

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. France.....	4
3. Pakistan.....	4
4. Royaume-Uni	4
5. Multilatéral	4
QUESTIONS POLITIQUES ET STRATÉGIQUES	5
1. La Russie, la Chine et le nucléaire Par Isabelle Facon	5
2. « Latence » nucléaire, dissuasion « virtuelle » et notion de seuil : introduction au cas iranien (2/3) Par Benjamin Hautecouverture	9
QUESTIONS TECHNIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES.....	14
1. Le site de Savannah River : un projet à nouveau réexaminé ? Par Emmanuelle Maitre	14
PUBLICATIONS ET SEMINAIRES.....	16
1. Ivo H. Daalder, Chuck Hagel, Malcolm Rifkind, Kevin Rudd (dir.), Preventing Nuclear Proliferation and Reassuring Nuclear Allies, The Chicago Council on Global Affairs, 2021 Par Bruno Tertrais	16
CALENDRIER	18

Février 2021

AVANT-PROPOS

Ce bulletin présente une analyse des perceptions russes de la dissuasion nucléaire chinoise, avec une évolution sensible du discours officiel et des experts depuis quelques années qui tend à minimiser le risque potentiel représenté par l'arsenal chinois. Ces perspectives ont été notamment mises en lumière dans les débats autour de la trilatéralisation des négociations sur la maîtrise des armements.

Il poursuit également la discussion concernant la latence nucléaire. Par ailleurs, il s'intéresse au projet particulièrement controversé aux États-Unis de construction d'un site de fabrication de charges de plutonium (Savannah River).

Enfin, il évoque la publication du dernier rapport du *Chicago Council on Global Affairs*.

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

9 février 2021 : La Navy procède à un essai de [Trident II-D5](#)¹.

16 février 2021 : L'Air Force valide la conception du futur [GBSD](#) présenté par Northrop Grumman².

23 février 2021 : L'Air Force procède à un [essai de Minuteman III](#) sur la base de Vandenberg³.

2. France

19 février 2021 : Florence Parly annonce le lancement en réalisation des [sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de 3^{ème} génération](#)⁴.

3. Pakistan

3 février 2021 : Le Pakistan procède à un tir d'essai du [missile Ghaznavi/Hatf III](#)⁵.

4. Royaume-Uni

26 février 2021 : Sous la direction de Keir Starmer, le [Labour](#) réaffirme de manière non équivoque son soutien à la dissuasion nucléaire britannique⁶.

5. Multilatéral

4 février 2021 : Cuba ratifie le TICE, suivi par l'Union des Comores le 19 février 2021.

¹ Joseph Trevithick, « Navy Finally Confirms Its Trident Missile Test Was What People Saw Off Florida This Week », *The Drive*, 11 février 2021.

² Sandra Erwin, « Northrop Grumman clears first design review of next-generation ICBM », *Spacenews*, 16 février 2021.

³ « Air Force Global Strike Command, Minuteman III test launch demonstrates safe, reliable deterrent », 24 février 2021.

⁴ « Florence Parly, ministre des Armées, annonce le lancement en réalisation des sous-marins nucléaires lanceurs

d'engins de 3e génération (SNLE 3G), Direction Générale de l'Armement », 19 février 2021.

⁵ « Pakistan today conducted a successful training launch of surface to surface ballistic missile Ghaznavi, capable of delivering nuclear and conventional warheads up to a range of 290 kilometers », *No PR-19/2021-ISPR*, Rawalpindi, 3 février 2021.

⁶ « Labour renews vow to keep nuclear weapons », *BBC News*, 28 février 2021.

QUESTIONS POLITIQUES ET STRATÉGIQUES

1. *La Russie, la Chine et le nucléaire*

Par Isabelle Facon

Ces derniers temps, les approches russes de la politique nucléaire chinoise ont été éclairées sous un nouveau jour. L'administration Trump y a contribué en enjoignant Moscou, sur fond d'âpres débats sur la prorogation du traité New Start, à amener la Chine à la table des négociations sur l'*arms control* stratégique. En octobre 2019, le président Poutine expliquait que la Russie apportait son aide à la création d'un système d'alerte avancée chinois⁷, et les deux pays ont mené, à deux reprises, des patrouilles conjointes de bombardiers stratégiques (juillet 2019, décembre 2020).

La pression américaine sur l'intégration de la Chine dans l'*arms control* et la concertation stratégique russo-chinoise

Les attentes formulées par l'administration Trump quant à un éventuel appui russe pour convaincre la Chine de rejoindre les discussions sur les arsenaux nucléaires stratégiques apparaissaient d'emblée illusoire compte tenu de la configuration du paysage stratégique. De fait, relayer cet appel aurait, pour Moscou, été fort peu conforme à l'état de ses relations avec les États-Unis (très mauvais), mais aussi à celui des rapports sino-russes (au beau fixe) – surtout dans un contexte pré-présidentielle aux États-Unis, susceptible de changer la donne côté américain. Moscou s'est ainsi contentée de répondre qu'elle n'était « *pas contre* » la participation de la Chine, mais que « *rejeter la responsabilité de faire [du New Start] un traité multilatéral* » sur la Russie n'était en rien justifié, et qu'elle n'entendait pas exercer de pression à ce sujet sur Pékin, dont elle a dit comprendre, par la voix de Vladimir Poutine, la position (séance plénière du cercle Valdaï, octobre 2020)⁸.

Cette posture est cohérente avec l'affichage d'une coordination stratégique croissante entre Moscou et Pékin. Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'en octobre 2020, le directeur général du département pour le contrôle des armements du ministère chinois des Affaires étrangères, Fu Cong, a donné une interview à un grand quotidien russe. Il y répond aux critiques des États-Unis sur le manque de transparence de la politique nucléaire chinoise, et reprend l'argument sur « *l'énorme différence* » entre l'arsenal chinois d'une part, et ceux de la Russie et des États-Unis d'autre part pour expliquer que Pékin

⁷ Emmanuelle Maitre, « Alerte avancée : des convergences entre les programmes russes et chinois ? », [Bulletin n°82](#), Observatoire de la Dissuasion, FRS, décembre 2020.

⁸ Poutine a ainsi expliqué : « *les arguments qu'avancent nos amis chinois sont très simples. Oui, la Chine est un pays énorme, une grande puissance avec une économie énorme, 1,5 milliard [sic], mais le niveau de son potentiel nucléaire est deux fois, si ce n'est plus, inférieur à celui de la Russie et des États-Unis. Ils posent une question légitime – qu'irions-nous réduire [notre arsenal] ou geler notre inégalité dans ce domaine ?* » (cité in « RF soglasna outchityvat' guiperzvouskovoe oroujje pri peregovorakh o prodlenii DSNV » [La Fédération de Russie accepte de prendre en compte l'armement hypersonique dans le cadre des négociations sur le New Start], Interfax, 22 octobre 2020 ; Eurasianet, « Trying to Compel China into Arms Talks Risky, Says Russian Analyst », [eurasianet.org](#), 1^{er} octobre 2020).

juge « plus raisonnable de placer la Chine dans la même catégorie [d'États détenteurs] que la France et la Grande-Bretagne ». Il s'exprime aussi sur l'ensemble des sujets relatifs à la « stabilité stratégique globale » sur lesquels la proximité entre Moscou et Pékin est assez nette : défenses antimissiles, militarisation de l'espace, dénonciation de la responsabilité des États-Unis comme « fauteurs de troubles » dans la lutte contre la prolifération (mention du retrait américain du JCPOA) et le désarmement. Le diplomate chinois considère ainsi, comme les dirigeants russes, que la proposition d'inclure la Chine dans les discussions sur l'après-New Start (dont Pékin, à l'instar de la Russie, a appelé de ses vœux la prorogation) n'est pour les États-Unis qu'un « prétexte pour s'en retirer » comme ils l'ont fait du traité ABM puis du traité FNI. Cela pose à son sens des questions sur la fiabilité du partenaire américain dans le domaine de la maîtrise des armements – une analyse visiblement partagée par la partie russe. Il constate enfin que les demandes répétées de celle-ci sur l'engagement de la France et du Royaume-Uni, dont Moscou considère que leurs arsenaux nucléaires participent de fait à un même système de dissuasion dans le cadre de l'OTAN, n'ont pas suscité de réponse des intéressés⁹. De fait, Moscou a longtemps affirmé que les négociations sur les réductions des arsenaux nucléaires devraient, après New Start, engager tous les EDAN du P5, mais a toujours suggéré que son intérêt prioritaire, dans ce cadre, portait sur l'articulation entre les arsenaux nucléaires américain, britannique et français.

Approches russes de la politique nucléaire chinoise

Ainsi, le « dossier chinois » est toujours apparu moins saillant dans les réflexions publiques des dirigeants et des experts russes, hormis quelques rares publications de fond. En 2013, certains spécialistes russes s'intéressaient à la perspective d'une gestion triangulaire des relations nucléaires stratégiques dans la direction Asie Pacifique (en notant l'approche singulière chinoise de la stabilité stratégique et en jugeant que la croissance économique de la RPC, les dimensions de son budget de défense et ses programmes de modernisation des armements conventionnels et nucléaires ne permettaient pas de prendre au pied de la lettre la posture de Pékin : affichage d'une doctrine strictement défensive, de non-emploi en premier, et d'un attachement à conserver les forces nucléaires à un niveau minimal)¹⁰. D'autres, moins critiques sur la politique nucléaire chinoise affichée, se penchaient sur les facteurs faisant obstacle à l'éventuel engagement de la Chine dans les négociations de désarmement : le fait que les autres EDAN ne se soient pas engagés au non-emploi en premier de l'arme nucléaire, le développement d'un système de défense antimissile par les États-Unis et leurs alliés, le décalage entre les arsenaux américain et russe et les forces chinoises ; et, en potentiel, le problème de la militarisation de l'espace, la reconnaissance par les États-Unis de l'indépendance de Taïwan, l'état des relations triangulaires Chine-Inde-Pakistan, l'évolution de la situation autour de la Corée du Nord¹¹.

Depuis 2014, date tournant dans la dégradation des rapports russo-occidentaux, le « débat nucléaire » dans la presse générale et spécialisée russe est encore plus concentré qu'auparavant sur la relation stratégique avec les États-Unis, qui occupe prioritairement les autorités russes, comme l'aura montré

⁹ « 'Nam noujno sokhraniat' opredelennoiou stepen' dvousmyslennosti dlia effektivnosti iadernogo sderjivaniia' » ['Il nous faut conserver un certain niveau d'ambiguïté pour une dissuasion nucléaire efficace'], *Kommersant*, 16 octobre 2020.

¹⁰ Alexei Arbatov, Vladimir Dvorkin, « The Great Strategic Triangle », *Carnegie Papers*, avril 2013, p. 37.

¹¹ Aleksandr Kolbin, « Kitaï i iadernoe razoroujenie : vozmojno li sokrachtchenie strategiticheskikh iadernykh sil KNR ? » [La Chine et le désarmement nucléaire : une réduction des forces nucléaires de la RPC est-elle possible ?], *Indeks bezopasnosti*, PIR Tsentr, n° 2 (101), tome 18, pp. 37-52.

entre autres la publicité faite aux armements « exotiques » développés pour vaincre les défenses antimissiles américaines et préserver ainsi la crédibilité de la dissuasion russe. Seuls quelques articles s'interrogent sur l'éventuel caractère contre-productif du refus de la Chine de s'engager dans les négociations d'*arms control*, qui attise, selon leurs auteurs, les craintes des États-Unis¹², tout en exposant leur interprétation des divers motifs de ce refus – manque d'expertise de l'*arms control* côté chinois et crainte d'en pâtir dans les négociations avec les puissances expérimentées en la matière, hésitation à entériner un rapport d'antagonisme avec les États-Unis *via* l'entrée dans la dynamique de la maîtrise des armements connotée Guerre froide, manque de volonté d'accepter des contraintes sur ses forces,...¹³. Dans ce contexte, la publication, à l'été 2020, d'un article consacré aux possibles conséquences de l'inclusion (hypothétique) de la Chine dans les discussions sur le désarmement nucléaire par un chercheur de l'Institut de l'économie mondiale et des relations internationales (IMEMO) de l'Académie des sciences attire l'attention. Pour cet expert, la Chine, compte tenu des limitations de son arsenal nucléaire stratégique au regard de la taille de celui des États-Unis et de la Russie¹⁴, n'a aucune motivation pour accepter non seulement des réductions éventuelles de ses capacités, mais aussi, et surtout, des mesures de transparence et de vérification comme le proposent les États-Unis. En effet, comme l'expliquera Fu Cong à *Kommersant*, le manque d'information sur les dimensions et les sites de déploiement de son potentiel nucléaire constituent pour la RPC un fondement de sa posture de dissuasion. Aleksandr Saveliev résume celle-ci : elle consiste à se prémunir contre la possibilité d'une première frappe désarmante, ce qui suppose d'entretenir l'incertitude sur ses capacités de seconde frappe et d'en augmenter la survivabilité. Le même spécialiste, qui juge que les affirmations américaines sur l'évolution de l'arsenal chinois et de ses dimensions sont insuffisamment fondées et que la spécificité de la politique nucléaire de la RPC n'est pas assez prise en compte par Washington, considère que l'éventuelle inclusion de la Chine dans les négociations sur l'*arms control* serait en fait porteuse de risques. Elle pourrait, estime A. Saveliev, amener Pékin à accroître son arsenal nucléaire, à développer ses moyens antimissiles, ou à modifier sa doctrine nucléaire (abandon du non-emploi en premier, conditionné par le maintien de l'incertitude sur l'état de son arsenal, ou adoption d'une posture de *launch under attack* ou de *launch on warning* n'excluant pas forcément le non-emploi en premier mais supposant alors l'existence d'un système d'alerte avancée avec satellites et radars à long rayon d'action). Ces analyses rejoignent celles qu'ont mobilisées des responsables américains pour... justifier de leur souci d'intégrer la RPC dans l'*arms control* stratégique.

L'article, forcément assez spéculatif, est publié dans la revue *Rossija v global'noi politike*, « pilotée » par des politologues qui font volontiers écho aux positions du Kremlin. Il envoie en fait un double message. D'une part, puisqu'il est manifestement improbable que la Chine modifie sa posture en se pliant à l'injonction américaine d'entrer dans le dispositif d'*arms control*, il serait plus raisonnable pour les États-Unis de se concentrer sur les relations stratégiques russo-américaines. On retrouve là la focalisation de Moscou sur le rapport de forces avec les États-Unis, dont les initiatives sont à ce stade jugées

¹² La question est posée telle quelle à Fu Cong par la journaliste de *Kommersant* qui l'interviewe, Elena Tchernenko. Voir aussi Roman Balandine, « Tretii – lichnii : potchemou Kitaï ne khotchet obsoujdat' iadernoe razoroujenie s SChA i Rossieï » [Un troisième, un de trop : pourquoi la Chine ne veut pas discuter désarmement nucléaire avec les États-Unis et la Russie], [TASS](#), 23 juillet 2020.

¹³ R. Balandine, *Ibid.*

¹⁴ L'auteur ajoute d'ailleurs que l'écart est encore plus notable si l'on prend en compte la totalité des têtes nucléaires dont disposent les États-Unis et la Russie, incluant les armements non stratégiques (Aleksandr Saveliev, « Oumestno li 'na troikh' ? » [Serait-il pertinent d'y aller 'à trois' ?], [Rossija v global'noi politike](#), n° 4, juillet-août 2020).

largement plus susceptibles d'avoir un impact sur la dissuasion et la sécurité russes que la politique de Pékin, et son souci qui en découle de faire en sorte que Washington ne minimise pas le « facteur russe » dans ses calculs stratégiques. Autre message : le positionnement de la Russie à l'égard de la politique nucléaire chinoise n'est pas similaire au regard qu'elle porte sur sa relation stratégique avec les États-Unis non seulement pour des raisons tenant à l'état des arsenaux des uns et des autres mais aussi pour des raisons politiques. Pour Saveliev, un accord d'*arms control* trilatéral constituerait un témoignage formel de ce que la Russie voit la Chine de la même manière qu'elle voit les États-Unis, c'est-à-dire « un 'partenaire', si ce n'est un adversaire probable », avec lequel elle entretient des relations fondées sur la dissuasion nucléaire et définies par l'équilibre des forces nucléaires et leurs capacités de première et de seconde frappe.

Le point est intéressant lorsqu'on le met en rapport avec la « doctrine nucléaire » que Moscou a publiée en juin 2020. Ce texte précise que la dissuasion russe s'adresse aux pays qui, détenteurs d'armes nucléaires et/ou d'autres armes de destruction massive, voient la Russie comme un adversaire potentiel, soit les pays occidentaux (la Russie et la Chine se déclarent, quant à elles, « partenaires stratégiques »). D'ailleurs, des experts russes, voyant dans ce texte une confirmation que la nouvelle « doctrine nucléaire russe est moins centrée sur l'Asie orientale, l'Asie du Sud et le Moyen-Orient », en déduisent que « pour envisager un scénario nucléaire impliquant un État particulier ou une coalition, la Russie doit percevoir non seulement des capacités menaçantes mais aussi des intentions signalées ». Cela ne concernerait donc pas la Chine, bien que, selon eux, ses capacités nucléaires et conventionnelles soient objectivement suffisantes pour menacer la Russie¹⁵. Bien que l'on ne sache guère estimer la teneur de la coopération en cours entre les deux pays sur un futur système d'alerte avancée chinois, l'évoquer présente l'intérêt, pour le Kremlin, d'incarner cette approche. En tout état de cause, on n'entend plus depuis un certain temps les spécialistes russes spéculer (pour s'en inquiéter) sur la taille de l'arsenal nucléaire chinois. Et les autorités russes ont évité, dans le cadre de la crise du traité FNI, de remobiliser les anciens arguments de l'État-Major russe relatifs à ses craintes quant aux menaces que les missiles de portée intermédiaire de la Chine (mais aussi de la Corée du Nord, de l'Inde, du Pakistan, de l'Iran et d'Israël) font peser sur la sécurité de la Russie (de son côté la Chine n'a pas incriminé la Russie par rapport aux accusations américaines sur ses violations du traité, et insisté plutôt sur son analyse de la situation comme découlant de la volonté américaine de s'en retirer).

Les étranges propositions de l'administration Trump cherchant à faire de la Russie une sorte d'intermédiaire pour intégrer la Chine dans les processus d'*arms control* stratégique, quelle qu'en ait été la sincérité (sans parler de leur réalisme), ont été mises à profit par la Russie pour conforter l'image d'une densification des liens et d'un renforcement de la confiance stratégique avec Pékin, dans une démarche probablement concertée avec les autorités chinoises. Les déclarations faites en ce sens par les officiels et les experts russes, rappelant discrètement la supériorité de la Russie vis-à-vis de la Chine dans le domaine nucléaire, et s'accommodant probablement de ce que le statut international de la RPC ne se trouve pas rehaussé par sa participation à l'*arms control*, permettent aussi, dans l'esprit des Russes, de diluer l'image d'une Russie de plus en plus distancée face à la dynamique chinoise, ce qui

¹⁵ Petr Topychkanov, « Russia's Nuclear Doctrine Moves the Focus from Non-Western Threats », [SIPRI Blog](#), 1^{er} octobre 2020.

reste essentiel pour des raisons d'image (les annonces sur l'aide russe à la Chine sur l'alerte avancée servant les mêmes objectifs). Et sans doute pour « rassurer » ceux qui, dans le débat national, jugent que Moscou risque à terme de se trouver dans une position de soumission voire d'insécurité vis-à-vis du voisin chinois.

2. « Latence » nucléaire, dissuasion « virtuelle » et notion de seuil : introduction au cas iranien (2/3)

Par Benjamin Hautecouverture

De quelle manière la latence nucléaire est-elle susceptible d'influencer la politique mondiale ?¹⁶ Le cas d'espèce iranien n'offre pas assez de recul pour conclure avec certitude mais fournit des indications utiles à l'examen des rapports entre latence et dissuasion nucléaires.

Dans un article de mars 2007 pour la revue *Survival*, un chercheur de l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS) affirmait : « *Personne à l'extérieur [du pays] ne sait si l'Iran a pris la décision de produire des armes nucléaires. Bien qu'il ne fasse aucun doute que l'Iran recherche une capacité latente d'armement nucléaire, la décision de produire réellement une arme pourrait être prise plus tard.* »¹⁷ L'on peut depuis lors affirmer une volonté politique iranienne de doter le pays de l'arme nucléaire au moins entre les dernières années de la décennie 1990 et les premières années de la décennie suivante¹⁸. Mais cet extrait rappelle aussi que dès le milieu de la décennie 2000, une partie de la recherche occidentale postulait une volonté iranienne de développer une capacité latente. De fait, à la fin de l'année 2006, le pouvoir iranien prétendait maîtriser le cycle du combustible, ce qui était faux. Le président Ahmadinejad affirmait ainsi que les États-Unis et leurs alliés avaient « *finalement accepté de vivre avec (...) un Iran possédant le cycle du combustible nucléaire.* »¹⁹ Il s'agissait bien de forcer la perception occidentale d'une première capacité nucléaire à l'époque.

Quinze ans plus tard, l'arrêt définitif de l'enrichissement de l'uranium par l'Iran n'est sans doute plus une option réaliste de négociation ni un objectif stratégique. La maîtrise de ce segment a dépassé les limites de l'ambition initiale pour faire figure de fait accompli dans le débat public iranien. L'enrichissement est ainsi devenu un étalon de l'avenir énergétique du pays et, pour tout un chacun en Iran, l'un de ses atouts comme puissance économique émergente. L'enrichissement est devenu un enjeu en tant que tel du positionnement de l'Iran dans la région et dans le monde. Depuis la fin de la décennie 2000, la stratégie que l'on a pu qualifier « d'acquiescement sur mesure »,²⁰ qui consiste à prendre acte de la

¹⁶ Voir par exemple Matthew Fuhrmann et Benjamin Tkach, « Almost nuclear: Introducing the Nuclear Latency dataset », *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 32, N°4, septembre 2015, pp. 443-461

¹⁷ « *Nobody on the outside knows if Iran has made a decision to produce nuclear weapons. Although there should be no doubt that Iran seeks a latent nuclearweapons capability, the decision to actually produce a weapon could be made later.* » Mark Fitzpatrick, « Can Iran's Nuclear Capability Be Kept Latent? », *Survival*, vol.42, N°1, Spring 2007, p. 22.

¹⁸ Projet – ou Plan – AMAD, mis en lumière par un rapport de l'AIEA de 2015 et détaillé publiquement par le gouvernement israélien en 2018 dans ce que l'on nomme depuis « The Atomic Archive », soit plus de 55000 pages en 114 dossiers, 183 CD et DVD représentant encore 50.000 autres dossiers subtilisés en Iran par les services secrets israéliens. « L'Archive » confirme la volonté délibérée de l'Iran de militariser un programme nucléaire au moins jusqu'en 2003.

¹⁹ Gareth Smyth, « Iran Says it will be "Fully Nuclear" Soon », *Financial Times*, 15 novembre 2006.

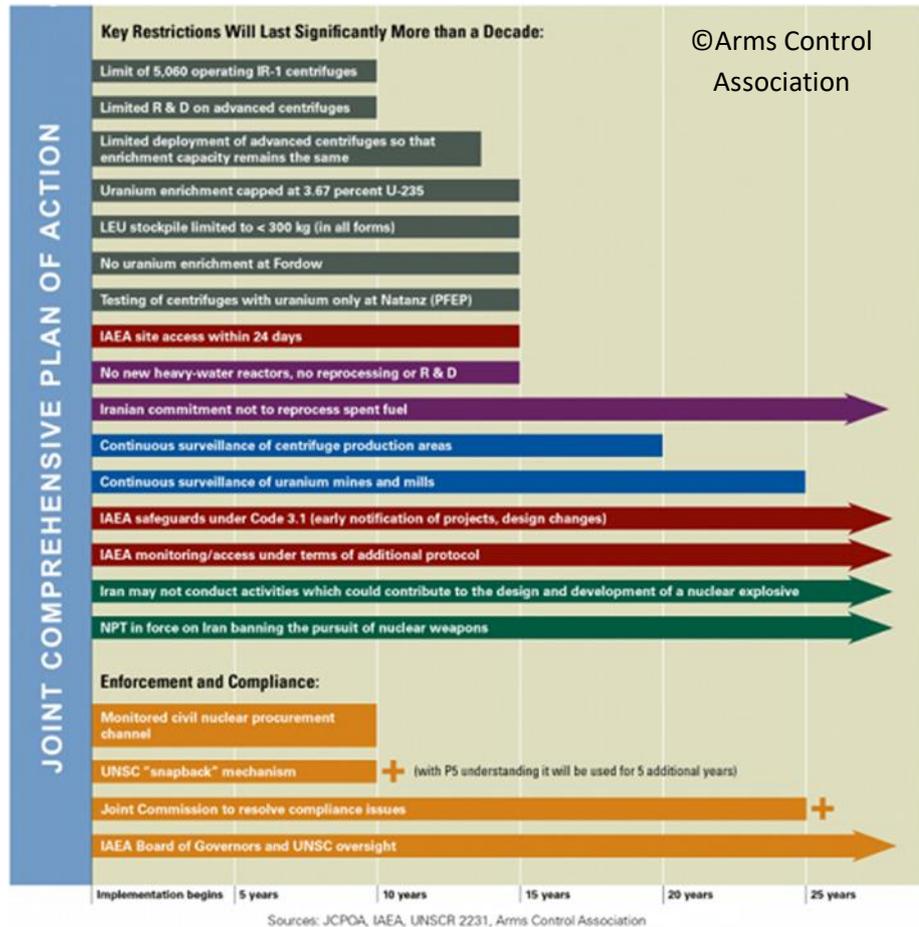
²⁰ « *Tailored acquiescence* », selon le terme de Steven Miller, alors directeur du programme de sécurité internationale de la Harvard Kennedy School of Government's Belfer Center for Science and International Affairs, 2006. Cité par Mark Fitzpatrick, « Can Iran's Nuclear Capability Be Kept Latent? », *Survival*, vol.42, N°1, Spring 2007, p. 49.

réalité de la capacité d'enrichissement de l'Iran tout en cherchant à repousser au maximum le « *breakout time* » nucléaire demeure le fil rouge de l'approche diplomatique multilatérale, si l'on excepte le temps de la présidence Trump. Cette acceptation est bien au cœur de l'accord nucléaire de juillet 2015 dont les violations répétées occupent l'actualité depuis le retrait américain de mai 2018.

Les questions que nous posions en conclusion du premier article de cette série sur les capacités nucléaires latentes de l'Iran²¹ s'inscrivent dans ce contexte : de telles capacités permettent-elles au pays d'être considéré comme puissance nucléaire virtuelle ou tacite au regard de sa maîtrise des éléments qui composeraient une dissuasion rudimentaire ? Un tel statut peut-il fournir au pouvoir certaines garanties de l'assurance-vie que confère la dissuasion aux États qui disposent de l'arme nucléaire ?

Ce débat en accompagne un autre, sur les bénéfices du Plan d'Action Global Conjoint (PAGC) depuis 2015. Pour ses détracteurs, la conservation d'un droit à l'enrichissement et l'extension possible de cette capacité après plusieurs délais contractuels (10 ou 15 ans) accroissent la probabilité d'acquisition finale de l'arme nucléaire au regard d'une politique déclaratoire historiquement ambiguë, tout en offrant au régime d'affirmer une politique régionale d'influence, parfois très agressive. À l'inverse, les promoteurs de l'accord nucléaire continuent de penser que l'Iran pourra toujours être dissuadé de s'engager à nouveau dans un programme nucléaire militaire et que son statut d'État nucléaire latent ne le conforte ni au plan militaire ni au plan politique.

La première question que pose le cas iranien est celle de savoir si une stratégie de seuil (« *hedging strategy* ») a été poursuivie et continue d'être poursuivie par le régime, indépendamment de l'alternance politique depuis vingt ans. Schématiquement, l'on peut définir une stratégie de seuil comme une stratégie de latence nucléaire intentionnelle. De façon plus



²¹ Benjamin Hautecouverture, « Latence » nucléaire, dissuasion « virtuelle » et notion de seuil : introduction au cas iranien (1/3) », [Bulletin n°83](#), Observatoire de la dissuasion, FRS, janvier 2021.

détaillée, Ariel Levite la définissait en la popularisant en 2003 comme « *une stratégie nationale consistant à maintenir, ou du moins à sembler maintenir, une option viable pour l'acquisition relativement rapide d'armes nucléaires, basée sur une capacité technique de les produire dans un délai relativement court allant de quelques semaines à quelques années.* »²² De nombreux témoignages l'attestent, tel que cet aveu de l'ancien président Hashemi Rafsanjani, par exemple, en 2005 : « *Tant que nous pouvons enrichir l'uranium et maîtriser le cycle du combustible, nous n'avons pas besoin d'autre chose. Nos voisins pourront en tirer les bonnes conclusions.* »²³ En l'espèce, la latitude d'en tirer « les bonnes conclusions » est bien la formulation d'une vertu dissuasive que l'on confère à, ou espère d'une stratégie de seuil. L'idée a été corroborée par de nombreux autres acteurs du dossier nucléaire iranien, tels que James Robert Clapper, directeur du renseignement national américain de 2010 à 2017 (« *National Intelligence* »), qui rapportait en 2011 la permanence d'une politique de latence mais aussi d'ambiguïté : « *Nous continuons à évaluer que l'Iran garde ouverte l'option de développer des armes nucléaires en partie en développant diverses capacités pour se mettre en meilleure position de produire de telles armes, s'il choisit de le faire. Nous ne savons cependant pas si l'Iran décidera finalement de construire des armes nucléaires.* »²⁴ La question de l'élaboration et de la poursuite d'une stratégie de seuil par l'Iran fondée sur l'entretien d'une capacité latente a été longuement débattue depuis la fin annoncée du projet AMAD en 2003. Son examen a progressé avec les années en se fondant sur trois critères : des signaux avérés d'une prolifération opaque et de progression technique vers une situation de latence ; l'entretien d'un récit politique national construit autour d'activités nucléaires et de recherche et développement ; une activité diplomatique nourrie de sensibilisation (« *awareness and outreach* ») et de plaidoyer (« *avocacy* ») pour expliquer et justifier les comportements nucléaires nationaux dans différentes arènes internationales et auprès de l'opinion publique mondiale.²⁵

Appliqués au cas iranien, ces trois critères suggèrent que le développement d'une capacité nucléaire latente depuis plus de vingt ans s'accompagne de la poursuite d'une stratégie de seuil, quelles que soient les positions partisans du débat politique national : continuels non-respect de ses obligations au titre d'accords internationaux, d'actes unilatéraux du Conseil de sécurité, d'engagements auprès de l'AIEA ; continuité, exhaustivité, nature de ses progrès techniques en matière nucléaire ; accélération et diversification de son programme balistique ; efforts diplomatiques permanents pour gagner du temps, jouer des divisions entre États (en particulier dans le cadre du format « E3 EU + 3 »), brouiller les pistes. S'il peut être avancé que l'Iran poursuit une stratégie de seuil en se fondant sur le développement d'une capacité nucléaire latente,²⁶ des questions pendantes demeurent : comment qualifier l'intentionnalité d'une telle stratégie ? Est-ce une stratégie par défaut depuis la révélation du programme nucléaire en 2002 ? Est-elle affichée ? Comment a-t-elle évolué ?

²² Ariel Levite, « Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited », *International Security*, Vol. 27, n°3, 2002, p. 26.

²³ Conversation avec George Perkovich citée par Robert S. Litwak, « Living with Ambiguity: Nuclear Deals with Iran and North Korea », *Survival*, Vol. 50, n°1, 2008, p. 114.

²⁴ James R. Clapper, « Statement on the Record on the Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence », 16 février 2011, p. 4.

²⁵ Voir par exemple Wyn Bowen et Matthew Moran, « Iran's Nuclear Programme: A Case Study in Hedging? », *Contemporary Security Policy*, 35:1, mars 2014, pp. 26-52.

²⁶ Ibid.

En attendant d'aborder ces questions, sans doute les plus ardues du fait de l'opacité du circuit décisionnel iranien en la matière, le cas de l'Iran est-il assez documenté en 2021 pour qualifier une politique de latence au regard de la dissuasion nucléaire ? Quelques premiers éléments de réponse peuvent être apportés à partir de questions précises.

L'Iran a-t-il bénéficié d'un « statut » d'État nucléaire latent à ce jour ?

Au regard du coût économique, politique, social, humain, supporté par l'Iran depuis le milieu des années 2000, il peut être défendu que la progression du pays vers un statut d'État nucléaire latent qui serait très documenté est désormais perçu par le régime au moins autant comme un risque que comme une opportunité. *A contrario*, il peut être défendu qu'un tel statut permet au régime iranien de se prévaloir d'une politique de « résistance » face à la pression extérieure. Son idéologie révolutionnaire s'en nourrit et en tire bénéfice au plan politique interne. Ces deux réalités ne sont pas exclusives, mais indiquent que la politique nucléaire iranienne évolue dans une voie étroite. Au plan strictement international, le cas iranien suggère que la latence nucléaire est davantage porteuse de risques pour un État donné.

L'avancée du programme nucléaire iranien a-t-il eu un effet militaire dissuasif ?

Les progrès réalisés à ce jour par l'Iran n'ont nullement dissuadé les actions militaires ciblées, ni la mise en œuvre d'une contre-prolifération armée contre le programme nucléaire (actions israéliennes en 2019 et 2020, « pression maximale » américaine de 2018 à 2020). Dans le discours américain en particulier, l'option de frappes militaires contre les intérêts iraniens n'a jamais été abandonnée. C'était du reste la quatrième option annoncée par le candidat Biden au cours de la campagne présidentielle de 2020²⁷. À ce jour, le cas iranien indique que la latence nucléaire en tant que telle n'est pas suffisante à fournir un substitut à une dissuasion opérationnelle. À l'inverse, il ne peut pas être affirmé de manière documentée que l'absence d'action armée majeure contre les centres du programme nucléaire, les centres de commandement et certaines infrastructures critiques nationales trouve une explication dans le statut nucléaire spécifique du pays, et donc dans le caractère dissuasif avéré d'une possible stratégie de seuil adossée à une capacité nucléaire latente.

L'état de latence nucléaire de l'Iran est-elle un facteur d'influence et/ou de coercition politique et diplomatique ?

C'est probable. Un schéma proposé en 2017 par deux chercheurs américains, Rupal Metha de l'Université du Nebraska, et Rachel Elizabeth Whitlark, du Georgia Institute of Technology, fournit des pistes

²⁷ Le candidat Biden proposait s'agissant de l'Iran un programme en 3 points + 1 :

1. Empêcher l'Iran d'acquiescer l'arme nucléaire ;
2. Reprendre le chemin de la diplomatie à partir du moment où l'Iran revient au respect de ses obligations au titre de l'accord nucléaire de juillet 2015 ;
3. Continuer à œuvrer contre la politique de déstabilisation régionale que mène Téhéran, en particulier en maintenant l'outil des sanctions ciblées contre le soutien au terrorisme, contre la violation des droits de l'homme, contre le programme balistique iranien ;
4. Maintenir l'option de l'action militaire si l'Iran décide de se confronter aux troupes américaines dans la région.

de réflexion utiles à l'examen de cette question²⁸. Selon les résultats de leur étude empirique, l'affichage d'une capacité nucléaire latente peut s'accompagner d'une propension à initier davantage de disputes, y compris militaires. L'agressivité iranienne depuis 2017-2018 au Moyen-Orient peut relever d'une telle dynamique causale. Ce n'est pas avéré, seules des corrélations pouvant être établies.

La latence nucléaire iranienne est-elle un facteur de stabilité régionale ?

Certainement pas dans les conditions qui sont celles du développement du programme : l'opacité, l'ambiguïté, la concomitance avec un programme balistique très affirmé ont pollué le débat nucléaire moyen-oriental depuis le milieu de la décennie 2000 lorsque s'affirma une volonté de « renaissance nucléaire » dans la région. Le climat de menace qu'entretient la conduite du programme nucléaire iranien a généré des postures déclaratoires elles-mêmes ambiguës, en particulier en Egypte et dans les pays du Golfe (le programme nucléaire saoudien en particulier). De ce point de vue, la latence nucléaire « à l'iranienne » a potentiellement un caractère proliférant qui est un facteur d'instabilité.

Par ailleurs, si la stratégie iranienne de seuil est un facteur de conflictualité régionale, une plus forte probabilité pour l'Iran de se retrouver face à des conflits frontaux peut être de nature à inciter le régime à reprendre un programme nucléaire militaire pour se doter d'une force de dissuasion rudimentaire. Dans ce cas, le statut d'État nucléaire latent serait une incitation indirecte à l'éclosion d'une dissuasion nucléaire à visée coercitive. À ce titre, la latence nucléaire peut être un facteur d'instabilité dans des conditions géopolitiques et stratégiques données. Il reste que cette dynamique est hypothétique.

Directement lié à l'hypothèse d'une stratégie de seuil fondée sur le développement d'une capacité nucléaire latente, le cas iranien pose deux autres questions : y-a-t-il un niveau de latence acceptable de manière permanente au regard du régime de non-prolifération nucléaire mondial comme au regard de l'objectif de stabilité stratégique régionale ? Qu'est-ce que la latence nucléaire implique en termes dissuasifs pour les États qui perçoivent de la part de l'Iran une menace associée à ce niveau de développement nucléaire ? Ces questions, naturellement en rapport avec le critère d'intentionnalité, seront examinées dans un troisième article à venir. Elles sont au cœur de toute stratégie diplomatique cohérente vis-à-vis du dossier nucléaire iranien dans la période d'ouverture que l'administration Biden permet à nouveau et promet sans doute.

²⁸ Rupal Mehta et Rachel Elizabeth Whitlark, « The Benefits and Burdens of Nuclear Latency », *International Studies Quarterly*, 2017, n°61, pp. 517-528.

QUESTIONS TECHNIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES

1. *Le site de Savannah River : un projet à nouveau réexaminé ?*

Par Emmanuelle Maitre

Alors que l'administration Biden se met en place, le programme de modernisation de la Triade devrait être poursuivi avec peu d'inflexions puisque des personnalités de premier rang se sont exprimées en sa faveur²⁹, au sein de l'administration mais aussi au Congrès³⁰. Pour autant, il n'est pas certain que tous les programmes envisagés, notamment au sein de la NNSA, soient menés au même rythme. Parmi les projets les plus controversés et qui pourraient être revus par la nouvelle administration, figure en particulier le projet d'extension du site de Savannah River, visant à accroître largement la capacité américaine de production de charges, ou cœurs de plutonium, nécessaires au fonctionnement des armes nucléaires.

La dernière usine dédiée à cette activité a été fermée en 1989 dans un contexte marqué à la fois par des problèmes opérationnels (atteintes à l'environnement) et par une tendance à la réduction de l'arsenal. À partir de cette date, *Los Alamos National Laboratory* a assuré une capacité de production résiduelle s'agissant des charges de plutonium. Néanmoins, dans le contexte de recapitalisation de la Triade, il a été jugé qu'une capacité additionnelle devait être poursuivie avec la construction d'une nouvelle installation requise par le Congrès en 2015. Sous l'ère Trump, la NNSA et le Congrès se sont accordés sur la nécessité de produire au moins 80 nouvelles charges par an d'ici à 2030. Le financement de cette activité a été accru de manière substantielle (1,4 milliard de dollars requis pour l'année fiscale 2020) avec le financement d'une installation modeste à Los Alamos (30 charges/an) et d'une nouvelle installation majeure sur le site de Savannah River, en Caroline du Sud (50 charges/an)³¹.

La construction d'un nouveau site en Caroline du Sud semble motivée par une certaine frustration liée aux difficultés rencontrées par Los Alamos pour réinvestir le champ de la production de charges. L'installation envisagée, intitulée *Savannah River Plutonium Processing Facility* (SRPPF), devrait occuper les bâtiments initialement dédiés à une usine de fabrication de MOX, un projet qui avait été stoppé définitivement en 2018 au vu de son coût exorbitant³².

²⁹ Brian Evertine, « Hicks Says She Will Oversee Nuclear Modernization, Commits to Triad », [Air Force Mag](#), 2 février 2021.

³⁰ Joe Gould et Leo Shane III, « Sen. Jon Tester takes defense appropriations gavel », [DefenseNews](#), 13 février 2021.

³¹ Sharon Weiner, « Reconsidering U.S. Plutonium Pit Production Plans », [Arms Control Today](#), juin 2020.

³² Frank von Hippel, « Why a decision on a second US plutonium-pit-production factory should be delayed », [Bulletin of the Atomic Scientists](#), 12 juin 2020.



Usine inachevée de fabrication de MOX à Savannah River, devant être reconvertie pour la production de charges de plutonium, Photo (c) Timothy Mousseau, 2019.

La NNSA estime nécessaire de mettre en œuvre ce programme au plus vite, pour s’assurer que les charges de ses armes restent performantes et sûres, dans l’optique de remplacer dans un premier temps les cœurs de plutonium produits autour de 1979. Pour l’agence, initier un tel programme de production à partir de 2030 permettrait de remplacer toutes les charges avant qu’elles ne dépassent 80 ans de durée de vie. Par ailleurs, la mise en production des têtes W87-1 et des W93, censées être montées sur les ICBM américains, en remplacement des W78, justifie également selon l’agence la l’assemblage de nouvelles charges, utilisant, en plus des nouveaux cœurs de plutonium, des explosifs insensibles. De manière générale, la NNSA et le DoD préfèrent également pouvoir s’appuyer sur plusieurs types de têtes déployées simultanément, pour se prémunir d’une défaillance généralisée sur l’une d’entre elles.

Ces projets ont suscité un certain nombre de scepticisme voire d’oppositions, en particulier en raison de la redondance des installations jugées disproportionnées, des risques environnementaux et liés à la sûreté (zones sismiques, risques d’incendie ou d’inondation), des coûts (probablement sous-estimés) des programmes ou encore du signal politique envoyé. En effet, la construction de près de 100 charges par an pourrait être interprétée comme une intention américaine de réviser son arsenal nucléaire à la hausse. Par ailleurs, certains jugent que l’intérêt du Congrès à ce sujet est notamment motivé par la défense d’intérêts locaux, notamment par les élus des États concernés par les infrastructures envisagées³³. Cette question n’est pas anecdotique dans la mesure où c’est aujourd’hui une loi du Congrès qui requiert la production de 80 charges par an d’ici à 2030.

Pour certains, le projet est avant tout trop anticipé et trop dimensionné, et il serait possible d’attendre encore quelques années (autour de 2040) ou d’avoir un rythme de production plus modeste (inférieur à 50) en s’appuyant sur des estimations plus optimistes concernant la durée de vie des charges ou en envisageant de ne pas remplacer les charges sur l’ensemble des têtes (3 800 estimées dans le calcul, sachant que moins de 2 000 sont en réalité déployées)³⁴. Dans ce contexte, le budget requis par la NNSA au printemps sera éclairant sur l’analyse qui est faite par la nouvelle administration à ce sujet.

³³ Sammy Fretwell, « Is jobs-rich nuclear plant in jeopardy? Biden expected to re-examine SC factory », [The State](#), 27 novembre 2020.

³⁴ Steven Aftergood, « NNSA Moves to Expand Plutonium Pit Production », [FAS](#), 13 janvier 2020.

PUBLICATIONS ET SEMINAIRES

1. Ivo H. Daalder, Chuck Hagel, Malcolm Rifkind, Kevin Rudd (dir.), *Preventing Nuclear Proliferation and Reassuring Nuclear Allies*, The Chicago Council on Global Affairs, 2021

Par Bruno Tertrais

Parmi les nombreuses productions de « début de mandat présidentiel », ce rapport mérite une attention particulière, de par l'identité de ses signataires bien sûr mais surtout du fait de sa créativité, plus significative que la moyenne de ce type de publication.

Le cœur du sujet est une ancienne préoccupation américaine : comment affermir la crédibilité des alliances des États-Unis pour limiter le risque que leurs alliés, à force de douter de la solidité de la protection conférée, soient tentés par la voie nucléaire ?

Une série de propositions concerne l'implication des alliés dans la planification nucléaire. L'idée « *d'impliquer les alliés dans le processus de planification nucléaire dès le départ* » a de quoi séduire, même si sa traduction pratique n'irait pas d'elle-même. (Imagine-t-on le Stratcom accepter qu'un officier slovaque ou monténégrin puisse avoir accès au « saint des saints » ?³⁵) L'idée de créer un « *Groupe asiatique des plans nucléaires* », qui réunirait, outre les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud et l'Australie, est plus convaincante, y compris parce qu'un tel groupe pourrait servir de véhicule à l'implication dans la planification américaine, mais elle soulève elle aussi des questions : peut-on reproduire le modèle de l'OTAN sans une organisation de défense collective (et sans rôle nucléaire direct pour les alliés concernés) ? Il est plus crédible de pousser les feux, au moins dans un premier temps et comme le propose le rapport lui-même, de la coopération trilatérale États-Unis / Japon / Corée du Sud, qui ne va pas de soi.

Sur l'Europe, les propositions de la *task force* sont plus convenues. On notera l'appel lancé en faveur de l'inclusion du Royaume-Uni dans le dialogue européen proposé par le président Macron en février 2020 (ainsi que d'une « *coordination étroite* » de ce dialogue avec l'OTAN). Les auteurs recommandent une extension formelle et concertée de leur garantie nucléaire au continent, affirmant : « *Au bout du compte, la coopération de défense européenne gagnerait à l'existence d'une capacité robuste, séparée du parapluie nucléaire américain, de dissuasion nucléaire en Europe* ».

En revanche, on ne peut que se féliciter de l'appel des rédacteurs à une plus grande implication des responsables politiques dans les exercices politico-militaires à dimension nucléaire, tant celle-ci est faible depuis la fin des années 1980.

³⁵ À notre connaissance, seul un officier britannique est affecté au Stratcom, pour les travaux de déconfliction des planifications américaine et britannique.

Enfin, la discussion sur les risques de prolifération nucléaire chez les pays alliés ou amis, si elle met l'accent, sans convaincre totalement, sur la question turque, omet curieusement celle de l'Arabie saoudite.

Une absence plus étonnante : celle de toute discussion du concept de *sole purpose* (« vocation unique » des armes nucléaires en réponse à une menace ou un emploi d'armes nucléaires) ardemment promu par le nouveau président depuis des années et sur lequel des débats au sein de l'administration et des alliances sont attendus. Sans doute la *task force* a-t-elle préféré mettre de côté un débat susceptible de créer de nouvelles tensions au sein de cette dernière, mais son travail semble du coup inachevé.

CALENDRIER

Prochains webinaires :

- **4 mars 2021** : CISSM Forum | Is Arms Control for Emerging Technologies Possible?, [Center for International & Security Studies at Maryland](#), avec Heather Williams
 - **5 mars 2021** : Using Historical Pol-Mil Wargaming to Test Theories about the Non-Use of Nuclear Weapons, [Wargaming Network, King's College London](#), avec Reid Pauly et David Banks
 - **17 mars 2021** : Advancing nuclear disarmament under the NPT - The Stockholm Initiative and its stepping stones ahead of the Review Conference, [UNIDIR](#).
 - **22-24 juin 2021** : 2021 Carnegie International Nuclear Policy Conference, [Carnegie Endowment for International Peace](#), annoncé en ligne
- **Débat :**
- « Pendant longtemps, la dissuasion nucléaire française n'a pas été crédible », Jean-Dominique Merchet, Entretien avec Benoît Pélopidas et Sébastien Philippe, *L'Opinion*, 23 février 2021.
 - « Dissuasion nucléaire: "Une entreprise idéologique de déconstruction" », par Maurice Vaïsse et Dominique Mongin, *L'Opinion*, 2 mars 2021.