  
*Observatoire sous la direction de*  
**BRUNO TERTRAIS**

**FONDATION**  
*pour la* **RECHERCHE**  
**STRATÉGIQUE**



## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>3</b>
<b>VEILLE</b> .....	<b>4</b>
1. <b>Etats-Unis</b> .....	<b>4</b>
2. <b>Russie</b> .....	<b>4</b>
3. <b>OTAN</b> .....	<b>4</b>
4. <b>Royaume-Uni</b> .....	<b>4</b>
<b>QUESTIONS POLITIQUES ET STRATÉGIQUES</b> .....	<b>5</b>
1. <b>Les Etats-Unis et le « Trident à faible énergie » : quand le Département d'Etat fait de la stratégie nucléaire</b> .....	<b>5</b>
<b>QUESTIONS TECHNIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES</b> .....	<b>8</b>
1. <b>Dualité des systèmes et risques d'escalade</b> .....	<b>8</b>
<b>POINT DE VUE</b> .....	<b>10</b>
1. <b>Le TNP et COVID-19 : la fable du dragon et du pangolin</b> .....	<b>10</b>
<b>PUBLICATIONS ET SEMINAIRES</b> .....	<b>13</b>
1. <b>Trilateral Arms Control ? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing Par Institute for Peace Research and Security Policy, par Ulrich Kühn, Alexey Arbatov, David Santoro et Tong Zhao</b> .....	<b>13</b>
<b>CALENDRIER</b> .....	<b>17</b>

Mai 2020

## AVANT-PROPOS

---

Le mois dernier, le département d'Etat publiait une analyse justifiant le déploiement d'armes de faible puissance sur le missile Trident. Ce bulletin commente ce document sur la forme et sur le fond.

Par ailleurs, une étude récente de James Acton repose la question des risques d'escalade involontaire liés à l'incapacité croissante de distinguer des systèmes nucléaires et conventionnels. Le bulletin recense donc ces systèmes et évoquent les principaux développements attendus en la matière.

Une rubrique exceptionnelle célèbre le rôle joué par l'AIEA dans la crise de la Covid-19.

Enfin, ce numéro se penche sur une publication récente évoquant la question de la maîtrise des armements trilatérale.

*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. Etats-Unis

**7 mai** : le *US Stratcom* procède à un [entraînement de ses bombardiers stratégiques](#) sur une mission de longue portée impliquant deux B-2 et quatre B-52H<sup>1</sup>.

**22 mai** : des propos non-confirmés relancent la question des [essais nucléaires aux Etats-Unis](#)<sup>2</sup>.

### 2. Russie

**26 mai** : *Ria Novostni* annonce des [essais du drone nucléaire sous-marin Poseidon](#) à l'automne 2020<sup>3</sup>. De son côté, *TASS* rapporte que le bombardier stratégique [PAK DA serait entré en phase de construction](#) avec l'objectif d'achever le premier appareil en 2021<sup>4</sup>.

### 3. OTAN

**2 mai** : des propos du responsable du SPD au Bundestag illustrent la division du parti sur le maintien [d'armes nucléaires de l'OTAN](#) sur le territoire allemand<sup>5</sup>.

### 4. Royaume-Uni

**13 mai** : le *Public Account Committee* publie un rapport qui pointe les [problèmes de gestion des projets liés aux infrastructures](#) de la dissuasion britannique<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> « USSTRATCOM Conducts Long-Range Strategic Bomber Mission », U.S. Strategic Command Public Affairs, 11 mai 2020.

<sup>2</sup> Aaron Metha, « Live nuclear testing could resume in 'months' if needed, official says », *Defense News*, 27 mai 2020.

<sup>3</sup> Thomas Nilsen, « Russia's 'doomsday drone' prepares for testing », *Barents Observer*, 26 mai 2020.

<sup>4</sup> « Russia begins construction of the first PAK DA strategic bomber – sources », *TASS*, 26 mai 2020.

<sup>5</sup> Timothy Jones, « Germany: SPD call to withdraw US nuclear arms stokes debate », *Deutsche Welle*, 2 mai 2020.

<sup>6</sup> Public Account Committee, Defence « Nuclear Infrastructure », 2<sup>nd</sup> Report, HC 86, 13 mai 2020.

## QUESTIONS POLITIQUES ET STRATÉGIQUES

---

### 1. *Les Etats-Unis et le « Trident à faible énergie » : quand le Département d'Etat fait de la stratégie nucléaire*

Par Bruno Tertrais

Il est très rare que le Département d'Etat s'aventure de manière approfondie dans le domaine de la stratégie nucléaire, et peu probable que cela aurait été le cas en 2020 en l'absence de Chris Ford, un « intellectuel-diplomate » rompu à l'analyse stratégique. Le document publié le 24 avril 2020 est consacré à la question du *Low-Yield Trident* (système d'armes Trident-2D5 / W76-2) qui a fait couler beaucoup d'encre depuis 2018<sup>7</sup>. Détaillé, le document se compose d'une préface de M. Ford et d'une analyse signée du Bureau de la maîtrise des armements, de la vérification et de du respect, mais qui porte à l'évidence la patte de son responsable.

Il reprend la justification initiale donnée par la NPR de 2018 de ce nouveau système d'arme – le déploiement de nouveaux moyens russes « non-stratégiques » à double capacité – mais ajoute, de manière intéressante, que le raisonnement de la NPR serait également valable pour la Chine. (Rappelons que la plus grande opacité règne sur les capacités duales chinoises à courte et moyenne portée et qu'il n'existe, de l'avis de la quasi-totalité des analystes, aucune certitude quant à leur dotation éventuelle en armes nucléaires.) Il traite ainsi la Chine sur un pied d'égalité avec la Russie, y compris en alléguant que « *la modernisation chinoise comprend également l'exploration de [formules] d'armes nucléaires de faible énergie* ».

Un défi se présenterait donc aux Etats-Unis. Pour y répondre, le document rejette deux stratégies fallacieuses ou coûteuses, les « *représailles massives* » systématiques, et la « *réponse en miroir* » qui consisterait à riposter exactement par les mêmes moyens et au même niveau. Il précise qu'il s'agit d'assurer la dissuasion dans ce que l'on pourrait appeler la « zone grise » qui sépare le niveau « indiscutablement stratégique » (tir de territoire central à territoire central) du niveau « clairement de théâtre » (tir d'un territoire tiers sur un territoire tiers). Le but recherché est à la fois :

- d'affermir la dissuasion générale en temps de paix : un Etat adverse ne doit pas « *calculer que les Etats-Unis ne possède pas d'options de riposte proportionnée garantie et pourrait ainsi capituler* ».

---

<sup>7</sup> Office of the Undersecretary of State for Arms Control and International Security, Strengthening Deterrence and Reducing Nuclear Risks : The Supplemental Low-Yield US Submarine-Launched Warhead, [Département of State](#), 24 avril 2020.

- de préserver la liberté d'action des Etats-Unis en temps de crise : en donnant au président les moyens de riposter, s'il choisit cette option, de manière proportionnée (maîtrise de l'escalade).

L'analyse du Département d'Etat déroule le raisonnement ayant conduit au choix de ce type particulier de système d'arme : d'un côté, les inconvénients des systèmes à courte et moyenne portée sol-sol ; de l'autre, la disponibilité immédiate des MSBS (alors que les forces aériennes doivent être « générées »), leur aptitude à la survie, leur forte capacité de pénétration. Elle rappelle que l'aviation stratégique ou de théâtre peut être affectée à d'autres missions, et qu'en outre, dans certaines circonstances, une riposte très rapide pourrait être exigée. Revenant à l'argumentation initiale – c'est d'abord de dissuasion qu'il s'agit – elle précise que « *cette capacité contribue à empêcher la Russie de calculer, à tort, que les Etats-Unis n'auraient pas les moyens d'atteindre ses objectifs politico-militaires après une attaque nucléaire limitée contre l'OTAN* ». Elle précise en outre que l'option retenue est peu coûteuse et a pu être mise en place rapidement (ce qui a été fait en deux ans).

Pas plus que d'autres textes officiels, il ne mentionne aucun exemple d'objectif. Mais il précise : « *les dirigeants de tout pays qui choisirait d'employer des armes nucléaires contre les Etats-Unis et ses alliés d'une manière limitée ne doivent pas pouvoir se dire que l'Amérique s'interdirait certains objectifs de haute valeur dès lors qu'ils n'ont pas procédé à des tirs sur le territoire américain* » (ce qui semble impliquer qu'un tir purement symbolique, de démonstration de capacité, serait exclu). En outre, il rappelle les principes qui guideraient alors la planification :

- Rétablir la dissuasion : la planification tiendrait compte des intentions adverses présumées et tenterait d'allier, dans sa riposte, « *détermination* » (*resolve*) et « *modération* » (*restraint*).
- Tenir compte des éventuelles opérations classiques en cours : la planification ne doit pas affecter ces opérations, et peut – le cas échéant mais en tout état de cause sans qu'un effet tactique soit recherché – y aider.

Enfin, l'analyse s'attache à démonter l'objection dite de la « discrimination » (impossibilité pour l'adversaire, au lancement, de connaître la nature limitée de la frappe) en rappelant : que la composante aérienne est elle aussi dotée d'une gamme d'options en termes d'énergie ; qu'au vu du caractère public des décisions prises, les adversaires des Etats-Unis ne sauraient partir du principe qu'un tir de MSBS serait nécessairement une frappe massive ; et qu'il n'y a aucune raison stratégique de riposter massivement, dès la détection du départ du missile, au tir d'un seul missile : Moscou, en particulier, saurait qu'un seul missile – même s'il était doté de plusieurs têtes de forte énergie – ne pourrait porter atteinte de manière significative à sa capacité de riposte (missiles et C3).

Contestés par nombre d'analystes américains opposés à la politique de l'administration Trump, ces raisonnements ne peuvent guère être pris en défaut du point de vue de la logique stratégique. C'est pourtant ce que fait l'un – des plus raisonnables – d'entre eux, George Perkovich, dans un commentaire publié le 6 mai<sup>8</sup>. Il est vrai que M. Perkovich s'intéresse avant tout au langage proposé par M. Ford

---

<sup>8</sup> George Perkovich, Critiquing the State Department's Nuclear Posture Clarification, [Carnegie Endowment for International Peace](#), 6 mai 2020.

quant aux circonstances dans lesquelles les Etats-Unis pourraient riposter à une attaque non-nucléaire par des moyens nucléaires. Il reproche ainsi à l'auteur d'être avare de précision en ce qui concerne le type d'agression non-nucléaire susceptible de « *faire des ravages* » (*wreak havoc*) du même ordre que ceux d'une attaque nucléaire. Contrairement à nombre de critiques, toutefois, M. Perkovich ne s'arc-boute pas sur la question de l'énergie de l'arme W76-2 et en comprend l'intérêt. Cela étant posé, il prétend mettre alors l'administration Trump devant ses contradictions : si les armes « de faible énergie » sont plus crédibles... pourquoi alors disposer de plusieurs milliers d'armes « de forte énergie » ?

L'administration Trump – ou plutôt, en l'espèce, M. Ford, qui y fait figure d'exception à bien des égards – doit être saluée pour cet effort de transparence et de pédagogie sur ce sujet complexe. Toutefois, elle prend aussi le risque d'attirer de nouveau l'attention sur une capacité controversée, probablement utile mais dont le caractère central pour la prévention d'un conflit nucléaire impliquant les Etats-Unis n'est pas démontré.

## QUESTIONS TECHNIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES

---

### 1. *Dualité des systèmes et risques d'escalade*

Par Emmanuelle Maitre

Depuis le refus par le Congrès de financer la conversion de missiles balistiques de type ICBM en armes conventionnelles, de nombreuses analyses ont dénoncé ou atténué le danger des systèmes duaux en étudiant notamment le risque qu'un adversaire visé par une arme conventionnelle ne la prenne pour une arme nucléaire et organise une riposte en conséquence. Les débats ont notamment porté sur les projets de frappe stratégique conventionnelle (*Conventional Prompt Global Strike*), ou encore le missile de croisière en cours de développement LRSO<sup>9</sup>. Pour autant, dans une récente publication remarquable, James Acton insiste sur les risques d'escalade dus à l'ambiguïté d'un système, avant même que celui-ci ne soit utilisé. Ce risque lui paraît à la fois plus important et moins étudié que le risque de mauvaise interprétation après le lancement<sup>10</sup>.

La plupart des Etats nucléaires déploient actuellement des systèmes duaux ou pouvant induire une confusion sur les têtes qui leur sont attribuées.

A l'avenir, la multiplication de nouveaux systèmes, rendue possible en particulier par l'éclatement du FNI et par le développement des technologies hypersoniques, pourrait accroître ce phénomène. Les risques de confusion sont notamment liés à des difficultés pour les services de renseignement à établir l'attribution ou non de têtes nucléaires à des vecteurs donnés, la similitude de certains vecteurs nucléaires par rapport à leurs homologues conventionnels, et des risques liés à l'interprétation de données parcellaires ou extrapolées. En cas de crise voire de guerre, le risque d'interprétation augmente d'autant que les capacités ISR sont dégradées et que les pratiques de déploiement habituelles sont modifiées. Par ailleurs, un acteur peut penser qu'il est dans son intérêt de rendre confuse l'analyse adverse, notamment pour renforcer sa dissuasion.

James Acton souligne deux risques liés à cet état de fait.

---

<sup>9</sup> Matthew Costlow, « The New Nuclear Cruise Missile and the Stability Argument », [Real Clear Defense](#), 8 février 2016 ; William Perry et Andy Weber, « Mr. President, Kill the New Cruise Missile », [The Washington Post](#), 15 octobre 2015 ; James M. Acton, *Silver Bullet? Asking the Right Questions About Conventional Prompt Global Strike*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2013.

<sup>10</sup> James Acton, « Is it a Nuke? Pre-Launch Ambiguity and Inadvertent Escalation », *Carnegie Endowment for International Peace*, 2020.

Le premier est le « faux-positif » : il se caractérise par une conviction erronée qu'un adversaire déploie des systèmes nucléaires ou envoie des systèmes nucléaires alors que les armes impliquées sont conventionnelles. Ce scénario comprend un risque d'escalade si l'Etat observateur entreprend de répondre par des manœuvres nucléaires voire même par des frappes préventives.

Le second est le « faux-négatif » : il conduit à sous-estimer un avertissement nucléaire de l'adversaire et à poursuivre une action qui peut être à son tour considérée comme une escalade délibérée.

Pour James Acton, le cas des risques d'escalade avant le lancement doit être considéré très sérieusement notamment car en cas de crise, les risques liés à ces situations peuvent durer, donner lieu à de très nombreuses options et mettre aux prises plus d'acteurs que les risques de confusion suite à un lancement. Il estime qu'idéalement, les Etats et en particulier Washington, Moscou et Pékin, devraient cesser de s'appuyer sur ce type de systèmes duaux. Néanmoins, pour des raisons stratégiques, politiques ou financières, il reconnaît que cette recommandation n'est pas réaliste. Plusieurs auteurs ont en effet estimé récemment que le mélange des systèmes conventionnels et nucléaires chinois était une stratégie délibérée<sup>11</sup>. Il propose donc un ensemble de mesures plus modestes, dont certaines peuvent être envisagées de manière unilatérale et d'autres de manière coopérative. Ainsi, il estime que les responsables des acquisitions du DoD devraient systématiquement considérer les risques d'escalade involontaire et d'erreur d'interprétation avant de développer des systèmes duaux. Ce risque devrait être en particulier étudié lors de l'acquisition de nouveaux missiles de croisière sous-marins nucléaires. Deuxièmement, les plans de contingence, que ce soit au niveau de l'analyse du comportement adverse que du dialogue dissuasif, devraient également mieux prendre en compte le risque d'escalade en étant plus explicite sur la nature des moyens mis en œuvre. Au niveau coopératif et trilatéral, le chercheur de la Carnegie recommande l'interdiction de l'ambiguïté pour les systèmes hypersoniques et la mise en œuvre de mesures de transparence sur les systèmes déjà déployés. Des discussions privées pourraient notamment permettre de mieux différencier les systèmes nucléaires et conventionnels.

---

<sup>11</sup> Ankit Panda, « China's Dual-Capable Missiles: A Dangerous Feature, Not a Bug », [The Diplomat](#), 13 mai 2020 et P.W. Singer and Ma Xiu, China's ambiguous missile strategy is risky, [Popular Science](#), 11 mai 2020.

## POINT DE VUE

**1. Le TNP et COVID-19 : la fable du dragon<sup>12</sup> et du pangolin**Par Lova Rinel<sup>13</sup>

*La pandémie de COVID-19 met en exergue les failles et les succès du système international. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) fait face aux soupçons d'influence chinoise, ce qui pousse les Etats-Unis, son plus gros bailleur<sup>14</sup>, à suspendre sa participation financière. Au second plan, l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA) confirme discrètement mais efficacement la pertinence du TNP.*

**L'AIEA face au pangolin**

*Si pendant longtemps les médias ont consacré (et consacrent encore) leur attention sur la question de l'énergie, d'autres domaines sont suivis par l'AIEA : santé, industrie, eau, environnement et alimentation/agriculture<sup>15</sup>. De plus, l'Agence contribue à la sécurité internationale par sa capacité de contrôle et d'inspection en matière de non-prolifération des armes nucléaires.*

*Pour les 442 centrales nucléaires en activité dans 30 pays, l'AIEA a mis à disposition un « manuel d'exploitation des communications sur les incidents et les urgences »<sup>16</sup> appuyant ainsi les Etats et les opérateurs afin de respecter les différentes mesures barrières pour lutter contre la COVID-19 tout en assurant la sécurité des sites nucléaires. Pour renforcer les opérateurs, l'AIEA a également organisé des webinaires destinés à appuyer les différents pays sur la radioprotection et la sûreté, mais également sur la protection des employés<sup>17</sup>. L'Agence a publié des documents, notamment le « Guide d'analyse de la sûreté et documentation de délivrance de permis pour les installations du cycle du combustible nucléaire »<sup>18</sup>, afin d'aider les autorités nationales à renforcer leurs capacités dans le domaine de la sûreté des installations liées au cycle du combustible nucléaire, tout en maintenant leurs inspections<sup>19</sup>.*

<sup>12</sup> Dans la mythologie aborigène, l'uranium est défini comme un dragon.

<sup>13</sup> La rubrique « Point de vue » accueille exceptionnellement des contributions extérieures permettant de mettre en avant des tribunes ou domaines d'expertise liés à la dissuasion. Lova Rinel est contributrice au titre du Réseau Nucléaire et Stratégie – Nouvelle Génération.

<sup>14</sup> Les Etats-Unis ont suspendu leur donation de 500 millions de dollars en avril 2020. Voir AFP, « Donald Trump suspend le financement par les Etats-Unis de l'OMS, qu'il accuse d'avoir mal géré l'épidémie de coronavirus », [France Info](#), 15 avril 2020.

<sup>15</sup> Technologie nucléaire et applications, [AIEA](#).

<sup>16</sup> Laura Gil, New IAEA Operations Manual for Stronger Global Emergency Preparedness and Response, AIEA, 5 mai 2020.

<sup>17</sup> « Continuity in COVID-19 pandemic: How to run effective technical services for individual monitoring during a pandemic », Webinar, [AIEA](#), 27 mai 2020.

<sup>18</sup> « Safety Analysis and Licensing Documentation for Nuclear Fuel Cycle Facilities », *Safety Reports Series No. 102*, [AIEA](#), 2020.

<sup>19</sup> IAEA, « The IAEA has chartered its own plane for the first time ever in order to get safeguards inspectors into the field. Despite #COVID19 and flights cancellations, our inspectors continue their work in verifying nuclear materials remain peaceful. », [Twitter](#), 17 mai 2020.

*Dans le domaine médical, l'Agence a dès le 9 mars annoncé par la voix de son directeur général Rafael Grossi qu'elle « fournirait des trousseaux de diagnostic et du matériel, et dispenserait une formation sur les techniques de détection dérivées du nucléaire aux pays demandant une assistance »<sup>20</sup>, alors que l'OMS a attendu le 12 mars pour déclarer la situation de pandémie. Plus précisément, l'AIEA a mis à profit une expérience et une expertise indéniables et reconnues concernant la détection des flambées de certaines maladies virales et leur diagnostic. Le paludisme, le chikungunya, la dengue, la fièvre jaune, Zika ou encore Ebola sont autant de maladies que l'Agence œuvre à éradiquer<sup>21</sup>. Elle a donc été logiquement intégrée dans l'équipe de gestion de crise de la COVID-19 pilotée par l'OMS incluant 14 autres entités des Nations Unies<sup>22</sup>.*

*Sur la non-prolifération, Rafael Grossi affirme poursuivre la mission de lutte contre la prolifération des armes nucléaires<sup>23</sup>, dans un contexte où, avant l'annonce de pandémie par l'OMS, l'AIEA avait manifesté son inquiétude face à la circulation de matières nucléaires non déclarées et d'activités nucléaires non déclarées par l'Iran<sup>24</sup>.*

*La COVID-19 permet d'illustrer les décennies de travail de recherche des scientifiques de l'AIEA. Cela peut paraître anodin, mais il existe peu d'agence internationale capable d'une telle panoplie d'actions et de telles responsabilités, avec une telle réactivité, de tels résultats, et qui bénéficie en plus d'une confiance totale de tous ses Etats membres. Cette expertise est telle qu'en cette période de crise, l'Agence a réussi à collecter 22 millions d'euros de la part de ses Etats membres<sup>25</sup>. « Ces fonds sont utilisés pour soutenir la capacité des Etats membres à diagnostiquer la pandémie. Nous avons réussi à collecter des fonds afin de pouvoir acheter des kits de diagnostic pour les laboratoires nationaux des Etats membres. Il est difficile de dire si ces fonds sont suffisants car les demandes des Etats membres continuent d'augmenter » explique Shota Kamishima, conseiller auprès du directeur général de l'AIEA chargé de la gestion de crise de la COVID-19<sup>26</sup>.*

*Ce que révèle l'AIEA au travers de ses coopérations avec les diverses agences de l'ONU et de manière plus éloquente durant cette crise, c'est ce que l'on pourrait appeler « la pluridisciplinarité de l'atome dans la résolution des crises ». De fait, depuis l'annonce de l'Agence de sa capacité à appuyer les pays qui auraient besoin d'une aide pour effectuer des tests COVID-19, 120 pays ont répondu à cet appel<sup>27</sup>.*

---

<sup>20</sup> « L'AIEA va aider les pays à détecter le nouveau coronavirus », [AIEA](#), n°11/2020, 20 mars 2020.

<sup>21</sup> Carley Willis et James Howlett, « Lutte contre le chikungunya, la dengue, la fièvre jaune et la maladie à virus Zika : de nouvelles lignes directrices apportent une harmonisation à l'échelle mondiale », [AIEA](#), 13 mai 2020.

<sup>22</sup> « Secretary-General's Briefing to Member States on the Organization's Response to COVID-19 », [Nations Unies](#), 20 mars 2020.

<sup>23</sup> Rafael Grossi, « 2020 #NPT Review Conference has been postponed due to the #COVID19 crisis. When it happens @IAEAorg will be there as always. In the meantime, the Agency continues its activities under the NPT Treaty to verify nuclear remains peaceful », [Twitter](#), 31 mars 2020.

<sup>24</sup> Dean Calma, « Iran : l'AIEA s'inquiète d'éventuelles activités nucléaires non déclarées », [ONU Info](#), 9 mars 2020.

<sup>25</sup> « IAEA Project to Help Countries Combat COVID-19 Draws €22 Million in Funding », n°17/2020, AIEA, 11 mai 2020.

<sup>26</sup> Entretien avec l'auteur.

<sup>27</sup> « Atomic agency cites concerns over Iran testing sites, offers COVID-19 assistance », [UN News](#), 9 mars 2020.

### ***Le pangolin, la non-prolifération et la dissuasion***

*Avant la crise de la COVID-19, la Conférence d'examen quinquennal du TNP (RevCon 2020) devait répondre à un défi : ne pas reproduire l'échec de 2015. Rappelons-le, la RevCon 2020 a pour objectif non pas de renégocier le Traité, mais d'examiner sa mise en œuvre. Elle se prépare dans un climat délétère sur les questions stratégiques, y compris au sein de l'Alliance atlantique. Malgré cela, la COVID-19 a attisé les tensions entre la Chine et les Etats-Unis, et en cela peut contribuer à revaloriser le rôle de la dissuasion nucléaire.*

*La COVID-19 a certes remotivé les militants du désarmement, qui appellent à une réduction voire une suppression du budget de la dissuasion en faveur de la santé. Aussi apprend-on sur le site d'ICAN que la bombe « coûterait » 100 000 lits d'hôpital<sup>28</sup>. Mais l'appel de Françoise Dumas, Présidente de la Commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, à ne pas toucher au budget de la Défense au motif du nécessaire soutien à la reprise économique au lendemain de l'épidémie montre que la Représentation nationale reste vigilante<sup>29</sup>.*

*Que nous a appris la COVID-19? Que les économies dans les secteurs stratégiques n'ont pas permis à la France de faire face à une menace. Le secteur nucléaire doit-il être rogné (encore un peu plus) par une culture du déni stratégique? Si les défenseurs de l'abolition promeuvent un désarmement absolu et immédiat, ils admettent également que les recherches civiles, notamment en France, n'auraient pu se développer sans les avancées militaires. Que ce soit chez les militants les plus farouches<sup>30</sup> ou les plus modérés<sup>31</sup>, aucun ne conteste le lien entre développement du nucléaire civil et militaire, notamment sur les technologies médicales<sup>32</sup>. Ces mêmes technologies ont aujourd'hui permis de participer à la lutte contre la COVID-19.*

*En résumé, cette crise prouve l'efficacité de l'AIEA pour veiller à la sûreté nucléaire dans le monde, poursuivre la pression sur l'accord iranien, et contribuer à gérer une pandémie inédite. Elle a révélé le travail quotidien d'une agence qui se tient aux engagements des Nations Unies à savoir la protection des populations et la sécurité internationale. A l'attention des participants à la prochaine RevCon : le pangolin est finalement un philosophe, il nous montre la Lune, ne regardons pas le bout de son doigt.*

---

<sup>28</sup> « Nuclear Spending vs Healthcare », [ICAN](#), mars 2020.

<sup>29</sup> Françoise Dumas, « Le budget de la défense doit être, plus que jamais, préservé », [Le Figaro](#), 5 mai 2020.

<sup>30</sup> « Nucléaire : l'électricité ou la bombe ? Les liens entre nucléaire civil et nucléaire militaire », [Réseau Sortir du Nucléaire](#), 1<sup>er</sup> février 2008.

<sup>31</sup> Hervé Bercegol, « Les choix techniques du nucléaire français : le lien historique civil-militaire », [Reflets de la Physique](#) n° 60, mai 2018.

<sup>32</sup> Jacques Bordé et Michèle Leduc, « Nucléaires civil et militaire : des recherches liées », [Reflets de la Physique](#) n° 60, mai 2018.

### 1. *Trilateral Arms Control ? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing*

Par Institute for Peace Research and Security Policy, par Ulrich Kühn, Alexey Arbatov, David Santoro et Tong Zhao

*Trilateral Arms Control ? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing* est un rapport de recherche de l'*Institute for Peace Research and Security Policy* (Université d'Hambourg) coordonné par Ulrich Kühn avec les contributions de David Santoro pour le point de vue américain concernant un potentiel cadre de maîtrise des armements trilatéral, d'Alexey Arbatov pour une perspective russe et de Tong Zhao pour un regard chinois.

Ulrich Kühn rappelle que très vite après le retrait des États-Unis du traité FNI en 2019, Donald Trump a déclaré qu'il voulait d'un nouvel accord de maîtrise de l'armement intégrant la Chine. Pour l'auteur, plusieurs raisons justifient en effet le besoin de trouver un nouveau format qui dépasserait le bilatéralisme américano-russe datant de la guerre froide. Tout d'abord, s'il est laissé libre cours à la compétition des moyens nucléaires et conventionnels, le risque de retour de la course aux armements sera très largement accru, surtout en Asie de l'est. De plus, en plus d'être un facteur de stabilité, Ulrich Kühn pense qu'un accord de maîtrise des armements trilatéral constituerait un signal fort démontrant que la maîtrise de l'armement a bien un avenir, ce qui pourrait donner un nouvel élan au TNP. Pour lui, si les conditions actuelles ne sont certes pas favorables, il ne reste pas moins indispensable de réfléchir, dès maintenant, aux potentiels objectifs et conditions d'un tel accord. Ulrich Kühn a ainsi demandé à trois auteurs de s'interroger sur le positionnement et les intérêts respectifs de leur pays. Ulrich Kühn explique que le but de ce rapport n'est pas d'arriver à un consensus sur cette question, mais d'identifier l'intérêt –ou non- d'un potentiel accord de maîtrise de des armements trilatéral.

Ulrich Kühn note un certain nombre de similitudes dans les propos des trois auteurs :

- Tous trois jugent que l'intégration de la Chine devrait commencer dès maintenant, même si dans un premier temps, cela pourrait se limiter à des mesures de confiance.
- Ils pensent aussi qu'il ne peut pas y avoir de stabilité stratégique si les trois États en question n'admettent pas le concept de vulnérabilité réciproque.
- Un accord de maîtrise de l'armement trilatéral devrait prendre en compte l'asymétrie des équilibres nucléaires bilatéraux entre ces trois États, sans conduire à légaliser une augmentation massive de l'arsenal chinois.
- Chacun des trois auteurs pense également qu'un futur accord trilatéral ou même un accord bilatéral américano-chinois ne peut être fondé sur la seule idée de limiter les capacités de la Chine. L'accord devrait au contraire trouver une formule de compromis réciproque.

### **Le point de vue des États-Unis**

David Santoro relève que le gouvernement américain reste flou sur la manière dont il souhaite intégrer la Chine (souhaite-il intégrer la Chine au traité New Start ou à un nouveau traité ?). Il est clair, en revanche, que le gouvernement américain procède par une approche bilatérale avec la Chine dans le but ultime d'en arriver à des négociations trilatérales.

Dans ce cadre, David Santoro commence par analyser les relations bilatérales des trois États concernés, en y apportant une perspective historique. La relation bilatérale américano-russe est caractérisée par une relation symétrique de dissuasion qui se détériore de plus en plus et risque d'aboutir à une nouvelle course aux armements. La relation américano-chinoise, au contraire, est caractérisée par une relation asymétrique de dissuasion, les États-Unis dominant la Chine. Cette relation ne comporte aucune dimension de maîtrise des armements et comporte donc un risque évident de course aux armements. Dans ce contexte, il estime qu'un accord de maîtrise des armements trilatéral devrait être fondé sur un cadre asymétrique puisqu'un scénario où les États-Unis et la Russie diminueraient leurs capacités pour les ramener au niveau de celles de la Chine n'est pas envisageable, ni un scénario dans lequel la Chine serait encouragée à renforcer ses capacités jusqu'au niveau de celles des États-Unis et de la Russie. Au regard des points de frictions importants qui existent dans les relations stratégiques de ces trois États (défense antimissile balistique américaine, armes conventionnelles stratégiques dont les missiles hypersoniques, espace et cyberspace), l'auteur pense également qu'aucun accord ne sera possible à moins que les trois États concernés ne fassent preuve de flexibilité.

David Santoro estime que ce serait une erreur de vouloir attendre des « conditions favorables » pour réfléchir à un tel accord. L'histoire et l'idée même de la maîtrise des armements est la gestion et la limitation de la course aux armements, qui intervient justement dans des contextes de compétition accrue. Si la Chine ne témoigne pas d'un intérêt à rejoindre un tel accord pour le moment, cela pourrait évoluer en fonction des potentielles conditions d'un tel accord et donc de ce que la Chine pourrait espérer en obtenir. David Santoro pense qu'étant donné leur expérience, les États-Unis et la Russie devraient intégrer la Chine dans le cadre légal actuel de maîtrise des armements. Ils devraient donc commencer par prolonger le traité New Start tout en lançant un appel diplomatique en faveur de négociations trilatérales.

### **Le point de vue de la Russie**

Alexey Arbatov explique que si depuis 2007 la Russie poussait pour que la maîtrise des armements bilatérale devienne multilatérale, sa position a changé récemment pour rejoindre celle des plus petits États dotés selon laquelle les États-Unis et la Russie doivent continuer à procéder sur un mode bilatéral puisqu'ils possèdent ensemble une part écrasante de l'arsenal nucléaire mondial. La Russie a, de plus, déclaré comprendre les raisons du refus de la Chine à être intégrée au cadre légal de maîtrise des armements. Comme l'a fait Santoro, Arbatov analyse ensuite les relations bilatérales des trois États concernés pour conclure que, prises ensemble, les relations stratégiques entre ces trois puissances sont asymétriques et manquent d'un socle commun ou encore d'un terrain d'entente en termes de parité et de stabilité stratégique. Son analyse des relations bilatérales ressemble à celle faite par Santoro mais il met plus particulièrement l'accent sur la relation croissante de coopération entre la Russie

et la Chine. Il fait également une analyse intéressante de l'évolution des doctrines nucléaires des États-Unis et de la Russie où il explique que ces grandes puissances tendent de plus en plus vers l'acceptation d'un principe d'une guerre nucléaire limitée par l'usage d'armes nucléaires tactiques.

Arbatov fait également une évaluation de l'arsenal nucléaire chinois et il estime que les capacités chinoises ont probablement été sous-estimées par la communauté internationale. De plus, si l'arsenal chinois est aujourd'hui bien plus petit que celui des États-Unis et de la Russie, la Chine est actuellement le seul État ayant la capacité technique et financière de mettre en place un réel développement de son potentiel stratégique sur les dix à quinze années à venir. Ainsi, que la Chine intègre ou non le cadre légal de maîtrise des armements, il faudra prendre en compte ses capacités et son programme de développement dans les négociations à venir. L'auteur explique ensuite que pour que la Chine rejoigne la maîtrise des armements, il faut qu'elle ait la garantie d'y gagner quelque chose du point de vue stratégique et qu'elle soit également assurée que tout potentiel accord ne cherchera pas à légaliser son infériorité stratégique vis-à-vis des États-Unis et de la Russie. Comme le font les deux autres contributions de ce rapport, il explique qu'il ne faudrait pas mettre en place un système visant à égaliser les capacités nucléaires de ces trois États. Il envisage alors un compromis où chacun des États se verrait imposer des réductions tout en ayant la permission de développer ses forces par ailleurs, dans le but de se retrouver, en quelque sorte, à mi-chemin : la Chine aurait par exemple l'obligation de réduire ses systèmes de portée intermédiaire tout en ayant la possibilité de renforcer ses capacités stratégiques, et les États-Unis et la Russie auraient la possibilité inverse de réduire leurs capacités stratégiques pour renforcer leurs systèmes de portée intermédiaire.

En conclusion, Arbatov estime que pour l'instant, l'attention et les priorités doivent porter sur la préservation de la relation de maîtrise des armements bilatérale entre les États-Unis et la Russie, qui ne doit pas souffrir de la volonté d'y intégrer la Chine, puisque cela reste une question complexe qui n'aboutira pas dans un avenir proche. Les États-Unis et la Russie devraient donc se concentrer sur les questions importantes auxquelles ils font désormais face ensemble : suite à l'abandon du traité FNI, les deux puissances devraient chercher, au moins, à s'engager à ne pas déployer d'armes nucléaires à portée intermédiaire en Europe et à se mettre d'accord sur des mesures de transparence. Ils doivent également prolonger le traité New Start de cinq ans et commencer à discuter d'un traité de remplacement. Ce prochain traité devra absolument, selon l'auteur, prendre en compte la question des nouvelles technologies stratégiques conventionnelles et nucléaires. L'auteur pense en effet que seule une continuation de la relation bilatérale américano-russe à cet égard peut servir de fondation solide à une « trilatéralisation » de la maîtrise de l'armement.

### **Le point de vue de la Chine**

Tong Zhao commence par expliquer que du point de vue du gouvernement chinois, il est incorrect de dire que la Chine devrait « rejoindre » la maîtrise des armements puisqu'elle y contribue en fait déjà, entre autres, par sa signature du TICE et ses efforts visant à promouvoir un engagement général de non-emploi en premier. Cela-dit, l'auteur explique qu'il y a plusieurs raisons pour lesquelles la Chine peut et devrait envisager d'approfondir sa participation à la maîtrise des armements.

Selon l'auteur, la Chine reconnaît généralement que la maîtrise des armements bilatérale américano-russe sert ses intérêts et améliore sa situation sécuritaire. Mais il pense qu'il devient de plus en plus urgent qu'elle reconnaisse également le lien entre la transparence et la prévisibilité de la modernisation de son programme nucléaire et le désir des États-Unis et de la Russie de continuer à limiter le développement de leurs arsenaux nucléaires. L'auteur analyse ensuite la dynamique stratégique des trois États et explique que cette dynamique gagnerait en stabilité si les intentions chinoises étaient dénuées de toute ambiguïté. S'il pense que la Chine peut prendre des mesures simples en ce sens (participation à des mesures de transparence par exemple), il juge également que la perception que les États-Unis se font de la Chine comme puissance révisionniste dépend peut-être de leur acceptation d'un équilibre stratégique de vulnérabilité réciproque. L'auteur pense que la compétition des moyens militaires conventionnels ne peut pas être exclue de la maîtrise des armements. Il souligne également que la Chine a tout intérêt à limiter ses dépenses militaires étant donné l'essoufflement de sa croissance économique.

Zhao estime que si le « trilatéralisme » n'est pas la seule manière dont la Chine peut approfondir son investissement en matière de maîtrise de l'armement, il y a quand même plusieurs raisons politiques pour lesquelles une telle approche serait dans son intérêt : éviter une relation de maîtrise des armements bilatérale sino-américaine calquée sur l'ancienne rivalité américano-soviétique ; tabler sur le soutien de la Russie pour faire valoir des préoccupations communes comme la défense anti-missile américaine ; favoriser la montée en puissance du statut politique de la Chine qui négocierait avec les deux puissances nucléaires mondiales sur un pied d'égalité. En ce qui concerne la forme que pourrait prendre un tel accord, Zhao avance ensuite quatre propositions concrètes. La proposition la moins ambitieuse est de trouver un accord qui permettrait d'empêcher une course aux armements sur les missiles de portée intermédiaire en Asie-pacifique. La seconde option serait de mettre en place un plafond concernant tous types de missiles à portée intermédiaire. La troisième option serait de trouver un cadre combinant les dispositions du traité FNI ainsi que celles du traité New Start. Enfin la quatrième proposition de Zhao, qui serait particulièrement attrayante pour la Chine, serait de trouver un accord incluant les systèmes de défense antimissile.

Dans les premières phases d'une maîtrise des armements trilatérale, ces quatre propositions ne pourraient que prendre la forme d'engagements politiques, étant donné le manque d'expérience et de confiance de la Chine en ce qui concerne les systèmes de vérification. À cet égard, l'auteur pense qu'il pourrait être intéressant d'inviter la Chine à observer les activités d'inspection américano-russes, afin que ces derniers puissent partager leur expérience dans ce domaine. Enfin, Tong Zhao pense également que des négociations trilatérales seraient l'occasion pour ces trois États d'échanger sur leurs doctrines, permettant potentiellement ainsi de favoriser l'apparition de compromis.

## CALENDRIER

---

- **Quelques webinaires en juin 2020 :**
- **3 juin 2020** : « The New Nuclear Arms Race and the Nuclear Nonproliferation Treaty », [Critical NPT Issues Webinar Series](#), Arms Control Association and Women’s International League for Peace & Freedom.
- **10 juin** : « Report de la 10ème conférence d'examen du TNP : défis et opportunités », [FRS](#)