



L'avenir de la stabilité stratégique

Recherches & Documents

N°05/2021

Benjamin Hautecouverture

Maitre de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Emmanuelle Maitre

Chargée de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Bruno Tertrais

Directeur adjoint, Fondation pour la recherche stratégique

Février 2021

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. QU'EST-CE QUE LA STABILITE STRATEGIQUE ?	2
1.1. Une approche étroite et historique	3
1.2. Une approche étendue	4
1.3. Une vision qui ne fait pas consensus	5
2. LA STABILITE STRATEGIQUE AUJOURD'HUI	7
2.1. Changements	8
A. Un nombre d'acteurs nucléaires plus important	8
B. Un nouveau contexte politique et ses conséquences juridiques	8
C. De nouveaux terrains, de nouveaux moyens	8
2.2. Conséquences	9
3. AXES DE REFLEXION	10
3.1. Construire une vision partagée	10
3.2. Stabilité stratégique et dynamiques multilatérales	11
3.3. Stabilité stratégique et nouvelles technologies	12
3.3.1. Premier niveau : réaction nationale	12
3.3.2. Deuxième niveau : mesures de confiance et de réduction des risques	13
3.3.3. Troisième niveau : maîtrise des armements	14
4. RECOMMANDATIONS	15
4.1. Se garder de toute nostalgie de la Guerre froide	15
4.2. Quelles possibilités dans le contexte actuel ?	16
4.3. Se concentrer sur le théâtre européen	19

L'avenir de la stabilité stratégique

Introduction

Un passage en revue de la littérature stratégique récente offre trois indications :

- ➔ Le concept de stabilité stratégique, parfois perçu comme un vestige de la Guerre froide¹, reste en réalité pertinent aux yeux de la communauté des experts, si l'on en croit le volume de travaux réalisés à ce sujet.
- ➔ Les auteurs font part de différentes inquiétudes sur l'avenir de la stabilité stratégique avec en priorité des analyses de la résistance de la notion aux différentes innovations technologiques², et de manière également importante, son adaptation à un nouvel environnement international³.
- ➔ L'effondrement du régime de maîtrise des armements traditionnelle interroge sur la préservation d'une certaine stabilité stratégique et les formes qu'elle pourrait prendre à l'avenir⁴.

Si ces travaux et ces études se caractérisent par un grand scepticisme et pour certains d'entre eux un véritable pessimisme sur la capacité des acteurs à adopter les mesures et comportements permettant d'adapter la stabilité stratégique aux défis auxquels elle est confrontée, ils démontrent néanmoins un fort attachement de la part de la communauté stratégique pour un concept qui apparaît comme essentiel au maintien de la paix entre des grandes puissances aux intérêts potentiellement divergents.

¹ Thomas Scheber, « Strategic Stability. Time for a Reality Check », *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, automne 2008.

² Voir par exemple : Todd Sechser, Neil Narang, Cailin Talmadge, « Emerging technologies and strategic stability in peacetime, crisis, and war », *Journal of Strategic Studies*, 2019 ; Heather Williams, « Asymmetric arms control and strategic stability: Scenarios for limiting hypersonic glide vehicles », *Journal of Strategic Studies*, 2019 ; Christopher Chyba, *New Technologies & Strategic Stability*, Daedalus, MIT Press, 2020 ; James Johnson, « The AI-cyber nexus: implications for military escalation, deterrence and strategic stability », *Journal of Cyber Policy*, 2019 ou encore Margaret E. Kosal, « Emerging Life Sciences: New Challenges to Strategic Stability », in Margaret E. Kosal, ed., *Disruptive and Game Changing Technologies in Modern Warfare*, Springer, Cham, 2020.

³ Christopher Kuklinski, Jeni Mitchell et Timothy Sands, « Bipolar strategic stability in a multipolar world », *Journal of Politics and Law*, 2020 ; Dmitri Trenin, « Strategic Stability in the Changing World », *Carnegie Moscow Center*, mars 2019 ; Zeeshan Hayat, Tanzeela Khalil, « Great Power Competition and Global Strategic Stability », *CISS Insight Journal*, 2020.

⁴ Steven Keil et Sophie Arts, « Strategic Spiral: Arms Control, U.S.-Russian Relations, and European Security », *Policy Paper*, GMF, mars 2020 ; Corentin Brustlein, « The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe », *Proliferation Papers*, Etudes de l'IFRI, novembre 2018 ou Dmitri Trenin, « Stability amid Strategic Derogulation: Managing the End of Nuclear Arms Control », *The Washington Quarterly*, 2020.

Une analyse plus fine permet de mieux cerner la nature de ces difficultés, en particulier l'incapacité des principaux pays concernés à s'accorder sur la nature de la stabilité stratégique et sur ce qui doit être fait pour la préserver. Ces visions divergentes ont été pleinement visibles lors des différentes itérations de dialogue stratégique organisées entre officiels ou non-officiels, entre les États-Unis et la Russie, les États-Unis et la Chine ; et se reflètent en l'absence de tel dialogue entre l'Inde, le Pakistan et la Chine. Elles s'expriment dans le cadre de forums tels que le P5 et prennent leurs fondements dans les analyses différentes dressées par les documents stratégiques des différents États.

Dans ce contexte, il est sans doute impossible d'envisager une version globale, universelle et inclusive de la stabilité stratégique qui pourrait être acceptable pour tous et résistante aux différents défis et risques qui caractérisent la période actuelle et le futur prévisible.

Néanmoins, il est nécessaire de réfléchir à un ensemble de mesures qui peuvent contribuer à une forme de stabilité stratégique dans des contextes particuliers. Ces mesures peuvent être d'application géographique limitée, sans toutefois méconnaître les interdépendances entre les différents théâtres. Elles peuvent également porter sur un segment spécifique, notamment pour répondre à des développements technologiques dont l'ensemble des retombées et conséquences ne sont pas connues.

Cette note propose de s'interroger sur l'avenir de la stabilité stratégique. Elle rappelle dans une première partie les différentes définitions de la notion et étudie le sens qu'on peut lui donner aujourd'hui. Elle évoque ensuite les défis qui viennent transformer cette notion et les différentes évolutions auxquelles elle est confrontée. Enfin, elle propose des pistes pour envisager une forme de stabilité stratégique à l'avenir (dans une échelle de temps relativement prévisible d'une quinzaine d'années) et formule des recommandations pour développer un positionnement européen plus actif sur ces questions.

1. Qu'est-ce que la stabilité stratégique ?

La stabilité stratégique peine à être aisément définie. Davantage qu'un concept qui aurait été officialisé en tant que tel, il s'agit d'une locution historique, ou d'une pratique partagée, ou encore d'un phénomène à apprécier. Ainsi, la question du sens que lui donne un locuteur à un moment donné et dans un contexte donné est au moins aussi importante que celle de sa mesure. Jusqu'à présent, la grande majorité de la littérature traditionnelle occidentale sur la stabilité stratégique s'est rarement embarrassée de cette dimension socio-politique. C'est moins vrai depuis les dernières années de la décennie 2010⁵.

⁵ Voir par exemple Lawrence Rubin et Adam N. Stulberg, *The End of Strategic Stability, Nuclear Weapons and the Challenge of Regional Rivalries*, Georgetown University Press, Washington DC, 2018.

1.1. Une approche étroite et historique

En dépit de sa polysémie, l'on peut considérer comme hypothèse utile que la stabilité stratégique désigne une situation dans laquelle les incitations à changer le *statu quo* sont moins fortes que les freins au changement⁶.

Au sens traditionnel qui lui fut donné dans le contexte de Guerre froide prévalant lors de son adoption, la stabilité stratégique recouvrait trois notions complémentaires :

- ➔ la prévisibilité du rapport stratégique entre les deux grands acteurs en temps de paix (*arms race stability*), qui peut se caractériser par « *l'absence d'incitation réelle ou perçue d'augmenter son arsenal nucléaire, de manière qualitative ou quantitative, par crainte qu'en cas de crise, un adversaire obtienne un avantage décisif en utilisant les armes nucléaires en premier* »⁷.
- ➔ la prévisibilité du rapport en temps de crise (*crisis stability*) et l'absence de risque de première frappe adverse (*first strike stability*), thème central des débats des années 1960 sur la « stabilité »⁸, avec en particulier une attention à ce que les comportements, signaux et perceptions n'incitent pas un acteur à procéder à une première frappe nucléaire visant à se prémunir des potentielles conséquences d'une première frappe adverse⁹.

Les deux types de stabilité ne sont par ailleurs pas étanches et peuvent se renforcer mutuellement¹⁰. Dans ce sens classique, la stabilité stratégique implique une configuration des forces telle qu'aucune des deux parties ne soit tentée de procéder sans risque majeur à une première frappe antirusses ou à une « attaque surprise », et donc : (1) la dotation des deux parties en capacités protégées de frappe en second, (2) l'absence de défenses stratégiques du territoire contre une attaque massive, (3) un ensemble d'instruments politiques et juridiques codifiant et maîtrisant la compétition entre les deux acteurs, y compris en interdisant certains systèmes.

En ce sens, la stabilité stratégique peut être confondue avec la « destruction mutuelle assurée », une version « minimale » de la stabilité généralement jugée trop restrictive¹¹. Néanmoins, dans une interprétation étroite, la stabilité stratégique se juge principalement à l'aune de la capacité des acteurs à riposter à une première frappe, et donc à disposer d'une

⁶ Voir notamment Elbridge A. Colby et Michael S. Gerson (eds.), *Strategic Stability: Contending Interpretations*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2013. Voir également Lawrence Rubin et Adam N. Stulberg (eds.), op. cit : « *To be clear, there are two main and generalizable components at the heart of strategic stability. First, strategic stability refers to a condition in which adversaries understand that altering military force posture in response to vulnerability— whether to avoid being emasculated or to preempt one's opponent— would be either futile or foolish. Second, strategic stability reflects the ease with which nuclear-armed adversaries can return to stable relations after a period of escalation. Actors can maintain strategic stability even in a crisis by not responding to a provocative action.* »

⁷ James Acton, « Reclaiming Strategic Stability », in Elbridge Colby et Michael Gerson (eds.), op. cit.

⁸ Comme l'écrit Thomas Schelling dans sa préface à l'ouvrage de Colby & Gerson, « *nous appelions cela la stabilité de la dissuasion et pas encore la 'stabilité stratégique'* » (p. vii).

⁹ G. A. Kentand, D. E. Thaler, *First-Strike Stability: A Methodology for Evaluating Strategic Forces*, Santa Monica: RAND Corporation, 1989.

¹⁰ James Acton, « Reclaiming Strategic Stability », op. cit.

¹¹ Celeste Wallander, « Mutually Assured Stability: Establishing US-Russia Security Relations for a New Century », *Strategic Analysis*, Atlantic Council, 2013.

capacité de seconde frappe crédible. C'est dans ce sens que le traité ABM¹², qui limitait largement les possibilités de déployer des systèmes de défense antimissile, a pu être qualifié de « pilier » de la stabilité stratégique, en garantissant qu'aucune des deux parties ne se prémunirait totalement contre une attaque massive. En effet, selon cette logique, un acteur bénéficiant d'une telle protection pourrait être tenté – et surtout perçu par l'autre comme étant tenté – de procéder à une telle frappe, qui n'aurait laissé à la partie attaquée que le choix entre la capitulation ou le recours à la frappe anti-cités¹³.

Sous cette interprétation restrictive, l'intérêt de la stabilité stratégique a généralement fait consensus, à de rares exceptions près (experts militant pour une « théorie de la victoire »¹⁴) et malgré une reconnaissance de la limite du concept, pouvant en particulier contribuer à faciliter des agressions de la part des grandes puissances sous le seuil stratégique ou pérenniser la durée de vie de régimes quelle que soit leur légitimité¹⁵.

1.2. Une approche étendue

Au vu de la nature relativement restreinte et crue de l'acceptation traditionnelle de stabilité stratégique, beaucoup de théoriciens et de praticiens ont cherché à favoriser l'émergence d'une définition plus large, en particulier depuis la fin de la Guerre froide. Ainsi, la stabilité stratégique a peu à peu été conçue comme un ensemble de normes, règles et procédures minimisant le risque qu'un État puisse rapidement acquérir un avantage stratégique sur l'autre. Pour certains auteurs, ce glissement sémantique s'est opéré progressivement avec tout d'abord une situation caractérisée par l'absence de conflit entre puissances nucléaires, puis un environnement sécuritaire caractérisé par des relations pacifiques entre États¹⁶.

Dans ce contexte, la stabilité peut être renforcée par un ensemble de mesures qui dépassent largement le cadre militaire (doctrines et armes déployées) et de la maîtrise des armements.

En outre, la stabilité stratégique peut reposer sur des équilibres politico-diplomatiques. Ainsi, pour Robert Cooper, la clé de la stabilité stratégique au temps de la Guerre froide était l'Accord quadripartite sur Berlin et la division de l'Allemagne¹⁷. Plus fréquemment, elle est étendue à un ensemble de pratiques et de domaines, reflétant en particulier les évolutions technologiques. Il s'agit donc de faire en sorte que les grandes puissances évitent tout conflit conventionnel ou même infra-conventionnel pouvant déboucher de manière non-

¹² 1972 – 2002.

¹³ Le traité ABM interdisait la couverture complète des territoires, mais dans le même temps favorisait le déploiement de défenses antimissiles « stabilisantes » : celles ayant vocation à protéger les installations de missiles sol-sol ; et celles servant à protéger la capitale (centre de décision).

¹⁴ Colin S. Gray « Nuclear Strategy: The Case for a Theory of Victory », *International Security*, Vol. 4, No. 1, été 1979.

¹⁵ Chris Ford, « Strategic Stability and the Global Race for Technology Leadership », *Arms Control and International Security Paper Series*, Département d'État, vol. 1, n°21, 5 novembre 2020.

¹⁶ James Acton, « Reclaiming Strategic Stability », op. cit.

¹⁷ Robert Cooper, *The Breaking of Nations, Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantis Books, New York, 2003.

intentionnelle sur un conflit nucléaire, principalement *via* des initiatives de nature politique, l'adoption de mesures de confiance et le dialogue entre acteurs¹⁸.

Il convient de noter que cette vision étendue peut être perçue de deux manières : d'un point de vue critique, elle peut compliquer les efforts pour l'atteindre en pointant vers un objectif irréaliste de relations stables durables entre les États. Selon cette logique, il est préférable de s'en tenir à l'objectif plus modeste mais non moins essentiel de définir une posture nucléaire limitant le risque d'utilisation des armes nucléaires¹⁹. Pour d'autres au contraire, il est indispensable d'intégrer un nombre important de facteurs dans l'équation stratégique (sociaux, économiques, technologiques, idéologiques et militaires), ce qui complexifie les efforts mais offre également de nouveaux leviers pour réduire les instabilités²⁰.

1.3. Une vision qui ne fait pas consensus

Il n'y a pas de consensus sur ce que l'expression « stabilité stratégique » signifie, malgré son utilisation courante. La stabilité stratégique désigne différentes réalités pour différents acteurs dans différents contextes et certains notent qu'il existe autant de définitions de la stabilité stratégique que d'auteurs écrivant sur le sujet²¹. D'autres pointent le fait que la plupart des déclarations sur la stabilité stratégique faites par les gouvernements sont en réalité très floues sur le sens qu'elles lui attribuent²². Il convient de noter avec attention en particulier les acceptions qui sont faites de la notion hors des États-Unis, et particulièrement parmi les principaux compétiteurs américains, pour lesquels les conceptions de la stabilité stratégique provenant des États-Unis sont en elles-mêmes biaisées en faveur des intérêts américains.

Ainsi, côté russe, et contrairement aux concepts définis par l'Union soviétique, il est généralement estimé que la perception de la stabilité stratégique est beaucoup plus large que la vision occidentale. Cette acception « contiendrait des outils de dissuasion offensifs et défensifs, nucléaires, non-nucléaires et non-militaires ». Pouvant être utilisée en temps de paix ou de guerre, elle « combinerait des stratégies d'endiguement, de dissuasion et de coercition » pour « dissuader ou dominer un conflit »²³. Décrit comme un « phénomène à multiples facettes », la stabilité stratégique ne peut faire abstraction d'équilibres globaux en termes d'économie et de technologies²⁴, et incorporerait des considérations diplomatiques, politiques, économiques, informationnelles et militaires²⁵. Néanmoins, les responsables russes tendent à se centrer sur ses composantes militaires dans leurs déclarations publiques, avec une attention portée à certains facteurs en particulier : la défense antimissile, les capacités

¹⁸ Sergei A. Karaganov et Dmitry V. Suslov, « The New Understanding and Ways to Strengthen Multilateral Strategic Stability », *Higher School of Economics*, National Research University, Moscow, 2019.

¹⁹ James Acton, « Reclaiming Strategic Stability », *op. cit.*

²⁰ C. Dale Walton et Colin S. Gray, « The Geopolitics of Strategic Stability: Looking Beyond Cold Warriors and Nuclear Weapons », in Elbridge Colby et Michael Gerson (eds.), *op. cit.*

²¹ Chris Ford, *op. cit.*

²² James Acton, « Reclaiming Strategic Stability », *op. cit.*

²³ Kristin Ven Bruusgaard, « Russian Strategic Deterrence », *Survival*, vol.58, n°4, 2016.

²⁴ Andrey Pavlov et Anastasia Malygina, « The Russian Approach to Strategic Stability, Preserving a Classical Formula in a Turbulent World », in Lawrence Rubin et Adam N. Stulberg (eds.), *op. cit.*

²⁵ Dmitry Adamsky, « Strategic Stability and Cross-Domain Coercion: The Russian Approach to Information (Cyber) Warfare », in Lawrence Rubin et Adam N. Stulberg (eds.), *op. cit.*

de frappe de précision de très longue portée, les armes nucléaires de faible puissance, les systèmes d'armes déployés dans l'espace et les déséquilibres conventionnels²⁶. La guerre anti-sous-marine et l'évolution des arsenaux nucléaires hors de la dyade traditionnelle États-Unis-Russie serait également un sujet d'intérêt, bien que moins ouvertement évoqué²⁷.

Concernant la Chine, une vision élargie a également été traditionnellement privilégiée, intégrant différents aspects pouvant contribuer à des relations bilatérales stables, notamment dans les domaines économique, politique, diplomatique et militaire. En raison des discussions fréquentes ces dernières années autour de la notion au niveau multilatéral, l'acception occidentale centrée sur les relations nucléaires de dissuasion et de vulnérabilité réciproque est présente en Chine. Néanmoins, en raison du sentiment d'infériorité toujours exprimé par le pays sur le segment purement nucléaire, ses préoccupations en matière stratégique intègrent également d'autres aspects, en particulier concernant les forces conventionnelles et notamment les développements américains dans le domaine des frappes de précision à très longue distance (y compris technologies hypersoniques)²⁸. Parmi les autres technologies considérées avec grande attention par Pékin, figurent notamment la défense antimissile, les capacités offensives dans l'espace, les armes cyber, les systèmes létaux autonomes et l'utilisation de l'intelligence artificielle²⁹.

Dans des contextes régionaux, la notion peut être définie de manière plus spécifique. Ainsi, côté pakistanais, une résolution satisfaisante de la dispute au Cachemire est perçue comme une condition stratégique à la stabilité. Au niveau plus opérationnel, le Pakistan se préoccupe de maintenir une parité nucléaire avec l'Inde tant qu'un équilibre militaire conventionnel n'est pas envisageable³⁰. New Delhi de son côté ne se soucie pas spécifiquement d'une parité bilatérale avec Islamabad et estime que la stabilité ne concerne que la relation de dissuasion nucléaire stratégique et est donc relativement assurée quelles que soient les opérations menées par ses différents adversaires sur ses frontières³¹.

Cette « régionalisation » de la notion a été pointée comme un risque pour sa pérennisation, dans la mesure où elle induit la perte de sens d'un équilibre global permettant d'éviter des risques majeurs pour se centrer sur les intérêts contingents de certains acteurs. La reconstruction d'une idée partagée d'équilibre est sans doute une des clés d'une discussion sur la maîtrise des armements et la stabilité aujourd'hui³².

²⁶ Sergey Ryabkov, « Towards Global Security Through Equal Rights and Consensus », *PIR Center, Security Index*, n°10(15), octobre 2020.

²⁷ Andrey Pavlov et Anastasia Malygina, op. cit.

²⁸ Tong Zhao, « China's Hypersonic Technology and the Security Dilemma », in Lawrence Rubin et Adam N. Stulberg (eds.), op. cit.

²⁹ Tong Zhao, « Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement with China », *Arms Control Today*, janvier-février 2020.

³⁰ Sadia Tasleem, « Pakistan's View of Strategic Stability, A Struggle between Theory and Practice », in Lawrence Rubin et Adam N. Stulberg (eds.), op. cit.

³¹ Sajid Shapoo, « Understanding Perception Dissonance in South Asia's Strategic Environment », *South Asian Voices*, 16 août 2019.

³² Adam Mount, « Implications for US Policy, Defending a Stable International System », in Lawrence Rubin et Adam N. Stulberg (eds.), op. cit.

2. La stabilité stratégique aujourd'hui

Plusieurs facteurs ont contribué à la réémergence des débats sur la stabilité stratégique : l'échec de la politique Obama de « *reset* » avec la Russie ; l'agressivité de la politique étrangère russe (annexion de la Crimée) et sa désaffection à l'égard de l'architecture bilatérale et multilatérale de maîtrise des armements (Traités FCE et FNI) ; l'échec de la vision de Prague (avril 2009) d'un monde exempt d'armes nucléaires ; la montée en puissance stratégique de la Chine figurent parmi les éléments qui nourrissent désormais la perception d'une nouvelle « instabilité stratégique ».

En particulier, jusqu'au mois de mars 2014, l'approche américaine vis-à-vis de la posture stratégique russe considérait que quelles que soient les vicissitudes de la politique étrangère et de sécurité de Moscou, l'OTAN ne ferait plus face à une menace militaire majeure à l'Est. Cette approche est caduque depuis l'annexion de la Crimée. L'expertise américaine s'est réapproprié le débat sur la stabilité stratégique.

Il est devenu autrement plus difficile de mesurer la stabilité stratégique aujourd'hui parce que sont désormais impliqués des systèmes offensifs et défensifs stratégiques ou de théâtre, des armes nucléaires et certaines armes conventionnelles, des missiles balistiques et des missiles de croisière en possession de davantage d'États. Par ailleurs longtemps cantonnée à la relation bilatérale américano-soviétique puis américano-russe, la stabilité stratégique est désormais potentiellement utile dans un souci de prévision triangulaire entre les États-Unis, la Russie et la Chine, mais aussi sur un plan strictement régional, le sous-continent indien par exemple.

Enfin, il convient de mentionner ici une critique plus essentielle de la stabilité stratégique, qui émane d'une frange activiste du désarmement nucléaire au sein de la société civile occidentale. Selon ce courant de pensée, que l'on retrouve notamment dans les instituts de recherche sur la paix des pays du Nord de l'Europe³³, la stabilité stratégique est l'émanation doctrinale d'un monde figé sur une réalité stratégique qui ne permet pas la progression vers l'idéal d'abolition de l'arme nucléaire : en ce sens, stabilité est synonyme d'immobilisme et de préservation des intérêts acquis des États dotés de l'arme nucléaire au sens du TNP. Selon ce courant, l'objectif de stabilité stratégique doit donc être critiqué et dépassé. A ce titre, la stabilité stratégique est aussi l'un des arguments de la polarisation du débat stratégique en Occident.

Pour l'essentiel, les principaux changements à l'œuvre qui affectent aujourd'hui le phénomène de stabilité comme sa compréhension peuvent être schématisés de la manière suivante :

³³ Direction du désarmement et de la non-prolifération de l'institut de recherche suédois SIPRI, par exemple.

2.1. Changements

A. Un nombre d'acteurs nucléaires plus important

À l'origine, la notion de stabilité stratégique mettait en œuvre des adversaires en nombre très limité (deux), de puissance militaire comparable, consacrant un niveau de ressources également comparable à leur armement. D'où l'importance de la notion de « parité stratégique », que la partie soviétique puis russe a toujours tâché de maintenir. Le monde contemporain compte davantage d'États détenteurs de vecteurs et d'armes nucléaires. La multipolarité nucléaire n'est pas nouvelle, mais elle est désormais plus complexe : les arsenaux chinois, indiens, pakistanais, sont plus matures et la Corée du Nord est une nouvelle puissance nucléaire. Des relations trilatérales de dissuasion se sont affirmées (États-Unis / Russie / Chine ; Chine / Inde / Pakistan, notamment), tandis que la Corée du Nord est devenue une variable stratégique à prendre en compte dans le scénario d'un conflit entre les États-Unis et la Chine.

B. Un nouveau contexte politique et ses conséquences juridiques

Le renouveau du nationalisme en Russie, en Asie – et, dans une certaine mesure, dans les pays occidentaux – ouvre la voie à la tentation d'altérer le « statu quo stratégique » à l'ombre de l'arme nucléaire. Le « paradoxe de la stabilité/instabilité » joue à plein. La Russie viole les traités, l'Amérique s'en retire. Le cadre juridique de la maîtrise des armements nucléaires et classiques a été considérablement affaibli et, s'il pourra être partiellement remis sur pied par l'administration Biden, continuera à souffrir de l'image désormais plus erratique de la politique américaine.

C. De nouveaux terrains, de nouveaux moyens

Depuis le début du siècle, l'arrière-plan de la stabilité stratégique a été bouleversé :

- ➔ L'espace extra-atmosphérique et surtout le cyberspace ont considérablement gagné en importance. Ces deux terrains qui, à en croire un ancien responsable de l'administration Obama, « peuvent amener Américains et Russes au conflit » (Jim Miller), rendent plus complexes toute tentative de « stabilisation stratégique ».
- ➔ Les États-Unis déploient des moyens, certes modestes à ce stade, mais faisant craindre à terme à la Russie et à la Chine l'acquisition d'une capacité de première frappe non nucléaire : missiles intercontinentaux précis à charge classique, défense antimissile balistique non nucléaire ; Moscou a annoncé le développement de nouveaux types de moyens stratégiques, y compris non susceptibles d'être pris en compte par les cadres traditionnels de la maîtrise des armements³⁴ ; tous les grands acteurs développent des moyens hypersoniques.
- ➔ Les vecteurs balistiques et de croisière à double capacité – mais aujourd'hui prioritairement destinés à la bataille classique – ont proliféré. Une dizaine de pays ont des programmes nationaux de missiles à moyenne ou longue portée.

³⁴ Sans compter le « retour » des ICBM lourds mirvés à combustible liquide, qui devaient être supprimés par les accords START.

- ➔ Les rapports de forces stratégiques se développent de nouveau dans des « zones grises » : effacement de la distinction entre moyens et opérations classiques et nucléaires ; emport par des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de missiles conventionnels, unités mixtes, recherche d'une plus grande fluidité entre les domaines, opérations intégrées³⁵ ; recours au mercenariat et aux opérations non signées ; prises de gages dans des zones contestées.
- ➔ Certains États, dont la Russie, ont « normalisé le recours à des moyens chimiques et biologiques », tandis que se dessine l'hypothèse de biotechnologies permettant de cibler un pays particulier³⁶.

2.2. Conséquences

Les critères contemporains de la stabilité sont désormais définis par les acteurs régionaux eux-mêmes, qui se fondent sur des considérations de sécurité très circonstanciées. Désormais plus complexes et localisés, ces critères ne retirent pas à la notion de stabilité stratégique son utilité.

La période contemporaine ne se distingue pas par une nouvelle « course aux armements » au sens de la Guerre froide. Les dynamiques de compétitions perdurent, mais elles sont plus qualitatives que quantitatives (même si la Chine peut s'estimer devoir réagir numériquement aux développements stratégiques américains³⁷). Les États-Unis et la Russie semblent moins enclins à chercher la parité stratégique avec leurs adversaires et compétiteurs.

En revanche, il existe un risque plus grand d'erreurs perceptives ou d'escalade non maîtrisée « d'un domaine à l'autre ». C'est ce que le chercheur James Acton a appelé le risque d'escalade par « enchevêtrement » (*entanglement*). Le nouveau contexte de diffusion et d'amplification des informations (vraies ou fausses) est de nature à rendre la stabilité de crise plus difficile à garantir. Et l'on s'interroge désormais sur la possibilité pour l'intelligence artificielle de créer des risques stratégiques supplémentaires (même si elle peut avoir des vertus stabilisantes : aide à l'identification, aide à la vérification...).

Dans ce contexte, il est légitime de s'interroger sur la pérennité des mécanismes traditionnels de maîtrise des armements stratégiques :

- ➔ **Quelle est sa pertinence dans un contexte de développements capacitaires diversifiés et asymétriques ?** La question n'est pas nouvelle, mais semble prendre une importance considérable alors que les trois grandes puissances militaires développent leurs arsenaux stratégiques sur des segments diversifiés et que les lignes séparant les différentes catégories de systèmes semblent brouillées.

³⁵ Rachel S. Cohen, « USAF Rethinks Relationship between Conventional, Nuclear Weapons », *Air Force Magazine*, 19 août 2020.

³⁶ Elizabeth Sherwood-Randall, « The Age of Strategic Instability », *Foreign Affairs*, 21 juillet 2020.

³⁷ Voir travaux de Tong Zhao et notamment *Narrowing the US-China Gap on Missile Defense: How to Help Forestall a Nuclear Arms Race*, Carnegie Endowment for International Peace, 29 juin 2020 ; Ibid., Tong Zhao, « Conventional long-range strike weapons of US allies and China's concerns of strategic instability », *The Nonproliferation Review*, 14 septembre 2020.

- ➔ **Quelle est sa pertinence dans un contexte plus multilatéral ?** Si la Russie et les États-Unis évoquent régulièrement leur volonté de faire entrer la Chine dans ces discussions, c'est parce que l'arsenal de cette dernière a atteint une maturité qui n'existait pas lors de la signature de *New Start*. Une telle perspective nécessiterait de repenser entièrement le concept d'accords de maîtrise des armements et sans doute d'abandonner la logique quantitative.

Le risque existe ainsi de voir la maîtrise des armements stratégiques devenir soit « impossible » – son extension « verticale » (moyens) et « horizontale » (parties) s'avérant hors de portée – soit « inutile » – la seule limitation des vecteurs nucléaires stratégiques apparaissant beaucoup moins centrale que c'était le cas au temps de la Guerre froide.

Il reste, comme arguments en faveur d'accords de ce type, (i) le maintien d'un canal de dialogue politico-militaire bilatéral, (ii) la prévisibilité de l'évolution de l'arsenal adverse, et (iii) sa vérification. Mais le cas du traité FNI a affecté durablement la maîtrise des armements en démontrant le risque de violation significative de l'essence même du Traité. Les difficultés rencontrées en matière de maîtrise des armements conventionnels, et notamment dans la mise en œuvre du Document de Vienne, s'inscrivent dans la même tendance. Pour beaucoup, la discipline ne peut fonctionner s'il n'y a pas un minimum de confiance dans le respect des engagements pris. Or, si les évolutions technologiques en cours peuvent offrir de nouvelles possibilités en termes de vérification, elles peuvent aussi être sources de difficultés nouvelles.

3. Axes de réflexion

3.1. Construire une vision partagée

L'ambition de construire une vision partagée de la stabilité stratégique est certainement utile pour harmoniser les perceptions de la notion et s'accorder sur des principes communs.

Un tel travail conduirait sans doute à aborder la stabilité stratégique de manière sensiblement différente qu'en des termes strictement capacitaires et doctrinaux, mais en intégrant à l'analyse une dimension sociologique et géopolitique forte.

Parce que la notion a été introduite pendant la Guerre froide, et dans le cadre de la réflexion stratégique sur la dissuasion nucléaire, elle s'avère insuffisante pour expliquer nombre des postures stratégiques d'États et puissances émergentes. C'est dire que la signification et la mise en œuvre de la stabilité stratégique sont fonction de la nature régionale d'un environnement stratégique donné, des objectifs et des intérêts de sécurité des pays qui en font partie. Ainsi, chaque pays développe et entretient une compréhension de la stabilité stratégique qui est intrinsèquement liée à ses propres caractéristiques sur un échiquier donné. Israël, État nucléaire non déclaré, fournit une bonne illustration de ce phénomène : quand les décideurs et chercheurs israéliens emploient le syntagme « stabilité stratégique », ce n'est pas pour évoquer une dimension nucléaire globale mais, au contraire, une réalité conventionnelle régionale. Empêcher la formation d'une nouvelle coalition de pays arabes après la guerre du Kippour en amputant les États arabes du leadership égyptien, lutter contre les

effets déstabilisants du terrorisme au Proche-Orient, ou mettre en œuvre la doctrine Begin de contre-prolifération en Irak, en Syrie, ou aujourd'hui en Iran, sont, pour Israël, des moyens privilégiés de maintenir la stabilité stratégique de la région moyen-orientale, indépendamment de toute doctrine nucléaire.

Par ailleurs, quel que soit l'objectif de partage ou d'harmonisation, une question pendante est celle de savoir si les grandes puissances et certaines puissances émergentes souhaitent la stabilité ou si, au contraire, le caractère « révisionniste » de certaines d'entre elles rend improbable un travail utile en ce sens dans l'environnement stratégique actuel.

Enfin, envisager les futures formes de la stabilité stratégique nécessite de prendre en compte les dynamiques des acteurs sociaux³⁸ qui construisent leur vision de la stabilité pour la défendre auprès d'autres acteurs sociaux : ces dynamiques relèvent à la fois de la liberté d'initiative d'un sujet donné et donc de son autonomie (personne physique ou morale), et des diverses contraintes qui encadrent et déterminent un choix rationnel. En particulier, l'approche de la stabilité stratégique relève toujours d'une action individuelle – celle d'un décideur – articulée à l'environnement organisationnel dans lequel il opère. Cette dimension de la stabilité par l'acteur social qui en formule le sens fait en général défaut à l'analyse de la notion. Réintroduire cette dimension serait utile à la construction d'une vision partagée.

3.2. Stabilité stratégique et dynamiques multilatérales

Une conséquence de la multipolarité nucléaire est la multiplication des facteurs d'escalade et des risques de conflits entre dyades dotées d'armes nucléaires. Dans ce contexte, plusieurs cheminements peuvent être poursuivis pour accroître non pas la stabilité stratégique de manière large, mais pour réduire les différents niveaux d'instabilité.

Tout d'abord, il peut être utile d'adapter la réflexion et les démarches aux différents théâtres et cas pour examiner de manière fine les risques les plus sensibles sur une situation ou une dyade donnée. Ainsi, les mesures de réduction des risques stratégiques entre l'Inde et le Pakistan par exemple peuvent davantage concerner la stratégie nucléaire en elle-même, ou des questions de conflictualité infra-conventionnelle à l'intérieur d'un État. À l'inverse, la dyade Chine – États-Unis pourrait davantage glisser dans une escalade nucléaire à la suite d'un conflit conventionnel, par exemple autour du statut de Taïwan³⁹. Par ailleurs, en raison de l'asymétrie entre les capacités, les doctrines et les situations, envisager l'adoption de mesures globales efficaces peut être à la fois trop ambitieux, peu efficace et peu susceptible de recevoir un accord politique. Dans ce contexte, une approche « ajustée sur mesure » à chaque acteur apparaît comme attractive.

Pour autant, l'approche « à la carte » ne peut pas ignorer les multiples interactions et interrelations entre les différentes dyades, et les effets de ricochet observés et prévisibles lorsque certaines initiatives sont adoptées. Ainsi, un accord bilatéral de maîtrise des armements n'est pas sans conséquence sur la perception de la menace d'un acteur tiers. Il est donc es-

³⁸ L'« acteur social » est un concept sociologique malléable mais utile pour traiter à la fois le sujet comme acteur rationnel et l'organisation comme cadre de l'action collective.

³⁹ Robert Levgold, « Meeting the challenges of the new nuclear age: Contemplating Strategic Stability in a New Multipolar Nuclear World », *American Academy of Arts & Sciences*, 2019.

sentiel de développer en parallèle une vision globale des risques et des perceptions pour anticiper les phénomènes d'action-réaction et pouvoir limiter les processus de spirales de défiance pouvant entraîner des logiques de courses offense/défense, courses aux technologies ou courses aux armements.

3.3. Stabilité stratégique et nouvelles technologies

De nombreux travaux récents se sont centrés sur le rôle des nouvelles technologies en matière de stabilité stratégique et ont proposé des pistes pour réduire leurs risques. Parmi les éléments étudiés, se trouvent en particulier l'intelligence artificielle, les frappes de précision de très longue distance (hypersoniques), la défense antimissile, les capacités offensives de guerre dans l'espace, les agressions cyber...

Dans le futur prévisible, les efforts pour maintenir voire accroître la stabilité stratégique peuvent prendre trois formes non exclusives. Au premier niveau, les États peuvent se contenter de prendre des mesures nationales et unilatérales pour sécuriser la crédibilité de leur capacité de riposte nucléaire et accroître les bénéfices possibles de ces nouvelles technologies en termes de stabilité. Dans un deuxième temps, une approche coopérative peut être envisagée permettant de mobiliser des outils en particulier dans le domaine de la transparence pour en réduire les risques. Dans un troisième temps, et dans le contexte d'une fenêtre d'opportunité politique favorable, la formalisation d'accords de maîtrise des armements bilatéraux ou multilatéraux est envisageable.

3.3.1. Premier niveau : réaction nationale

L'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) au niveau stratégique a été décrite comme une « épée à double tranchant », avec d'une part la capacité de stabiliser la dissuasion grâce à l'amélioration des capacités ISR et d'alerte avancée ; et l'accroissement de la précision et de la rapidité d'une réponse éventuelle⁴⁰. De l'autre, elle pourrait être perçue comme un risque pour la capacité de survie des forces de riposte et donc entraîner une plus grande instabilité en cas de crise⁴¹. Cette perception serait accrue si l'utilisation de l'IA permettait de menacer de manière plus crédible les forces nucléaires d'un pays avec des capacités conventionnelles. L'impact de l'IA sur la stabilité stratégique dépendra des avancées de la discipline qui restent incertaines aujourd'hui, mais aussi de leur utilité potentielle. En particulier, la question de la vulnérabilité des systèmes aux risques cyber (y compris la manipulation du paysage informatif) pourrait être de nature à déterminer fortement l'application de l'apprentissage machine et de l'autonomie aux architectures de dissuasion. Il est en effet probable que l'environnement très conservateur dans lequel se sont inscrits les arsenaux nucléaires des États dotés depuis la mise en place des doctrines de dissuasion aura tendance à spontanément sur-réagir à cette nouvelle perception de vulnérabilité. Au niveau unilatéral, un ensemble de mesures techniques et organisationnelles pourrait venir pallier les principaux risques supposés de l'IA tout en maximisant les retombées jugées « stabilisatrices », en

⁴⁰ Petr Topychkanov (ed.), « The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk, Volume III, South Asian Perspectives », *SIPRI*, avril 2020.

⁴¹ Benjamin Hautecouverture, « Intelligence artificielle et analyse du risque en matière de stabilité stratégique », *Bulletin n°68*, Observatoire de la Dissuasion, FRS, septembre 2019.

particulier la séparation des systèmes d'alerte avancée et de commandement et de contrôle, la préservation d'une analyse humaine, le déploiement de systèmes très testés et éprouvés, la bonne formation des opérateurs, la redondance des capteurs et des algorithmes, le recoupement des informations automatisées avec d'autres types de renseignement, un investissement conséquent dans la cybersécurité des systèmes, ou encore un échange entre ingénieurs et praticiens militaires sur les vulnérabilités des systèmes.

Au niveau politique, ces mesures techniques pourraient être supplémentées par des inflexions de doctrines ou liées à l'état des alertes des systèmes ; ainsi que par des mesures de transparence permettant de limiter les incompréhensions liées à l'IA, en développant en particulier de manière publique l'usage qui en est fait, notamment en matière de défense, et les mesures de réduction des risques associés. Dans le domaine de la dissuasion stratégique en particulier, cette transparence permettrait de rassurer sur les procédures permettant de limiter les risques liés à l'automatisation dans le domaine de la prise de décision⁴².

Les risques posés par les capacités de frappes de précision de très longue portée et hypersoniques ont été examinés en temps de paix (dynamique de courses aux technologies déjà en cours entre les États-Unis, la Russie et la Chine), et en temps de crise (potentielle confiance de la capacité d'un acteur à désarmer son adversaire, risque de confusion en cas de frappes sur des systèmes duaux...)⁴³. Pour en limiter les effets, les États pourraient favoriser l'adaptation des défenses antimissiles, au risque d'amplifier la menace de courses aux technologies offensives/défensives⁴⁴. D'autres soulignent l'importance de séparer au maximum les éléments liés au commandement et au contrôle nucléaire et conventionnel⁴⁵.

En matière de menaces sur les capacités spatiales, la première avenue peut également consister à accroître la résilience des systèmes développés, piste qui est privilégiée à ce jour par la plupart des acteurs, notamment avec une politique déclaratoire claire de défense des systèmes spatiaux, l'amélioration des défenses passives des satellites prioritaires et la création de redondances à de multiples niveaux pour éviter de créer une vulnérabilité pouvant être exploitée par un adversaire⁴⁶. Le même objectif s'applique en particulier aux menaces de nature cyber.

3.3.2. Deuxième niveau : mesures de confiance et de réduction des risques

Au niveau des mesures de confiance unilatérales, bilatérales ou multilatérales, plusieurs options sont envisageables pour limiter le risque principal lié aux missiles conventionnels de longue portée, dont les systèmes hypersoniques, à savoir l'ambiguïté sur les têtes emportées. Des protocoles pourraient être envisagés pour clarifier le statut des armes et rendre

⁴² Vincent Boulanin, Lora Saalman, Petr Topychkanov, Fei Su et Moa Peldan Carlsson, « Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk », *SIPRI*, juin 2020.

⁴³ Heather Williams, op. cit.

⁴⁴ « Hypersonic Missile Defense: Issues for Congress », *In Focus*, Congressional Research Service, 17 août 2020.

⁴⁵ James Acton, « Escalation Through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War », *International Security*, vol. 43, n°1, 2018.

⁴⁶ Forrest Morgan, « Deterrence and First-Strike Stability in Space, A Preliminary Assessment », *Rand Corporation*, 2010.

plus étanche les composantes liées à la dissuasion stratégique⁴⁷. Les mesures de transparence pourraient également porter sur les missions assignées aux armes et les concepts d'emploi⁴⁸. L'extension du Code de Conduite de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques (HCoC) aux systèmes hypersoniques non balistiques pourrait permettre d'échanger des informations sur les vols d'essai, dans la mesure où les États développant ces systèmes y participent⁴⁹.

Pour ce qui est de l'IA, la transparence unilatérale pourrait être couplée à des programmes coopératifs prenant la forme de dialogues d'experts, aux niveaux scientifique et militaire. Si les applications de l'IA peuvent améliorer la stabilité stratégique, ce sera grâce à des formes de coordination entre États permettant d'éviter ou, pour le moins, de minimiser l'émergence de nouveaux phénomènes d'asymétrie dans une dynamique d'action/réaction technologique.

Dans le domaine spatial, un grand nombre de propositions ont été émises en termes de mesure de confiance, dont bien sûr un projet de Code de Conduite, qui pourrait être ressuscité⁵⁰.

Dans le domaine de la défense antimissile également, plusieurs options pourraient réduire les interrogations et sécuriser les différentes parties prenantes, en particulier sur le théâtre européen⁵¹.

3.3.3. Troisième niveau : maîtrise des armements

Enfin, le troisième niveau, beaucoup plus complexe à envisager à ce stade, consisterait à favoriser la négociation d'accords de maîtrise des armements, en cherchant notamment à interdire le développement, le déploiement ou l'utilisation de certains systèmes. Cela peut porter sur l'ensemble des domaines, bien que des questions importantes se posent sur la possibilité de vérifier telles mesures, par exemple en matière d'IA⁵² ou dans le domaine cyber⁵³.

Plusieurs options existent quant à la régulation des armes conventionnelles de très longue portée. Parmi les plus engageantes, la proposition d'interdire le déploiement ou l'essai d'armes hypersoniques⁵⁴, ou de restreindre le déploiement aux trois pays qui disposent au-

⁴⁷ James Acton, Tong Zhao et Li Bin, « Reducing the Risks of Nuclear Entanglement », *Carnegie Endowment for International Peace*, 12 septembre 2018.

⁴⁸ Dmitry Stefanovich, « Hypersonic Weapons and Arms Control », *RIAC*, 6 avril 2020.

⁴⁹ *Hypersonic Weapons, A Challenge and Opportunity for Strategic Arms Control*, A Study Prepared on the Recommendation of the Secretary General's Advisory Board on Disarmament Matters, UNODA, UNIDIR, New York, 2019.

⁵⁰ *Transparency and confidence-building measures in outer space activities*, Report of the Secretary-General, A/72/65, Assemblée générale des Nations Unies, 16 février 2017.

⁵¹ Corentin Brustlein, op. cit.

⁵² Vincent Boulanin, Lora Saalman, Petr Topychkanov, Fei Su et Moa Peldan Carlsson, op. cit.

⁵³ Andrew Futter, « What does cyber arms control look like? Four principles for managing cyber risk », *Global Security Policy Brief*, juin 2020.

⁵⁴ Mark Gubrud, Rajaram Nagappa et Tong Zhao, « Test ban for hypersonic missiles? », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 6 août 2015.

jourd'hui de prototypes avancés, semble devoir se heurter à des obstacles politiques forts⁵⁵. De manière plus modeste, certains systèmes pourraient faire l'objet d'interdiction⁵⁶ (missiles à capacité duale en particulier, ou missiles à capacité nucléaire)⁵⁷. Les approches liées à la non-prolifération, qui pourraient passer en particulier par des efforts coordonnés pour mobiliser les régimes de contrôle des exportations sur les différentes technologies liées à l'hypersonique, pourraient montrer une certaine efficacité tout en soulevant des questions importantes de légitimité. Les approches basées sur la maîtrise bilatérale des armements (inclusion des armes conventionnelles longue portée dans un accord de maîtrise des armements stratégiques américano-russe) pourraient être plus faciles à mettre en œuvre dans le court terme, mais présentent l'inconvénient d'exclure certains acteurs incontournables sur cette question⁵⁸.

Au niveau du spatial, les propositions abondent depuis plus de quarante ans sur la possibilité de prohiber les armes antisatellites en particulier, avec des visions générales ou plus sectorielles. Ainsi, les essais d'armes antisatellites pourraient être interdits, ou uniquement les essais provoquant des débris⁵⁹.

Enfin, dans le domaine de la défense antimissile, la fin du traité ABM (2002) a entraîné un raidissement politique sur le sujet qui nuit à l'appréciation objective des différentes options possibles.

4. Recommandations

Dans ce contexte complexe, plusieurs recommandations peuvent être faites, aux trois niveaux d'analyse, en fonction des circonstances, des risques et des fenêtres d'opportunité. La première est avant tout de se garder de toute tentation de chercher à calquer des modèles historiques connus et de favoriser la pensée créative.

4.1. *Se garder de toute nostalgie de la Guerre froide*

SALT-1 (traité ABM + accord sur les forces offensives) et SALT-2 eurent en fait pour effet, tout autant que de limiter la course aux vecteurs stratégiques (missiles balistiques et bombardiers), de déplacer le terrain de la compétition russo-américaine vers :

- ➔ *le nombre d'armes offensives*, en favorisant la course au « mirvage ». Or, si le Traité ABM garantissait la stabilité du côté de l'équilibre offensif/défensif, la configuration

⁵⁵ Richard H. Speier, George Nacouzi, Carrie A. Lee et Richard M. Moore, « Hypersonic Missile Nonproliferation Hindering the Spread of a New Class of Weapons », *RAND Corporation*, 2017.

⁵⁶ Patrick Smith, « Countering Russia's Hypersonic Weapons with Arms Control Agreements », *American Security Project*, 6 septembre 2019.

⁵⁷ Michael T. Klare, « An 'Arms Race in Speed': Hypersonic Weapons and the Changing Calculus of Battle », *Arms Control Today*, juin 2019.

⁵⁸ *Hypersonic Weapons, A Challenge and Opportunity for Strategic Arms Control*, op. cit.

⁵⁹ Ross Liemer et Christopher Chyba, « A Verifiable Limited Test Ban for Anti-satellite Weapons », *The Washington Quarterly*, vol. 33, n°3, juillet 2010.

n'en était pas moins instable, en raison de la capacité présumée (quoique souvent exagérée) de la Russie à exercer une frappe « presque désarmante » sur les États-Unis à l'aide de ses ICBM lourds mirvés ;

- ➔ *la diversification des vecteurs*, SALT-1 ayant incité au développement des missiles de croisière sol-sol et mer-sol, non pris en compte par les traités ;
- ➔ *l'Europe*, le déploiement des « Euromissiles » correspondant à une échappatoire de SALT-2, et ouvrant un nouveau débat sur la notion de stabilité.

Le traité ABM n'était qu'un élément parmi d'autres de la stabilité du rapport stratégique russo-américain de la Guerre froide. Il n'est pas exact de dire, comme le fait la Russie, que le sort du traité ABM détermine mécaniquement celui des traités de désarmement : ABM constitue un élément important de la toile de fond stratégique, non une condition *sine qua non* (au sens juridique du terme) du désarmement nucléaire.

Toute réflexion sur la stabilité stratégique doit donc veiller à ne pas partir sur la base d'une reconstruction artificielle, parfois idéalisée, d'un passé révolu⁶⁰.

4.2. Quelles possibilités dans le contexte actuel ?

Une lecture fine de l'histoire de la stabilité stratégique comme pratique indique que les puissances nucléaires ont rarement partagé une compréhension identique de cette notion, en particulier des préceptes intellectuels qu'elle sous-tend, qu'elle entretient, qu'elle conforte. La stabilité stratégique n'est pas le moule d'une pensée homogène qui se serait fissurée au fil de l'après-Guerre froide. C'est davantage une expérience évolutive, adaptative, qui n'a pas besoin d'être strictement définie dans ses modalités pour continuer d'être valable par principe. Cette élasticité continue de la rendre utile comme objectif plurilatéral de sécurité.

⁶⁰ De plus, contrairement à ce qu'affirment certains experts aujourd'hui, il n'est pas exact de dire que « *au temps de la Guerre froide, les domaines nucléaire et non-nucléaire étaient largement distincts. La plupart des vecteurs étaient nucléaires ou conventionnels, mais ne pouvaient être dotés des deux types d'armes* » (James Acton, cité in Zack Brown, « Why The Next Shooting War Could Go Nuclear », *The National Interest*, 17 septembre 2020). En effet, l'arsenal nucléaire de théâtre soviétique était en grande partie à double, voire à triple (chimique) capacité.

Très schématiquement, les quatre recommandations suivantes peuvent être faites pour dicter des pistes d'action opératoires. L'on retrouve, peu ou prou, ces éléments dans la plupart des « *policy papers* » actuels sur le sujet de l'« *arms control* » plurilatéral au sens large du terme⁶¹ :

- ➔ Préserver ce qui peut l'être des instruments juridiquement contraignants en vigueur⁶² ;
- ➔ Accroître les mesures de transparence dans le cadre de nouvelles mesures de confiance et de sécurité ;
- ➔ Entretenir les échanges doctrinaux et préciser les analyses de risque⁶³ ;
- ➔ Entretenir et accroître le partage de l'information au niveau opérationnel.

Plus dans le détail, quelques principes simples devraient guider la réflexion :

- ➔ Il importe d'abord de raisonner en tant qu'Européens pour faire face au risque immédiat d'un conflit majeur en Europe, ainsi qu'aux risques globaux qui concernent les intérêts de sécurité européens : un conflit majeur en Asie, la rupture du tabou nucléaire, notamment. Il est probable que la dynamique de compétition entre États continuera de s'imposer au cours de la décennie 2020. Dans ce contexte, proposer un nouvel ordre du jour européen en matière de maîtrise des armements pour redonner de la stabilité stratégique au continent serait utile à plusieurs titres : ce serait la première fois que les Européens s'emparent réellement du débat stratégique ; se faisant, une feuille de route européenne serait un moyen de donner corps à l'ambition d'une Europe stratégiquement plus autonome ; une telle feuille de route apporterait un nouveau ciment au processus d'intégration européenne ; ce serait une façon de donner corps à la réalisation d'intérêts européens communs qui n'ont pas besoin, par principe, d'être centralisés dans le cadre des institutions de l'UE.
- ➔ La stabilité stratégique ne peut se concevoir qu'à deux ou plusieurs. La compréhension des raisonnements adverses est donc essentielle et doit continuer d'être assurée dans le cadre de dialogues stratégiques.

⁶¹ Voir par exemple : Ulrich Kühn, *Perceptions in the Euro-Atlantic*, Nuclear Risk Reduction Policy Brief No.3, UNIDIR, Genève, 2020.

⁶² Selon le site de campagne du candidat Biden, « *En tant que président, Biden s'efforcera d'obtenir une extension du traité New Start, ancre de la stabilité stratégique entre les États-Unis et la Russie, et s'en servira comme base pour de nouveaux accords de maîtrise des armements.* » Dès son installation, fin janvier 2021, la nouvelle administration Biden peut prendre la décision de maintenir en l'état *New Start* pendant un an sans préconditions, le temps pour des nouvelles équipes de négociateurs de prendre place et de relancer la dynamique diplomatique avec Moscou. Ce maintien n'a pas nécessairement besoin d'être juridiquement contraignant dans un premier temps, mais peut se faire *via* une déclaration conjointe bilatérale par exemple, avant que ne soit formalisé un document.

⁶³ Les réunions du groupe de travail américano-russe sur les doctrines et les têtes nucléaires dans le cadre des discussions de *New Start* à Vienne en août 2020 et à Helsinki en octobre 2020 illustrent la continuité de ce dialogue en dépit de l'environnement stratégique actuel. Des séminaires doctrinaux réguliers – en plus des discussions en cours dans le cadre du « processus P5 » – pourraient perdurer au-delà de la reprise du processus *Start*.

- ➔ La priorité reste aujourd'hui comme dans le passé d'éviter tout emploi de l'arme nucléaire. Par conséquent, la stabilité stratégique peut et doit toujours être conçue comme l'ensemble des dispositions qui minimisent le risque d'emploi.⁶⁴ A ce titre, les discussions engagées dans le groupe P5 sur la réduction des risques nucléaires doivent se poursuivre dans le cadre du processus quinquennal d'examen du TNP.
- ➔ Au vu de la fragmentation progressive de la notion de stabilité, promouvoir une conception partagée sera utile à l'intégration des différents courants de pensée qui en relèvent ou qui prétendent en relever. Continuer à travailler sur les définitions communes de la stabilité stratégique (en dépit des difficultés dans le cas chinois) est donc utile et nécessaire.

Dans un contexte politique futur marqué par un retour au dialogue stratégique constructif, des pistes de réflexion pourront être envisagées :

- ➔ *Continuer à promouvoir les instruments juridiquement contraignants*, qui sont les seuls à offrir à la fois une garantie de prévisibilité (pas de capacité de « sortie rapide »), de surveillance mutuelle (vérification) et de concertation (règlement des différends), et dont l'existence est cohérente avec la vision européenne d'une régulation des rapports de force par le droit.
- ➔ *Ne pas se focaliser exclusivement sur la dimension nucléaire*. La supériorité conventionnelle américaine est, aux yeux de Moscou et de Pékin, un élément d'instabilité : la crainte de l'attaque surprise, dans ces deux pays, concerne autant le domaine conventionnel que le domaine nucléaire. Dans cette optique, les instruments de maîtrise des armements conventionnels (du type FCE, MDCS, Ciel ouvert) sont potentiellement des instruments de stabilité aussi importants que ceux qui concernent le nucléaire.
- ➔ *Axer les efforts européens sur les « nouveaux champs »*, tels que ce cyberspace ou l'espace extra-atmosphérique (problématique des armes offensives).
- ➔ *Ne pas s'interdire néanmoins, pour des raisons politiques, d'être une force de propositions, même avec peu de perspectives de mise en œuvre*. On pense à la limitation globale des défenses antimissiles stratégiques, ou encore à l'interdiction des systèmes sol-sol nucléaires de moins de 500 km.
- ➔ *Promouvoir une conception globale de la stabilité stratégique, qui n'est concevable que dans le cadre d'une restauration des rapports de confiance*. Si la stabilité stratégique au sens classique résulte d'une cohérence entre systèmes d'armes adverses, c'est aussi un exercice diplomatique (qui implique notamment des mesures de confiance et de sécurité) qui s'inscrit dans un dialogue politique.

⁶⁴ C'est la définition qu'en donne Elbridge Colby (« a situation in which no party has an incentive to use nuclear weapons save for vindication of its vital interests in extreme circumstances ») in Elbridge Colby, « Defining Strategic Stability: Reconciling Stability and Deterrence », op. cit., p. 55.

4.3. *Se concentrer sur le théâtre européen*

Les appels européens à la reprise de la maîtrise des armements ou à la préservation des accords multilatéraux ne peuvent se limiter à des incantations. C'était le cas avant la fin du traité FNI, avant que les États-Unis ne se retirent du Plan d'Action Global Conjoint avec l'Iran et du Traité Ciel ouvert⁶⁵. En plus d'être infructueux, ces appels ont souligné l'impuissance de la diplomatie européenne face à l'inertie américaine et russe.

Le ministre fédéral allemand des Affaires étrangères, Heiko Maas, a fait de la reprise de la maîtrise des armements en Europe l'une de ses priorités. À ce titre, la conférence annuelle « *Rethinking Arms Control* » est l'une des initiatives récentes significatives. De manière plus opérationnelle, les 22 « *Stepping Stones* » de l'Initiative de Stockholm sur le désarmement nucléaire (SIND) formulée en février 2020 illustrent également cette reprise. Il convient également de rappeler que le discours de l'École de Guerre du président Macron en février 2020 appelait à une reprise de la maîtrise des armements par les Européens⁶⁶.

L'objectif de stabilité stratégique sur le continent européen consiste prioritairement à réduire les tensions militaires et à accroître la prévisibilité entre États, en se concentrant sur les moyens de réduire les activités militaires potentiellement dangereuses.

La première tâche consiste à identifier avec précision les nouveaux facteurs qui déstabilisent les équilibres existants, notamment en matière de développements technologiques et militaires, sur le continent européen. Si une nouvelle architecture de sécurité doit émerger dans les années à venir en Europe, il faut d'abord pouvoir fournir un diagnostic précis de l'état des risques, des menaces, des intérêts mutuels et des ambitions.

A court et moyen termes, une nouvelle feuille de route peut être établie sur la base des hypothèses suivantes :

- ➔ La Russie est redevenue une menace pour les intérêts de sécurité de l'Europe occidentale et centrale.
- ➔ La dissuasion stratégique est une nécessité, accompagnée de mesures de transparence et de réduction des risques stratégiques.
- ➔ La recherche d'accords de maîtrise des armements devrait être poursuivie comme un ensemble de moyens pragmatiques pour assurer la stabilité stratégique sur le continent.
- ➔ La recherche de la stabilité stratégique et l'adoption de nouvelles initiatives sont des approches nécessaires qui doivent être mises en œuvre en parallèle.

⁶⁵ Effectif dimanche 22 novembre 2020.

⁶⁶ De manière générale, la présidence Trump a eu pour utilité de rendre plus clair aux yeux de tous les publics européens que l'Europe doit accroître sa propre participation dans les diverses dimensions de sa sécurité collective. Il n'est pas besoin de mentionner le syntagme d'autonomie stratégique européenne pour désigner ce qui doit continuer de progresser pour que l'Europe conforte ses moyens de décision et ses moyens d'action en propre. Quelle que soit la politique stratégique menée par la nouvelle administration démocrate américaine, cette variable proprement européenne de l'équation va désormais faire partie de l'histoire de l'Europe dans la première moitié du siècle. La maîtrise des armements en est l'une des composantes.

Sur cette base, les initiatives futures devraient poursuivre les objectifs stratégiques suivants, qui sont essentiellement des rappels des principes fondamentaux de la maîtrise des armements :

- ➔ assurer la capacité de survie des forces de deuxième frappe ;
- ➔ clarifier les postures et limiter les risques de malentendus liés à la pratique de l'ambiguïté stratégique ;
- ➔ renforcer tous les moyens, coopératifs ou unilatéraux, pour garantir la transparence sur le terrain ;
- ➔ prévenir par tous les moyens la possibilité d'attaques par surprise ;
- ➔ renforcer les moyens de prévenir les politiques du fait accompli.

En fonction de ces objectifs prioritaires, de nombreuses initiatives concrètes peuvent être proposées. Le maître-mot de ces initiatives, à court terme, est de se limiter aux mesures de confiance et de sécurité (MDCS). Les mesures de maîtrise des armements au sens strict ne peuvent être envisagées dans le contexte actuel de méfiance entre la Russie d'une part, les États-Unis et la plupart des États européens d'autre part. Une autre raison est que les développements de capacités russes et américaines ne sont plus uniquement liés à la scène stratégique européenne mais impliquent de plus en plus l'Asie.

Concentrer l'attention sur les armements conventionnels et les mesures visant à instaurer la confiance en Europe peut être une manière utile, dans un premier temps, de trouver des points d'accord et permettre des compromis.

Suggestions de MDCS en matière d'armements conventionnels en Europe

- ➔ Favoriser la tenue de briefings sur les exercices militaires prévus.
- ➔ Adopter des mesures visant à prévenir les incidents survenant lors de l'interaction de moyens militaires engagés par l'OTAN et par la Russie dans le cadre d'exercices militaires de grande ampleur.
- ➔ Éviter les exercices de grande ampleur près des frontières de la Russie et de l'OTAN, et convenir d'une réduction de l'échelle des exercices, en nombre et par zone géographique.
- ➔ Favoriser les contacts militaires directs au niveau des quartiers généraux opérationnels (gestion des communications, de la planification des vols, des exercices en mer, etc.).
- ➔ Maintenir les communications entre les troupes au niveau de l'unité et du détachement. L'établissement de communications au niveau de l'unité permettrait de clarifier des situations floues beaucoup plus rapidement que s'il faut passer par la chaîne de commandement.
- ➔ Discuter de moratoires sur le déploiement des missiles de croisière basés à terre.
- ➔ Reprendre le document de Vienne qui, en l'état, ne couvre que les forces terrestres et seulement les éléments de l'armée de l'air qui participent à des opérations conjointes, mais n'inclut pas les exercices militaires impliquant, par exemple, les forces navales et les formations de l'armée de l'air.
- ➔ Mettre à jour le programme de sécurité reflété dans l'Acte fondateur OTAN-Russie. Selon les termes de cet acte, engagement politique non juridiquement contraignant, « *l'OTAN et la Russie affirment leur désir commun de parvenir à une stabilité et une sécurité plus grandes dans la région euro-atlantique.* » (Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie signé à Paris, 27 mai 1997, mis à jour le 12 octobre 2009). Il serait judicieux, en particulier, de clarifier ce que l'on entend par « exercice à grande échelle » (« *large-scale exercise* »), ou par « forces significatives » (« *significant forces* »).

La question du format de mise en œuvre de ces initiatives, dont la liste ci-dessus est très indicative, se pose. Une coalition de pays européens très engagés, dont au moins la France et l'Allemagne, serait probablement le cadre d'action approprié, dans une approche très fonctionnaliste de la coopération interétatique.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.