



La dissuasion nucléaire à l'aune de la guerre en Ukraine : entre soutien réaffirmé et contestations structurelles

Recherches & Documents

N°13/2022

Emmanuelle Maitre

Chargée de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Octobre 2022

www.frstrategie.org

FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE

SOMMAIRE

LA DISSUASION NUCLEAIRE A L'AUNE DE LA GUERRE EN UKRAINE : ENTRE SOUTIEN REAFFIRME ET CONTESTATIONS STRUCTURELLES	3
INTRODUCTION	3
1. LA REAFFIRMATION DE LA DOCTRINE DE DISSUASION ?.....	4
1.1. Un contexte qui tend à renforcer le rôle de la dissuasion nucléaire.....	4
1.1.1. Le retour de la compétition entre grandes puissances.....	4
1.1.2. Une confiance dans la dissuasion exacerbée par la guerre en Ukraine	5
1.2. Des choix doctrinaux marqués par la continuité, voire la réaffirmation de l'importance du facteur nucléaire	6
1.2.1. Dans les politiques nationales	6
1.2.2. Au niveau de l'OTAN	7
1.3. Des positionnements qui se reflètent au niveau programmatique	8
1.3.1. Un réinvestissement dans les capacités nucléaires.....	8
1.3.2. Des débats sur l'opportunité de renforcer les capacités nucléaires	8
2. DES APPELS CONSTANTS A UNE PROGRESSION DU DESARMEMENT.....	10
2.1. Des pressions devant l'augmentation des risques nucléaires.....	10
2.1.1. Anxiété nucléaire et appels au désarmement	10
2.1.2. Contestation de l'ordre nucléaire mondial.....	11
2.2. Des initiatives de contestation de la dissuasion qui s'appuient sur une norme en émergence.....	13
2.2.1. La consolidation du TIAN.....	13
2.2.2. Une contestation concrète de la dissuasion qui passe en particulier par le désinvestissement	14
2.3. Les défis du désarmement au regard de la situation stratégique	16
2.3.1. Un mouvement de contestation structuré qui peine à émerger.....	16
2.3.2. La paralysie du régime de non-prolifération et de désarmement multilatéral	17
3. QUELLES EVOLUTIONS DANS LES ÉTATS DOTES OCCIDENTAUX (P3) ?	18
3.1. Un débat public qui reste marginal	18
3.2. Une prise en compte variable des engagements en matière de désarmement....	20
3.3. Évolutions et perspectives	21

La dissuasion nucléaire à l'aune de la guerre en Ukraine : entre soutien réaffirmé et contestations structurelles

Introduction

L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a mis en avant la question de la dissuasion nucléaire. Les dimensions nucléaires des événements qui se sont enchaînés depuis le 22 février sont de différentes natures¹. On pense, en particulier, aux nombreuses références par les dirigeants russes à leur arsenal nucléaire, allusions visant non seulement à l'utiliser à des fins dissuasives mais également coercitives. Le concept de « sanctuarisation » du territoire sous le parapluie nucléaire a également été employé pour décrire la politique menée par la Russie de Vladimir Poutine.

Dans ce contexte, plusieurs phénomènes sont observables. Tout d'abord, la dissuasion nucléaire en tant que doctrine de sécurité est perçue avec une acuité supplémentaire dans les régions où des pays déploient des armes nucléaires. Cette attention accrue n'est pas nouvelle. En effet, l'annexion de la Crimée par la Russie dès 2014 a largement modifié les analyses de la décennie précédente, qui semblaient douter de la pertinence de la dissuasion nucléaire pour répondre aux défis de sécurité d'alors (terrorisme, prolifération, crises régionales).

Progressivement, du côté occidental, les documents d'orientation des stratégies de défense des principaux États insistent sur l'importance du retour de la compétition stratégique et la nécessité de s'appuyer sur la dissuasion nucléaire pour éviter des conflits armés majeurs. Cela se traduit aux niveaux doctrinal et programmatique.

Cependant, les événements récents sont également à l'origine d'une interprétation totalement inverse puisque pour certains États et acteurs de la société civile, le retour de la compétition stratégique et les agissements de la Russie démontrent justement l'urgence d'éliminer les armes nucléaires des rapports entre puissances pour éviter une catastrophe globale. La lecture est donc opposée : alors que du côté des États dotés et de leurs alliés, l'arme nucléaire peut prévenir un conflit conventionnel dans une logique dissuasive, pour d'autres, elle empêche durablement tout règlement pacifique des litiges et entretient une menace perpétuelle de destruction disproportionnée sur l'humanité. Cette seconde vision

¹ Isabelle Facon, « Guerre en Ukraine : le sens du signalement nucléaire russe », [Notes de la FRS](#), n° 30/2022, 27 juillet 2022 ; Bruno Tertrais, « Les armes nucléaires et la guerre en Ukraine : bilan provisoire et conséquences possibles », [Notes de la FRS](#), n° 28/2022, 21 juillet 2022.

est partagée par une communauté grandissante d'États et d'acteurs, et s'appuie désormais sur une norme internationale qui vise à promouvoir l'objectif d'une élimination rapide des armes nucléaires.

Le « retour » de la dissuasion nucléaire fait donc l'objet de controverses. Pour autant, les critiques ne parviennent pas à ce jour à influencer sur les calculs stratégiques des grandes puissances. Du côté occidental, les appels au désarmement sont certes pris en compte et sont à l'origine de politiques spécifiques. Mais la confiance dans le rôle de la dissuasion pour garantir la sécurité nationale est à l'origine d'efforts et d'investissements durables visant à doter ces États des capacités de dissuader pour les décennies à venir.

1. La réaffirmation de la doctrine de dissuasion ?

1.1. *Un contexte qui tend à renforcer le rôle de la dissuasion nucléaire*

1.1.1. *Le retour de la compétition entre grandes puissances*

Le retour de la compétition stratégique entre grandes puissances et la détérioration des relations ont suivi des trajectoires distinctes sur les différents continents tout en se manifestant de manière accélérée depuis les années 2010. En Europe, les espoirs d'une amélioration des relations entre l'OTAN et la Russie ont été déçus dès 2008 avec l'intervention militaire russe en Géorgie. En 2014, l'invasion de la Crimée a suscité une forme de révolution culturelle au sein de plusieurs pays européens avec une prise de conscience du caractère révisionniste de la politique russe. En effet, l'intention du régime de Poutine de remettre en cause l'ordre géopolitique hérité de la Guerre froide et son refus d'accepter les règles internationales agréées au moment de l'effondrement de l'URSS ont été visibles lors de cette première violation de la souveraineté ukrainienne. Ces ambitions ont été ensuite soulignées dans plusieurs crises, y compris lors de l'utilisation d'agents chimiques prohibés par la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC) pour assassiner des opposants politiques sur le territoire d'États de l'OTAN (empoisonnement de Sergueï et Ioulia Skripal à Salisbury en 2018).

En Indopacifique, la volonté américaine de traiter la Chine comme un partenaire a progressivement cédé la place à une volonté d'endiguer la contestation des équilibres stratégiques dans la région. Le « pivot asiatique » amorcé par l'administration Obama à partir de 2010 a illustré cette approche tout en préservant un fort engagement diplomatique avec Beijing². Alors que les relations sino-américaines se sont tendues pendant la mandature de Donald Trump, en particulier sous l'angle de la confrontation commerciale, plusieurs incidents ont également conduit les États européens à envisager une relation moins coopérative avec la Chine et à anticiper l'émergence de rapports plus conflictuels en Indopacifique.

La guerre en Ukraine est donc le marqueur d'un mouvement entamé il y a une dizaine d'années. Ce mouvement a vu s'effondrer les espoirs nés à l'issue de la Guerre froide d'un ordre international libéral pacifique durable basé sur le droit international et l'intégration

² Kenneth Kieberthal, « The American Pivot to Asia », [Brookings Institution](#), 21 décembre 2021.

par le commerce. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la dissuasion nucléaire en tant que doctrine de sécurité soit perçue avec un nouvel intérêt.

1.1.2. Une confiance dans la dissuasion exacerbée par la guerre en Ukraine

Malgré la fin de la Guerre froide, la dissuasion nucléaire est restée une stratégie essentielle dans les doctrines militaires des États dotés. Toutefois, son rôle a été relativement atténué puisqu'elle était perçue comme l'assurance ultime contre un conflit entre puissances jugé progressivement peu probable. Un document stratégique tel que la *Quadrennial Defense Review* de 2001 ne signale la dissuasion que comme la troisième priorité de la politique américaine de défense³. À cette époque, le Pentagone cherche à élargir son approche de la dissuasion en ajoutant aux forces nucléaires des capacités offensives conventionnelles stratégiques et la défense antimissile dans le concept de « Nouvelle Triade »⁴.

Sur le terrain, plusieurs incidents intervenus à partir de 2000 aux États-Unis semblent marquer le caractère moins prioritaire donné à la mission nucléaire. Ces incidents, qui justifient la mise en place d'une commission d'enquête et la publication d'un rapport critique, illustrent aussi le plus faible niveau d'investissement consacré à ces fonctions dans une période où les forces armées américaines sont largement déployées dans des opérations extérieures très coûteuses⁵.

Au sein de l'OTAN, cette moindre importance donnée aux questions nucléaires a été particulièrement visible, quelques alliés interrogeant publiquement le rôle de la stratégie nucléaire de l'Alliance face aux défis émergents. Le débat sur le bien-fondé de conserver dans plusieurs pays européens des bombes nucléaires à gravité américaines montre les lignes de fracture entre alliés. Ces débats sont certes alimentés par des pressions politiques dans des pays tels que l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Belgique, mais aussi par une conviction profonde que ce type de capacités ne joue plus qu'un rôle marginal pour assurer la sécurité de l'Europe⁶.

De manière moins spectaculaire, d'autres puissances nucléaires ont diversifié leurs priorités dans les années 2000 et jusqu'au début des années 2010, avec par exemple des investissements importants en Russie pour développer des capacités conventionnelles modernes⁷. En France, les forces nucléaires ont toujours bénéficié d'une attention politique forte et de budgets conséquents, même si, dans le même temps, des efforts majeurs ont été consentis pour permettre aux armées de se déployer sur des théâtres extérieurs et sur le territoire national.

Ce mouvement de balancier s'est progressivement inversé. La guerre en Ukraine donne une visibilité à un processus qui a convaincu depuis une quinzaine d'années les États dotés de

³ [Quadrennial Defense Review Report](#), Department of Defense, 30 septembre 2001.

⁴ David McDonough, « The 'New Triad' of the Bush Administration: Counterproliferation and Escalation Dominance in US Nuclear Strategy », *Canada's Journal of Global Policy Analysis*, septembre 2004.

⁵ Kingston Reif, « Pentagon Releases Nuclear Reviews », [Arms Control Today](#), décembre 2014.

⁶ Voir par exemple Polina Sinovets, William Alberque (ed.), *Arms Control and Europe. New Challenges and Prospects for Strategic Stability*, Springer, 2022.

⁷ Voir par exemple le [Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale](#), 2008.

l'importance de la dissuasion nucléaire et les a conduits à réinvestir dans ce domaine, tant du point de vue des capacités que de la doctrine.

1.2. Des choix doctrinaux marqués par la continuité, voire la réaffirmation de l'importance du facteur nucléaire

1.2.1. Dans les politiques nationales

La réaffirmation du rôle du nucléaire a été plus ou moins nette selon les États, et plus marquée dans les pays qui ont cherché à le réduire dans les années récentes. La volonté de considérer à nouveau cette mission comme prioritaire a été sensible aux États-Unis. Ainsi, le document stratégique le plus récent publié par Washington insiste fortement sur le caractère central de la politique de dissuasion, qui vise à éviter toute attaque stratégique contre les États-Unis, ses alliés et ses partenaires⁸.

Au Royaume-Uni, la parution en 2021 de la revue stratégique *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*⁹ a été largement commentée. D'une part, elle insiste longuement sur la nécessité de prévenir des attaques étatiques et propose une lecture troublée de l'environnement stratégique. Dans ce contexte, la nouvelle revue stratégique défend clairement le rôle de la dissuasion nucléaire. Les autorités estiment en particulier qu'il convient de relever le plafond maximal d'armes nucléaires déployées par le pays (de 180 à 260 armes au maximum)¹⁰.

En France, l'évolution est plus modeste car la dissuasion nucléaire a toujours conservé un rôle prioritaire. Les discours emblématiques des présidents Hollande puis Macron sur le sujet ont eu à cœur de rappeler que « *le temps de la dissuasion n'est pas dépassé* »¹¹ et que la dissuasion continue de « *protéger la France et les Français contre toute menace d'origine étatique contre nos intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme* »¹².

Ces évolutions stratégiques sont très explicitement liées à la revalorisation des forces stratégiques du côté de la Russie, où les investissements consentis pour moderniser un arsenal vieillissant ont été vantés par Vladimir Poutine comme un symbole de la puissance militaire et technologique russe¹³. Dès lors, les puissances occidentales ont rappelé qu'elles ne cherchaient pas nécessairement à imiter le discours et les actions du Kremlin mais à témoigner de la crédibilité de leur modèle dissuasif.

⁸ Factsheet: 2022 National Defense Strategy, [U.S. Department of Defense](#), 2022.

⁹ *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, [Cabinet Office](#), 16 mars 2021.

¹⁰ « *In 2010 the Government stated an intent to reduce our overall nuclear warhead stockpile ceiling from not more than 225 to not more than 180 by the mid-2020s. However, in recognition of the evolving security environment, including the developing range of technological and doctrinal threats, this is no longer possible, and the UK will move to an overall nuclear weapon stockpile of no more than 260 warheads.* »

¹¹ François Hollande, [Discours sur la dissuasion nucléaire](#) – Déplacement auprès des forces aériennes stratégiques. Istres (13).

¹² [Déclaration de M. Emmanuel Macron](#), président de la République, sur la stratégie de défense et de dissuasion, à Paris le 7 février 2020.

¹³ Isabelle Facon, Bruno Tertrais, « La Russie et l'emploi des armes nucléaires : le sens des propos de Vladimir Poutine lors de Valdai-2018 », [Notes de la FRS](#), n° 21/2018, 5 novembre 2018.

1.2.2. Au niveau de l'OTAN

Au niveau de l'OTAN, l'évolution sensible de la posture nucléaire a reflété un véritable changement de paradigme. Lors de l'adoption du Concept stratégique à Lisbonne en 2010 et de la Revue de la posture de dissuasion et de défense à Chicago en 2012, plusieurs États membres avaient en effet défendu une réduction de la mission nucléaire de l'Alliance, le retrait des armes nucléaires déployées sur le territoire de l'OTAN, et une valorisation des propositions en matière de désarmement et de maîtrise des armements. Si la formulation agréée à l'époque reflétait un compromis acceptable, elle illustre la volonté de ne pas considérer les forces nucléaires comme les seules capacités propres à assurer la mission de dissuasion¹⁴.

À partir du Sommet de Varsovie en 2016, les négociations sur les paragraphes liés aux forces nucléaires sont moins difficiles. Le communiqué adopté à l'issue du sommet introduit peu d'innovations, précisant qu'il est nécessaire de « *prendre de nouvelles mesures pour consolider [le] dispositif de dissuasion et de défense face aux menaces* »¹⁵.

En 2022, les alliés se retrouvent à Madrid pour la rédaction d'un nouveau concept stratégique. Le document se situe dans la lignée des textes précédents, tout en reflétant les changements doctrinaux d'une partie des alliés¹⁶. Si le texte continue de souligner l'attachement au principe du désarmement, cet objectif est décrit de manière moins urgente. Le rôle de la dissuasion est défendu sans ambiguïté, l'OTAN rappelant qu'elle « *a les capacités et la détermination voulues pour faire payer à tout adversaire un prix inacceptable, largement supérieur aux gains que celui-ci pourrait espérer obtenir* » (§ 28). De plus, le rôle joué par les arsenaux nucléaires français et britannique est remis en exergue et la participation des États non dotés à la mission nucléaire est saluée et considérée comme « *un élément central du dispositif* ». Tout en rappelant le compromis traditionnel entre forces nucléaires et forces conventionnelles, le nouveau concept stratégique de 2022 réaffirme que « *les armes nucléaires sont des armes à part* » (§ 28) et que « *la dissuasion occupe une place à part, tout à fait singulière* » (§ 30)¹⁷.

Pour les dirigeants de l'OTAN, le soutien plus marqué à la politique de dissuasion de l'OTAN se signale également dans des déclarations faites au niveau national. Ainsi, le 18 mars 2022, dans le cadre de la présentation de la « stratégie de sécurité nationale », la ministre allemande des Affaires étrangères Annalena Baerbock insiste sur la volonté d'assurer la sécurité et la liberté de l'Allemagne et de ses alliés en renforçant conjointement les capacités de dé-

¹⁴ « *La dissuasion, articulée autour d'une combinaison appropriée de capacités nucléaires et conventionnelles, demeure un élément central de notre stratégie d'ensemble* » (Engagement actif, défense moderne – [Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord](#) adopté par les chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne, OTAN, 19 novembre 2010) ; « *Les armes nucléaires sont une composante essentielle des capacités globales de dissuasion et de défense de l'OTAN, aux côtés des forces conventionnelles et des forces de défense antimissile. La revue a montré que le dispositif de forces nucléaires de l'Alliance satisfait actuellement aux critères requis pour une posture de dissuasion et de défense efficace* » (Revue de la posture de dissuasion et de défense, [Communiqué de presse](#) (2012) 063, 21 mai 2012).

¹⁵ [Déclaration de Varsovie sur la sécurité transatlantique](#), publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Varsovie les 8 et 9 juillet 2016.

¹⁶ [Déclaration du sommet de Madrid](#) publiée par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN à l'issue de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Madrid le 29 juin 2022.

¹⁷ Bruno Tertrais, « OTAN : la dissuasion élargie confortée », *Bulletin n° 100*, [Observatoire de la dissuasion](#), FRS, été 2022.

fense de l'OTAN et de l'UE. Alors que son parti, les Verts, est traditionnellement connu pour ses hésitations et critiques sur le sujet, Annalena Baerbock est très claire en annonçant que la dissuasion nucléaire est pour l'instant indispensable, que le désarmement unilatéral n'est pas concevable et que la maîtrise des armements doit être complémentaire à la dissuasion et à la défense¹⁸.

Ce consensus plus net en faveur d'un rôle renforcé de la dissuasion se reflète également dans la décision de tous les États dotés de réinvestir pour pérenniser les capacités actuelles.

1.3. Des positionnements qui se reflètent au niveau programmatique

1.3.1. Un réinvestissement dans les capacités nucléaires

Au niveau de l'OTAN, les efforts pour moderniser les capacités nucléaires existantes ont été engagés bien avant la guerre en Ukraine, mais cette dernière a eu un effet d'accélérateur et a permis d'asseoir plus facilement certaines décisions politiques. Depuis plus de dix ans, l'Allemagne parle de renouveler ses chasseurs bombardiers pouvant être utilisés pour la mission nucléaire. Cependant, la décision définitive d'acquiescer des F-35 américains pour conduire cette mission n'est intervenue qu'en mars 2022¹⁹. Cette commande illustre le changement de perception allemand au niveau de la défense, avec la décision de réinvestir massivement dans les capacités de défense, portée par la conviction qu'il n'est « *plus possible de récolter les dividendes de la paix* »²⁰.

Les agissements de la Russie ne sont pas le seul élément justifiant l'acquisition de nouvelles forces de dissuasion. En Indopacifique, des États assument également de renforcer la relation de dissuasion élargie qu'ils entretiennent avec les États-Unis, que ce soit l'Australie avec le programme AUKUS ou le Japon²¹ et la Corée du Sud. Ces changements transparaissent également dans le débat autour de la capacité autonome de dissuasion, en particulier dans le cas de Séoul²².

Pour ce qui est des États dotés, leur décision de renouveler et de moderniser leurs capacités nucléaires n'est pas liée à la guerre en Ukraine, les grands programmes ayant déjà été engagés auparavant. En revanche, le contexte sécuritaire ouvre la voie à une réflexion parfois décomplexée sur le renforcement des capacités nucléaires au-delà du périmètre existant.

1.3.2. Des débats sur l'opportunité de renforcer les capacités nucléaires

Aux États-Unis, le président Biden a été élu sur un programme de modération en matière nucléaire. En effet, dans plusieurs discours précédents son élection, Joe Biden avait soutenu l'adoption d'une posture de non-emploi en premier par les États-Unis, n'envisageant pas de

¹⁸ Annalena Baerbock, « Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie », [Ministère des Affaires étrangères](#), 18 mars 2022.

¹⁹ Ministerin Lambrecht: Neue Kampfflugzeuge für die Luftwaffe, [Ministère de la Défense](#), 14 mars 2022.

²⁰ [Das Ende der Friedensdividende](#), Bundestag, 7 juin 2022.

²¹ Japan-U.S. Extended Deterrence Dialogue, [Département d'État](#), 23 juin 2022.

²² Jennifer Ahn, « The Evolution of South Korea's Nuclear Weapons Policy Debate », [Council on Foreign Relations](#), 16 août 2022.

scénario qui pourrait justifier une frappe nucléaire américaine en premier²³. Cependant, les événements récents ont conduit son administration à revoir certains choix politiques. Dans le cadre de la rédaction de la nouvelle *Nuclear Posture Review*, l'adoption d'une posture de non-emploi en premier a ainsi été exclue. Bien que la publication du document complet final ait été retardée de plusieurs mois²⁴, la fiche technique mise en ligne par le Département de la Défense fait preuve de continuité et rappelle que « *le rôle fondamental des armes nucléaires américaines est de dissuader les attaques nucléaires contre les États-Unis, nos alliés et nos partenaires* »²⁵.

Un autre débat illustre l'influence du contexte stratégique dans le débat nucléaire américain. Dans la posture nucléaire adoptée en 2018, l'administration Trump avait fait le choix d'ajouter deux capacités supplémentaires au programme d'investissement adopté avec un soutien bipartisan en 2010. Ces deux systèmes d'armes, réputés pour ajouter de la flexibilité et permettre de répondre à des attaques nucléaires limitées, notamment sur un théâtre régional, ont donné lieu à deux programmes distincts : l'ajout d'une tête nucléaire de faible puissance sur les missiles intercontinentaux emportés par les sous-marins nucléaires américains (W76-2) et le redéploiement de missiles de croisière à tête nucléaire pouvant être emportés par des navires ou des sous-marins d'attaque (SLCM-N).

La première de ces armes, relativement simple à mettre en place, a été déployée dès 2020 et la nouvelle administration n'a pas cherché à la retirer du service²⁶. En revanche, lors de la publication de ses propositions budgétaires en 2022, l'administration démocrate remet en cause le financement du SLCM-N, laissant entendre qu'elle ne souhaite pas développer cette capacité²⁷. En juin 2022, et de manière assez inédite, les plus hauts responsables militaires américains contredisent publiquement cette suppression, la jugeant inopportune eu égard au conflit en Ukraine et à l'extension de l'arsenal nucléaire chinois²⁸. Leur avis fait mouche auprès du Congrès, auprès de sénateurs aussi bien républicains que démocrates, lesquels réintroduisent le financement du SLCM-N lors de la procédure d'examen de la loi de finances²⁹.

Dans les publications, les questions relatives au retrait des accords de maîtrise des armements contraignants et à l'augmentation de l'arsenal américain reviennent à l'agenda. Des experts estiment que « *la logique et l'arithmétique montrent clairement que le plafond de 1 550 ogives convenu en 2010 [dans le cadre du Traité New Start] est insuffisant pour faire face à la croissance des forces nucléaires stratégiques et non stratégiques de la Russie, sans*

²³ Adam Mount, « The Biden Nuclear Posture Review: Obstacles to Reducing Reliance on Nuclear Weapons », [Arms Control Today](#), janvier/février 2022.

²⁴ Paul Frailoi (ed.), « The US Nuclear Posture Review in limbo », *Strategic Comment*, vol. 28, Comment 14, IISS, juillet 2022.

²⁵ Fact Sheet: 2022 Nuclear Posture Review and Missile Defense Review, [Département de la Défense](#), 2022.

²⁶ Shannon Bugos, « U.S. Deploys Low-Yield Nuclear Warhead », [Arms Control Today](#), mars 2020..

²⁷ « Nuclear-Armed Sea-Launched Cruise Missile (SLCM-N) », [In Focus](#), Congressional Research Service, 25 avril 2022-.

²⁸ Bryant Harris, « US nuclear commander backs sea-launched cruise missile Biden would cancel », [Defense News](#), 7 juin 2022.

²⁹ Lawrence Ukenye, Connor O'Brien, « Congress poised to shoot down Biden's nuclear rollback », [Politico](#), 7 juin 2022.

parler de la forte augmentation de l'arsenal nucléaire de la Chine »³⁰. Dans ce contexte, des universitaires ou d'anciens responsables militaires, souvent connus pour leur positions « faucon » et conservatrices, appellent à déployer des têtes multiples sur les ICBM et à construire davantage de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins³¹.

Dans les États dotés de l'arme nucléaire, mais également du côté de leurs alliés, le mouvement de balancier visant à soutenir des politiques plus fermes dans le domaine de la défense et réévaluer le rôle de la dissuasion nucléaire a été mis en exergue par la guerre en Ukraine. En effet, si ces investissements et changements de politique ont pour l'essentiel étaient amorcés avant le début de l'invasion russe, celle-ci a été utilisée dans certains cas pour justifier un renforcement des mesures prises dans le passé. Pour autant, cette lecture d'un environnement moins sûr, requérant un plus grand effort dans le domaine de la défense, n'est pas universelle. Une part substantielle de la communauté internationale considère que les tensions accrues entre puissances nécessitent au contraire des efforts plus urgents pour éliminer les armes nucléaires. Le retour de la dissuasion s'effectue donc dans un contexte contesté.

2. Des appels constants à une progression du désarmement

2.1. Des pressions devant l'augmentation des risques nucléaires

2.1.1. Anxiété nucléaire et appels au désarmement

Alors que dans de nombreux pays de l'OTAN, la guerre en Ukraine entraîne une reconsidération du rôle de la dissuasion nucléaire et met au second plan les appels au désarmement, dans d'autres parties du monde, les enseignements tirés de la guerre sont tout autres. En effet, pour la plupart des États non dotés n'appartenant pas à des alliances nucléaires, le conflit en cours montre à la fois l'inutilité et le caractère inacceptable des stratégies basées sur la dissuasion.

Inacceptable parce que dans un contexte d'anxiété nucléaire perceptible, notamment en Europe, beaucoup jugent qu'une guerre nucléaire est plus probable que ne l'estiment les partisans de la dissuasion et qu'elle pourrait avoir des conséquences désastreuses sur les populations civiles de pays non impliqués dans un conflit. Cette peur d'un conflit nucléaire déclenché par l'irresponsabilité d'un *leader* tel que Vladimir Poutine alimente la critique selon laquelle neuf chefs d'État, potentiellement irrationnels, prennent en otage le monde entier. Cette crise donne lieu à des discussions sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires. Pour la première fois depuis la fin de la Guerre froide, les populations d'Europe de l'Ouest en particulier ont à considérer les risques et les conséquences possibles d'une attaque nucléaire sur leur territoire, par le biais de présentations et de débats médiatiques

³⁰ Franklin Miller, « Outdated Nuclear Treaties Heighten the Risk of Nuclear War », [Wall Street Journal](#), 21 avril 2022.

³¹ Eric Edelman, Franklin C. Miller, « Nuclear Weapons and Arms Control: Old Myths and New Realities », [The Dispatch](#), 13 mai 2022 ; Matthew Costlow, « The U.S. Needs More Nuclear Weapons », [Wall Street Journal](#), 30 janvier 2022 ; Patty-Jane Geller, « U.S. Nuclear Weapons Capability », Heritage Foundation, 20 octobre 2021.

anxiogènes. Dans ce contexte, les voix soutenant que l'arme nucléaire fait peser sur l'humanité un risque disproportionné, et qu'il ne peut y avoir de sécurité partagée qu'avec son abolition, reçoivent un certain écho. Ces mouvements favorables au désarmement jugent que les événements en Ukraine viennent en appui de leurs thèses. Par ailleurs, les risques d'accidents sur les centrales nucléaires ukrainiennes, provoqués *a priori* par la négligence et la malveillance des forces russes, contribuent au climat de crainte face à la dangerosité du nucléaire de manière large³².

En complément, les promoteurs d'un désarmement rapide interprètent la guerre comme une preuve de l'inutilité des doctrines de dissuasion nucléaire. Ils expliquent que, d'un côté, malgré sa rhétorique agressive, la Russie n'empêche pas l'implication de l'Occident en soutien à l'Ukraine. De l'autre, la doctrine de dissuasion nucléaire du bloc occidental dans son ensemble n'a pas pu prévenir l'invasion³³.

Par ailleurs, ces interprétations cherchent avant tout à récuser les thèses selon lesquelles l'Ukraine aurait pu échapper à l'attaque russe si elle avait conservé un arsenal nucléaire. À l'indépendance du pays, Kiev possédait sur son territoire certaines armes nucléaires stratégiques et non stratégiques appartenant à l'arsenal soviétique. Suite à des négociations, l'Ukraine a accepté le retrait de ces armes et a signé le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en tant qu'État non doté³⁴. Depuis le début de la guerre, certains s'interrogent sur les conséquences de cette décision à long terme³⁵. Néanmoins, les partisans de l'abolition des armes nucléaires notent qu'aucun scénario crédible d'utilisation d'armes nucléaires n'aurait permis d'empêcher ou repousser l'invasion en cours³⁶.

Les États les plus revendicatifs dans le domaine du désarmement continuent donc de réclamer le démantèlement des arsenaux nucléaires. À leurs yeux, la crise actuelle illustre l'urgence de supprimer définitivement le risque de conflit nucléaire, toujours présent et aujourd'hui exacerbé, et cela ne peut passer que par l'élimination des armes³⁷.

2.1.2. Contestation de l'ordre nucléaire mondial

Dans ce contexte, l'ordre nucléaire mondial, dont la clé de voûte est le TNP, continue d'être contesté. Les pressions sur le régime ne sont pas nées de l'actualité récente. Depuis l'entrée en vigueur du TNP, des critiques se sont structurées autour du traité et de ses mécanismes

³² Mark Hibbs, « What Comes after Russia's Attack on a Ukrainian Nuclear Power Station? », [Carnegie Endowment for International Peace](#), 17 mars 2022.

³³ Il est régulièrement répondu à cet argument que ce n'était pas son objectif, et que l'OTAN en particulier a réussi à dissuader Moscou de s'en prendre à son territoire directement. Néanmoins, l'argument selon lequel l'attaque de l'Ukraine est une défaillance de la stratégie de dissuasion de l'OTAN est un raisonnement régulièrement entendu (voir par exemple Rebecca Johnson, « Ukraine war shows nuclear deterrence doesn't work; we need disarmament », [IPPNW](#), 27 mars 2022).

³⁴ Benjamin Hautecouverture, « Les facteurs du désarmement nucléaire ukrainien », *Bulletin n° 96*, [Observatoire de la dissuasion](#), FRS, mars 2022.

³⁵ Alexa Philips, « Russian invasion 'wouldn't have happened' if Ukraine still had nuclear weapons », Ukrainian political adviser says », [Sky News](#), 4 mars 2022 ; Andreas Umland et Hugo van Essen, « Putin's War Is a Death Blow to Nuclear Nonproliferation », [Foreign Policy](#), 21 mars 2022.

³⁶ Alexander Kmentt, « Prospects for the First Meeting of States Parties of the TPNW », [Event](#), VCDNP, 1^{er} juin 2022.

³⁷ [Joint Statement](#) in relation to the Recent Orders by the Russian Federation to Increase the Readiness of its Nuclear Arsenal, New York, 1^{er} mars 2022.

de mise en œuvre. Dès les années 1970, certains États estiment que ce Traité ne reflète pas suffisamment les aspirations au désarmement des États non dotés de l'arme nucléaire. D'autres dénoncent l'injustice d'un système permettant à cinq États de disposer d'une arme mais l'interdisant aux autres³⁸. Malgré ses lacunes, le Traité reçoit au fil des ans un soutien qui se manifeste par son statut quasi universel et surtout par le fait qu'en 1995, ses États membres acceptent d'étendre sa durée d'application de manière définitive. Ce choix traduit la conviction des États parties que le TNP joue un rôle positif pour leur sécurité en limitant le nombre de puissances nucléaires, même s'il n'intègre pas l'ensemble de leurs préférences. En parallèle, le développement d'un régime de mise en œuvre, autour du système des garanties de l'AIEA, de normes de contrôle aux exportations et de sanctions ciblées des programmes proliférants, est également globalement soutenu.

Ce régime se construit cependant dans une forme de tension et il a toujours été difficile de faire naître un consensus autour de l'ordre nucléaire mondial. La situation de blocage qui s'observe actuellement est particulièrement aiguë. L'incapacité des États dotés à respecter leurs engagements pris dans le cadre des conférences d'examen du TNP, notamment en matière de désarmement, conduit à une opposition systématique d'une grande partie de la communauté internationale. Comme observé lors de la conférence d'examen du TNP tenue en août 2022, la majorité des États du Sud (Amérique latine, Afrique, Asie du sud-est, Pacifique) rejette en bloc les arguments des États dotés et estime que la paralysie actuelle du désarmement est liée à un manque de volonté globale, et non aux agissements de certains États en particulier. Contestant complètement l'idée que la dissuasion puisse assurer une forme de stabilité dans le contexte actuel, ces États appellent à un calendrier précis pour l'élimination des armes nucléaires et se montrent sceptiques vis-à-vis des mesures intermédiaires de maîtrise des armements. Par ailleurs, ces États montrent des signes de plus en plus visibles de rejet des normes contraignantes de non-prolifération, par exemple dans le domaine des sanctions et des contrôles aux exportations, dans la mesure où ils estiment que ces régulations pèsent de manière disproportionnée sur les États non dotés. Lors de la conférence d'examen du TNP, un État a évoqué la possibilité de se retirer du Traité si davantage de progrès ne sont pas observés en matière de désarmement (Kiribati). Cette menace, jusqu'à ce jour plutôt formulée par des universitaires³⁹ ou des représentants d'États proliférants, illustre le risque d'effritement de l'ordre nucléaire organisé pendant la Guerre froide. Si c'est avant tout le régime de non-prolifération qui est menacé à court terme, de manière plus large, ces contestations cherchent à délégitimer les stratégies de dissuasion nucléaire. Plusieurs aspects de ce mouvement peuvent être signalés spécifiquement.

³⁸ Emmanuelle Maitre, « Cartographie du désarmement : motivations et objectifs des principaux acteurs du désarmement nucléaire », *Recherches & Documents*, FRS, n° 02/2019, 14 mars 2019.

³⁹ Tom Sauer, Joellen Pretorius, « When is it legitimate to abandon the NPT? Withdrawal as a political tool to move nuclear disarmament forward », *Contemporary Security Policy*, vol. 43, 2022.

2.2. Des initiatives de contestation de la dissuasion qui s'appuient sur une norme en émergence

2.2.1. La consolidation du TIAN

De manière notable, le mouvement international de contestation de la dissuasion nucléaire aboutit en 2017 à la signature du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN). 122 États votent en faveur du traité au moment de son adoption aux Nations unies. Le TIAN est ouvert à la signature par le Secrétaire général de l'ONU le 20 septembre 2017. 53 États signent immédiatement le traité. Le 24 octobre 2020, le Honduras devient le cinquantième État à ratifier le traité, ce qui permet son entrée en vigueur 90 jours plus tard, conformément à son article 15(1).

Cette étape importante franchie, le TIAN continue à recueillir des soutiens, principalement dans trois régions : l'Amérique centrale, du sud et les Caraïbes, l'Afrique, et l'Asie du sud-est et le Pacifique. Il convient de noter que les États ayant ratifié le traité sont aujourd'hui pour la plupart déjà membres d'une des zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN), établies par le Traité de Tlatelolco (Amérique latine et Caraïbes), le Traité de Pelindaba (Afrique), le Traité de Bangkok (Asie du sud-est), le Traité de Semipalatinsk (Asie centrale) et le Traité de Rarotonga (Pacifique). En Europe, seuls six États et micro-États sont parties au TIAN (Autriche, Chypre, Irlande, Malte, Saint-Marin et Saint-Siège), ce qui constitue une exception notable.

Depuis l'invasion russe en Ukraine, quelques États ont ratifié le traité⁴⁰. À ce jour, le TIAN compte 66 parties et 86 signataires. Plusieurs autres États sont avancés dans le processus de ratification, notamment le Népal, le Niger, la République démocratique du Congo et la République dominicaine. Cinq ans après son adoption, l'élan en faveur du traité est toujours présent et les activités de sensibilisation en sa faveur organisées par les ONG sont fructueuses, même si le rythme des ratifications est relativement lent. Si, sans surprise, le traité ne recueille pas de soutien dans les régions où la dissuasion nucléaire est perçue comme un instrument de sécurité (Euro-atlantique, Asie de l'est, Asie du sud), il est populaire là où les armes nucléaires ont déjà été rejetées.

Du 21 au 23 juin 2022, les États parties au TIAN se sont réunis à Vienne pour la première assemblée officielle suite à l'entrée en vigueur du traité. Cette réunion a été l'occasion pour les États membres de s'engager à nouveau en faveur du principe d'abolition, face aux critiques des États dotés qui estiment que le traité est irréaliste et inopportun. Dans le contexte de la guerre en Ukraine et de l'utilisation des armes nucléaires comme outil de coercition par la Russie de Poutine, la réunion a montré que la polarisation de la communauté internationale sur le rôle de la dissuasion nucléaire s'est accrue au cours des derniers mois. Le rejet des armes nucléaires par les États parties au TIAN reste principalement fondé sur des préoccupations humanitaires et sur la conviction que la dissuasion nucléaire ne fonctionne pas ou est trop dangereuse. Dans ce contexte, la réunion a permis de discuter de quelques sujets clés laissés en suspens lors de la négociation du traité en 2017 et d'adopter un plan d'action visant à promouvoir son universalisation et sa mise en œuvre. Après l'entrée en vigueur du traité en janvier 2021, cette réunion a constitué une deuxième étape de son institutionnalisation.

⁴⁰ Congo, Guatemala, Cabo Verde, Grenade, Timor Leste et Malawi.

Pendant la conférence d'examen du TNP qui a suivi, le TIAN a été un sujet de désaccord parmi les États parties. En effet, ses signataires et promoteurs ont souhaité qu'une référence soit faite au rôle positif du traité pour le régime de non-prolifération et de désarmement. Convaincus que le TIAN est non seulement contraire à leurs intérêts de sécurité propres mais également nuisible à la norme de non-prolifération en tant que telle, les États dotés, soutenus par quelques alliés et partenaires, ont rejeté cette approche⁴¹.

2.2.2. Une contestation concrète de la dissuasion qui passe en particulier par le désinvestissement

Sur le terrain et de manière concrète, les pressions en faveur du désarmement s'articulent dans plusieurs directions. Au niveau politique, les militants pro-désarmement cherchent en priorité à influencer le débat auprès des parlementaires et élus locaux. Ce travail de plaidoyer a des résultats variables mais parvient à maintenir la question du désarmement dans les plates-formes électorales de partis politiques dans de nombreux pays, en particulier à gauche des échiquiers politiques.

Un autre moyen d'action consiste à œuvrer en faveur du désinvestissement dans les entreprises produisant des composants d'armes nucléaires. Le choix de promouvoir le désinvestissement dans le secteur nucléaire militaire est attractif pour plusieurs raisons. Premièrement, il permet aux militants d'agir même s'ils proviennent d'États non dotés et n'ont donc pas de moyens directs d'influencer les politiques des États dotés. Deuxièmement, il s'agit d'avoir un effet direct, concret et dans le court terme, alors que la plupart des mouvements pro-désarmement ont des objectifs abstraits et de long terme (faire émerger un monde sans armes nucléaires). Troisièmement, ce type d'action permet à chaque individu d'avoir le sentiment de pouvoir faire un geste en faveur d'une cause jugée souhaitable, et donc de se sentir acteur dans la lutte contre les armes nucléaires.

Perçues comme illégales et illégitimes par un nombre croissant de pays, les armes nucléaires rejoignent pour certains acteurs privés, et en particulier des fonds d'investissement, la catégorie des « armes controversées ». Cette notion n'a pas de fondement juridique, mais est définie par chaque acteur privé dans le cadre d'une politique d'exclusion qui lui est propre. On y retrouve en général les armes interdites par la loi nationale ou par des traités, comme les armes à sous-munition et les mines anti-personnel en Europe, accompagnées des armes chimiques et biologiques. Pour un nombre croissant de groupes internationaux, les armes nucléaires doivent être comprises dans cette catégorie d'armes « controversées ». C'est ce que recommande, par exemple, la société *Sustainanalytics*, qui conseille de nombreux fonds d'investissement sur le caractère « acceptable » d'un certain nombre de placements⁴².

Les efforts pour priver le secteur du nucléaire militaire de ressources financières sont anciens et ont récemment pris la forme de la campagne « *Don't Bank on the Bomb* », menée par l'ONG néerlandaise Pax en coordination avec le mouvement abolitionniste ICAN. Les rapports « *Don't Bank on the Bomb* » sont aujourd'hui les principaux outils utilisés pour informer les

⁴¹ Les États membres ont finalement accepté un texte relativement neutre sur le sujet. Malheureusement, le document final n'a pas été adopté par consensus car la Russie a refusé de s'y associer, en raison de références aux risques de sécurité engendrés par son contrôle militaire de la centrale nucléaire de Zaporijjia.

⁴² Terence Berkleef, « Nuclear Weapons: The Next 'No-Go' Area for Investors? », *Sustainanalytics*, 14 mars 2018.

campagnes de désinvestissement. Huit ont été publiés depuis 2012. Ces rapports visent tout d'abord à identifier les entreprises commerciales impliquées directement dans la production, le développement ou la maintenance de têtes nucléaires ou de missiles capables d'emporter ces têtes. Le cabinet néerlandais Profundo, spécialisé dans les questions d'investissement responsable et de conseil aux institutions financières, est ensuite en charge d'identifier les institutions financières soutenant ces compagnies.

Les rapports « *Don't Bank on the Bomb* » pointent régulièrement les groupes financiers qui ont adopté des politiques d'exclusion couvrant les armes nucléaires. Les auteurs distinguent les entreprises du « *Hall of Fame* », qui excluent réellement les investissements dans le domaine du nucléaire de défense, et les « *Runner-up* », qui mentionnent les armes nucléaires dans leur politique interne mais se réservent en général la possibilité de financer des entreprises du secteur. Ce dernier groupe est nombreux et comprend notamment de grandes banques commerciales telles que la Deutsche Bank, le Crédit Suisse, ou encore BNP Paribas. Ces groupes mentionnent, par exemple, dans leur politique interne qu'ils n'investissent pas dans les programmes d'armes nucléaires des pays non reconnus comme États dotés par le TNP. Ces stratégies ont cependant un effet très limité⁴³. D'autres affirment ne pas financer de transactions spécialement liées à des programmes d'armes nucléaires. L'effet est modeste également puisque, pour la plupart des groupes concernés, les activités liées au nucléaire de défense ne représentent qu'une petite fraction de leurs activités, et que les fonds collectés sont fongibles, et peuvent donc *in fine* bénéficier aux activités controversées. De fait, la plupart des groupes adoptant ce type de stratégie continuent de participer aux financements d'une ou plusieurs des 26 entreprises privées présentes dans le secteur du nucléaire militaire.

Certains investisseurs choisissent cependant de se détourner complètement du secteur des armes nucléaires. Cela ne découle pas d'une obligation juridique mais de choix de marketing et de communication destinés à éviter tout risque d'image auprès des publics sensibles à ces questions. Cette sensibilité du public est plus forte dans certains pays. En raison de l'implantation globale des grands groupes industriels et bancaires, les effets du désinvestissement peuvent être indirects et en chaîne. Néanmoins, à l'examen des chiffres, les retombées de ces campagnes paraissent à ce jour limitées. La plupart des groupes financiers ayant renoncé au secteur du nucléaire militaire n'y jouaient guère un rôle majeur. Une exception cependant avec le fonds de pension néerlandais ABP. Ce dernier possédait des parts dans des sociétés fabriquant des armes nucléaires. En 2019, sa décision de sortir du domaine était donc notable, eu égard à l'importance des actifs gérés et à la capacité du fonds à exercer une certaine exemplarité à l'égard d'autres institutions.

Au niveau international, le désinvestissement dans le nucléaire militaire reste un sujet marginal au regard d'autres préoccupations comme les questions climatiques et environnementales. La demande d'investissement « éthique » reste assez faible par rapport à la labellisation « durable » qui n'exclut pas la défense ou le nucléaire à ce jour. Par ailleurs, le nombre de banques adoptant des politiques d'exclusion pourrait atteindre un palier au fur et à mesure que les groupes ayant une fibre éthique rejoignent la campagne. Cependant, la situa-

⁴³ Un cas où ce type de politique aurait eu un effet concernerait un groupe bancaire français contraint de céder ses parts au sein d'une entreprise indienne, puisque l'Inde n'est pas signataire du TNP. Ce cas de figure se serait produit ces dernières années et n'aurait pas été anticipé par les responsables du groupe.

tion diffère selon les pays et il est incontestable que, pour les militants du désarmement, les mouvements de désinvestissement restent un des leviers les plus concrets d'action au niveau global.

2.3. Les défis du désarmement au regard de la situation stratégique

2.3.1. Un mouvement de contestation structuré qui peine à émerger

La situation stratégique encourage donc les acteurs traditionnellement en faveur du désarmement à œuvrer davantage pour l'abolition rapide des armes nucléaires. L'institutionnalisation du TIAN comme norme effective du système international crée un forum et une base légale à ces efforts (même si ce traité est contesté par les États qui ne l'ont pas signé). L'activisme des ONG, y compris en faveur du désinvestissement, permet de voir des effets concrets des campagnes et de porter la voix du désarmement, notamment dans les pays de l'OTAN.

Malgré ces premières retombées, les mouvements pro-désarmement restent pénalisés par plusieurs facteurs. Au niveau gouvernemental, les États parties au TIAN ne forment pas un monolithe⁴⁴. La première réunion des États parties a permis de mettre en avant certaines divergences. Les États européens ou encore la Nouvelle-Zélande ont ainsi dénoncé sans ambiguïté les agissements russes et souligné le caractère inacceptable de la guerre en Ukraine et son effet désastreux pour le régime de non-prolifération. D'autres États se sont montrés plus discrets, refusant même que le communiqué final condamne explicitement l'invasion de l'Ukraine. De plus, les États sont divisés à peu près de la même manière quant à la valeur des engagements supplémentaires pris dans le domaine de la non-prolifération⁴⁵. Le soutien d'États comme la Nouvelle-Zélande ou l'Irlande aux régimes de contrôle aux exportations ou aux protocoles additionnels aux accords de garanties de l'AIEA ne se retrouve pas du tout chez certains États d'Amérique latine ou d'Asie du sud-est. Si la promotion du TIAN reste donc un objectif partagé par ses États membres, les stratégies d'action peuvent largement différer et empêcher une action véritablement coordonnée.

Au niveau des ONG, plusieurs difficultés s'observent. Tout d'abord, bien que neuf États possèdent des armes nucléaires, les activités des ONG sont concentrées sur certains de ces États seulement. Ainsi, il est logiquement inconcevable pour la société civile de promouvoir le désarmement en Corée du Nord, en Chine ou en Russie. Pour diverses raisons, la mobilisation est également quasiment inexistante en Inde, au Pakistan ou en Israël. Les campagnes se focalisent donc quasiment exclusivement sur les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et leurs alliés. Ce biais se perçoit au niveau des actions militantes, mais également dans un discours qui peine souvent à s'intéresser aux politiques nucléaires des États non-occidentaux et à en évaluer la dangerosité.

Sous cette réserve, même dans les États occidentaux, les ONG reçoivent un écho limité avec des mobilisations qui tendent à être plus fortes sur des sujets liés au changement climatique

⁴⁴ Michal Onderco, Valerio Vignoli, « The supporters of the ban treaty are not a monolith. Don't treat them as such », [Commentary](#), European Leadership Network, 1^{er} août 2022.

⁴⁵ Emmanuelle Maitre, « Implementing Prohibition: An Overview of the Meeting of States Parties to the TPNW and Possible Ways Forward », [Recherches & Documents](#), n° 8/2022, FRS, 6 juillet 2022.

ou aux problématiques sociétales par exemple. Dans ce contexte, si la détérioration du contexte international, illustrée par la guerre en Ukraine, pointe pour certains l'urgence d'agir en matière de désarmement, pour d'autres, elle semble signaler l'absence de perspectives de ce combat. Des bailleurs de fonds ont ainsi choisi d'arrêter de soutenir les ONG et les centres de recherche travaillant sur le désarmement. Dans certains cas, ces décisions ont été liées à des changements de priorités politiques, par exemple dans le cas de la Norvège, qui a cessé de financer l'ONG ICAN en 2017 suite à un changement de gouvernement⁴⁶. Dans d'autres cas, c'est l'absence de progrès concret qui a conduit certaines fondations à désinvestir de ce champ d'action⁴⁷.

2.3.2. La paralysie du régime de non-prolifération et de désarmement multilatéral

En effet, de manière pragmatique, les perspectives d'avancées en matière de désarmement sont aujourd'hui très faibles. La Corée du Nord poursuit son programme nucléaire et les efforts pour convaincre le pays de dénucléariser n'ont pour l'instant pas porté leurs fruits. En Asie du sud, l'incapacité à résoudre le différend territorial entre l'Inde et le Pakistan, notamment, interdit d'envisager des progrès en matière de désarmement dans le court terme. La situation est également bloquée dans le cas d'Israël. Concernant les puissances nucléaires reconnues par le TNP, certaines tendances observées depuis la fin de la Guerre froide commencent à s'inverser. Ainsi, les volumes d'armes nucléaires globaux, qui ont diminué considérablement à partir de 1985, sont aujourd'hui stables, voire commencent à progresser à nouveau. Les États-Unis et la Russie, qui concentrent encore 90 % des armes au niveau mondial, se sont astreints à respecter les plafonds imposés au titre du traité *New Start* jusqu'en 2026. Les deux pays ont désormais atteint les plafonds et n'envisagent plus de réductions. De plus, alors que le président Joe Biden avait laissé ouverte la possibilité d'un traité prenant la suite du *New Start*⁴⁸, il est très peu probable dans les conditions actuelles que la Russie et les États-Unis parviennent à négocier un texte acceptable par les deux parties⁴⁹. Les difficultés structurelles, liées par exemple au développement d'arsenaux de plus en plus asymétriques rendant impossible la définition claire d'une forme de parité stratégique, sont accrues par le contexte sécuritaire. Ainsi, le refus de Vladimir Poutine d'autoriser la reprise des inspections dans le cadre du traité *New Start* illustre la crise profonde que traverse actuellement la maîtrise des armements⁵⁰. De manière plus anecdotique au vu des volumes concernés, le Royaume-Uni, très sensible depuis des décennies à donner l'image d'une puissance nucléaire raisonnable et engagée en faveur du désarmement, a indiqué être arrivé à la fin d'un processus en s'autorisant à relever sensiblement le nombre maximal de têtes nucléaires déployées⁵¹.

⁴⁶ « How Norway crippled Nobel laureate ICAN by cutting vital funding », [Development Today](#), 8 décembre 2017.

⁴⁷ Dylan Matthews, « The biggest funder of anti-nuclear war programs is taking its money away », [VOX](#), 17 mars 2022.

⁴⁸ Michelle Nichols, « Biden, Putin strike conciliatory tones as nuclear arms talks start at U.N. », [Reuters](#), 2 août 2022.

⁴⁹ David Logan, « Trilateral Arms Control: A Realistic Assessment of Chinese Participation », [Issue Brief](#), Stimson, 9 août 2021.

⁵⁰ Julian Borger, « Russia suspends US inspections of its nuclear weapons arsenal », [The Guardian](#), 9 août 2022.

⁵¹ Kingston Reif, Shannon Bugos, « UK to Increase Cap on Nuclear Warhead Stockpile », [Arms Control Today](#), avril 2021.

Plus notablement, la Chine continue d'accroître son arsenal, sans se montrer ouverte à des mesures de maîtrise des armements, même modestes. Ce refus chinois constitue également un obstacle à ce que les États-Unis et la Russie renouvellent leur engagement dans ce domaine, car les deux pays ont plus ou moins ouvertement noté qu'il pouvait être contraire à leurs intérêts de sécurité d'accepter des contraintes sur leur arsenal alors que la Chine ne le fait pas⁵².

Au niveau multilatéral, les principaux mécanismes de limitation ou de réduction des arsenaux sont également bloqués. Les perspectives de progrès, notamment *via* l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ou la négociation d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour des armes nucléaires (FMCT), sont très faibles dans le court terme. De manière plus concrète, les efforts pour adopter des mesures de réduction des risques et des mesures de confiance entre puissances nucléaires peinent à aboutir à des éléments tangibles.

Si la contestation de l'ordre nucléaire reste donc profonde dans le système international et tend à s'institutionnaliser, elle semble opérer dans une sphère hermétique à la réalité stratégique. En effet, malgré les efforts constants d'une partie de la communauté internationale pour encadrer la compétition nucléaire et faire émerger les fondements d'un monde dénucléarisé, les décisions unilatérales de certains États dotés montrent leur mépris pour les réglementations internationales dans ce domaine et l'incapacité des structures multilatérales à faire respecter certaines normes. Dans ce contexte, les relations stratégiques restent largement basées sur la notion de rapport de force, même si l'environnement normatif et politique a un effet indirect sur les choix politiques, notamment pour les puissances nucléaires occidentales (États-Unis, France et Royaume-Uni).

3. Quelles évolutions dans les États dotés occidentaux (P3) ?

3.1. *Un débat public qui reste marginal*

Parmi les trois États occidentaux dotés (États-Unis, France, Royaume-Uni), la réappréciation de la dissuasion nucléaire s'accompagne de débats qui restent à ce jour mesurés.

Aux États-Unis, une petite frange du Parti démocrate a au cours des dernières années tenté de promouvoir une politique moins centrée sur les capacités nucléaires et plus ambitieuse en matière de désarmement. Ce groupe, représenté notamment par le sénateur du Massachusetts Ed Markey, a essayé d'empêcher le développement de certaines armes, comme le SLCM-N, et a interrogé la pertinence de renouveler la force d'ICBM ou d'acquérir un nouveau missile de croisière nucléaire. La nomination d'Adam Smith à la tête de la commission des forces armées de la Chambre des représentants en 2019 a permis à ce mouvement d'exprimer certaines de ses préférences⁵³. Mais même dans cette position de relative in-

⁵² Rebecca Lissner, « The Future of Strategic Arms Control », [Discussion Paper Series on Managing Global Disorder No. 4](#), CFR, avril 2021.

⁵³ « 'Nothing Endangers the Planet More Than Nuclear Weapons' », interview avec Adam Smith, [Arms Control Today](#), décembre 2018.

fluence, aucune des politiques préconisées par ce groupe progressiste n'a été retenue pendant la dernière mandature. En effet, comme noté par ces élus eux-mêmes, la majorité du Congrès reste sur une posture conservatrice dans le domaine et soutient la politique préconisée par le Pentagone. Même au sein du Parti démocrate, des membres ont clairement affiché leur préférence pour une modernisation complète et ambitieuse de la triade. C'est plus particulièrement le cas des représentants et sénateurs élus dans des États qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la dissuasion, par exemple le sénateur Jon Tester du Montana, fervent défenseur des ICBM, dont une partie est déployée dans son État⁵⁴.

Paradoxalement, alors que certains supposaient il y a quelques années que le Congrès pourrait freiner les objectifs de modernisation du Pentagone, il semble en réalité désormais défendre des programmes militaires aussi robustes que possibles. Ainsi, la présentation de la *Nuclear Posture Review* de 2022 et la tentative de supprimer le programme SLCM-N ont montré que le Congrès représentait *a priori* un bastion contre toute tentative de réduire le rôle du nucléaire dans la posture américaine ou de revoir à la baisse le format de l'arsenal. De même, le Congrès porte une attention aiguë à la manière dont les traités bilatéraux de maîtrise des armements sont mis en œuvre, et possède un pouvoir de blocage potentiel quant à la ratification d'accords en la matière. Au niveau multilatéral, le refus de ratifier le TICE, mais aussi le retard pris sur la ratification des protocoles de plusieurs zones exemptes d'armes nucléaires, montrent le rôle crucial du Congrès et la politisation de l'enceinte sur ces questions. Pour ce qui est des accords bilatéraux, des élus des deux bords s'expriment régulièrement pour dénoncer les violations russes des accords de maîtrise des armements et le développement sans contrainte de l'arsenal nucléaire chinois. En conséquence, quel que soit l'équilibre des forces au Congrès, il est peu probable qu'un traité sur le modèle du *New Start* soit ratifié dans le futur immédiat⁵⁵.

Si une partie de la base de l'électorat démocrate reste attachée à une politique plus favorable à la cause du désarmement, et peut s'appuyer sur des centres de recherche et des ONG actives, l'expérience de l'administration Biden montre que cet élément n'est pas suffisant pour influencer sur les politiques largement conçues au Pentagone.

Le sujet est sensiblement différent au Royaume-Uni. Les dernières discussions sur l'opportunité de renouveler les SNLE ont montré le soutien d'une majorité de députés en faveur de la préservation d'une force nucléaire. Deux petits groupes politiques portent la voix de la contestation à Westminster. D'une part, quelques élus du Labour revendiquent des positions anti-nucléaires. Ce mouvement a reçu une certaine visibilité lorsque Jeremy Corbyn, lui-même militant abolitionniste, a été nommé à la tête du Parti⁵⁶. Pour autant, ces élus sont loin de représenter la majorité des députés du Labour et n'ont pas joué un rôle prééminent à ce jour. De manière plus notable, le Parti nationaliste écossais (SNP) est historiquement opposé à l'arme nucléaire et en fait un argument de campagne. Au niveau national, ses critiques n'ont pas un retentissement déterminant. Toutefois, la perspective d'un nouveau référendum sur l'indépendance écossaise inquiète certains responsables militaires bri-

⁵⁴ *Strategic Nuclear Modernization in the United States*, [Webinar](#), Brookings Institution, 4 mars 2021, voir en particulier les remarques d'Amy Woolf.

⁵⁵ Bruno Tertrais, Emmanuelle Maitre, « Le Traité New Start : bilan et perspectives », [Notes de la FRS](#), n° 59/2020, 27 août 2020.

⁵⁶ Emmanuelle Maitre, « La dissuasion : quelle évolution sur l'échiquier politique britannique ? », [Bulletin n° 71, Observatoire de la dissuasion](#), FRS, décembre 2019.

tanniques⁵⁷. En effet, le SNP a indiqué qu'en cas de victoire, il demanderait la fermeture de la base navale de Clyde (à proximité de Glasgow), port d'attache de la flotte de SNLE britanniques. La construction d'une seconde base en Angleterre engendrerait des coûts considérables et pourrait mettre en péril la mission nucléaire du pays⁵⁸.

En France, les partis d'extrême-gauche (Insoumis, Parti communiste) et les écologistes questionnent occasionnellement le « consensus » sur la dissuasion nucléaire. Néanmoins, ce sujet représente une préoccupation relativement faible et les prises de position sont irrégulières et ne correspondent pas à une exigence précise. Ainsi, des responsables comme Jean-Luc Mélenchon ont indiqué ne pas soutenir une politique de désarmement unilatéral⁵⁹. Malgré des appels à l'Assemblée nationale pour davantage d'efforts en matière de désarmement, on n'observe pas à ce jour l'émergence d'une majorité déterminée à revoir la politique menée par les gouvernements successifs depuis la fin de la Guerre froide. De plus, en matière de défense et de sécurité, la contestation est avant tout nourrie par la volonté de mettre en cause l'appartenance de la France à l'OTAN et de critiquer la politique américaine de manière large⁶⁰.

3.2. Une prise en compte variable des engagements en matière de désarmement

Au niveau du débat politique national, il n'existe donc pas de pressions suffisantes pour pousser le P3 à réduire le rôle de la dissuasion nucléaire dans les politiques de sécurité. Pour autant, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas d'intérêts, stratégiques et politiques, pour prendre en compte ces objectifs.

Dans le cadre multilatéral, les trois États sont historiquement attachés à soutenir le régime de non-prolifération. En France, au Royaume-Uni et aux États-Unis, en particulier lorsqu'une administration démocrate est à la Maison Blanche, il existe une conviction que l'équilibre créé par le TNP doit être préservé. Pour s'assurer que l'ensemble des États parties participent activement à faire respecter les règles de non-prolifération, il est nécessaire de faire preuve de bonne volonté dans la mise en œuvre de l'article 6 du TNP, qui porte sur la négociation de bonne foi visant à aboutir à un monde sans arme nucléaire.

Ces dernières années, le P3 a dû présenter un bilan assez maigre en la matière, puisque les conditions stratégiques n'ont pas permis de progrès majeur. Au niveau diplomatique, des efforts ont donc été menés pour expliquer ces difficultés conjoncturelles⁶¹, mais aussi pour assurer la communauté des États parties au TNP du sérieux du P3 dans son engagement en faveur du désarmement dans le long terme. Ainsi, au-delà de la promotion des efforts menés

⁵⁷ Conor McLaughlin, "Scottish independence and the implications for British defence", [The Interpreter](#), February 12, 2020.

⁵⁸ Richard Norton-Taylor, « The uncomfortable costs of moving Trident », [The Guardian](#), 10 juillet 2013.

⁵⁹ Emmanuelle Maitre, « Élections présidentielles françaises et questions nucléaires », [Bulletin n°97, Observatoire de la dissuasion](#), avril 2022.

⁶⁰ Jean-Luc Mélenchon, « L'intérêt de la France, c'est d'être indépendante, non-alignée et altermondialiste. La paix des Français est à ce prix ! », [Revue Défense Nationale](#), n° 852, été 2022.

⁶¹ Voir par exemple [Statement by Assistant Secretary Christopher Ford](#) at the Opening of the 2018 NPT Prep-Com, U.S. Mission in Geneva, 23 avril 2018.

dans le passé, les trois États mettent régulièrement en valeur leur activité en faveur de la réduction des risques stratégiques, de la vérification du désarmement nucléaire, de l'entrée en vigueur du TICE et de l'ouverture des négociations sur un FMCT.

Il est à noter que les administrations G.W. Bush et D. Trump ont montré moins d'attention à cette question en raison d'une plus faible priorité portée à l'action multilatérale pour résoudre des questions de sécurité. De manière générale, le respect de ces engagements internationaux ne conduit pas le P3 à adopter des politiques qui seraient perçues comme contraires à leurs impératifs de sécurité. Ces obligations les poussent cependant à investir au niveau diplomatique pour témoigner d'une forme de bonne volonté et d'intérêt pour le désarmement.

Comme indiqué précédemment, le facteur de politique nationale ne joue pas un rôle décisif aujourd'hui, même s'il a pu être plus important dans le passé. Au Royaume-Uni, en particulier, une partie des parlementaires soutient l'idée que le gouvernement mène une politique nucléaire équilibrée. Dans un pays démocratique, des choix peuvent être justifiés par des considérations de politique nationale, en particulier le fait d'être transparent sur la doctrine ou sur les capacités déployées, ou de débattre ouvertement des budgets consacrés aux forces de dissuasion.

Un troisième élément doit également être pris en compte. Les trois États nucléaires de l'OTAN ont en effet un intérêt marqué à prendre en compte les positions de leurs alliés proches, y compris les sensibilités des pays où les pressions en faveur du désarmement sont plus fortes. Le P3 cherche en effet à obtenir le soutien de ces États, que ce soit dans des forums multilatéraux, ou dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'OTAN. Il est plus facile pour le gouvernement d'un pays comme l'Allemagne de soutenir les positions américaine, française ou britannique s'il peut démontrer à son opinion publique que ses alliés s'efforcent de renforcer le cadre de maîtrise des armements et prennent en compte sa préférence historique pour le désarmement.

3.3. Évolutions et perspectives

Le conflit en Ukraine a renforcé la conviction des dirigeants du P3 de la pertinence de la dissuasion nucléaire. Cette politique bénéficie d'un soutien politique plus fort et est confortée à l'échelle de l'Alliance atlantique. Cependant, plusieurs éléments additionnels et concrets doivent être considérés.

Premièrement, la recapitalisation des forces nucléaires à format identique requiert un effort budgétaire important. Cet effort se traduit par des pics d'investissement qui pèsent sur les budgets de la Défense. Pour le P3, ces pics ont été anticipés et des efforts ont pu être menés pour lisser les effets de cycles⁶². Néanmoins, ce caractère cyclique, qui est lié au coût très élevé de certains systèmes, comme les SNLE, rend les budgets de la dissuasion à la fois globalement prévisibles et peu flexibles. Les programmes sont en effet lancés plusieurs décennies avant l'entrée en service des systèmes, et toute augmentation du volume d'armes acquises

⁶² Emmanuelle Maitre, « Coût de la dissuasion nucléaire : des investissements cycliques », [Recherches & Documents](#), FRS, n° 11/2017, 15 décembre 2017.

nécessiterait des ajustements budgétaires majeurs. En particulier, il est difficile d'imaginer dans les circonstances actuelles une décision visant à accroître les programmes d'équipements des forces nucléaires qui ne conduise pas à une réduction des budgets des forces conventionnelles. Ainsi, le financement du programme de modernisation de la triade adopté en 2010 aux États-Unis, à périmètre constant, a déjà été accusé d'être à l'origine d'arbitrages défavorables à certains *Services*⁶³.

Mais les limites ne concernent pas que le budget. La base industrielle et technologique a une capacité limitée dans chaque pays qui ne permet pas une augmentation brutale du carnet de commandes. Là encore, l'exemple américain est intéressant car il montre que dans le format actuel, les capacités de production de tritium, par exemple, sont insuffisantes pour les objectifs de production à l'échéance 2030. Le rythme de production des charges de plutonium est lui aussi jugé trop lent au regard des besoins actuels et anticipés⁶⁴. En France, les demandes qui sont faites au tissu industriel doivent également être calibrées en prenant en compte les défis qui peuvent potentiellement se poser, par exemple sur l'acquisition et la préservation de compétences dans certains secteurs⁶⁵.

Dans ce contexte, les marges de manœuvre immédiates sont limitées et il est difficile de rapidement « renforcer la politique de dissuasion » au niveau des capacités sans remettre en cause des équilibres fragiles. Ce constat questionne *de facto* le réalisme des propositions qui appellent à un rehaussement des arsenaux, en particulier côté américain, même si ces appels sont souvent accompagnés d'argumentaires selon lesquels les arbitrages sont théoriquement possibles si la volonté politique existe.

Le « retour du nucléaire », démontré dramatiquement par les déclarations de Vladimir Poutine et ses menaces sous-jacentes d'utiliser l'arsenal nucléaire russe à des fins de coercition, s'interprète de multiples façons. Le P3 considère que ses efforts pour réaffirmer le rôle de la dissuasion, qui encore une fois ne sont pas nés avec la guerre en Ukraine, sont corroborés par les événements récents. Cette lecture est désormais également partagée dans certains pays de l'OTAN par des forces politiques traditionnellement sceptiques au sujet de la dissuasion.

Cet investissement plus marqué, qui s'observe au niveau doctrinal et capacitaire, intervient alors qu'au niveau global, de nouvelles formes de contestation cherchent à promouvoir l'élimination rapide des armes nucléaires. Ces campagnes s'appuient désormais sur une norme et tentent d'avoir des effets concrets sur les programmes d'armement.

Il peut sembler que deux mondes parallèles s'installent, celui des forums diplomatiques, d'une part, où la cause du désarmement est défendue avec vigueur, et le monde stratégique

⁶³ Theresa Hitchens, « Nuclear Modernization Casts Budget Shadow Over Air Force Plans », *Breaking Defense*, 20 septembre 2021.

⁶⁴ Rebecca Hersman, Joseph Rogers, « Nuclear Modernization under Competing Pressures », *Critical Questions*, CSIS, 12 février 2022.

⁶⁵ Assemblée Nationale, Constitution du 4 Octobre 1958, Quatorzième Législature, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2016, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées en conclusion des travaux d'une mission d'information (1) sur les enjeux industriels et technologiques du renouvellement des deux composantes de la dissuasion et présenté par MM. Jean-Jacques Bridey et Jacques Lamblin, Députés, https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4301.asp#P292_58514.

des relations de puissance, où l'ensemble des mécanismes de retenue, de maîtrise des armements et même de réduction des risques nucléaires semble s'effondrer. Cette polarisation fragilise l'ensemble du régime de non-prolifération dans le court terme. Dans le long terme, il sera intéressant d'observer si la lecture opposée de l'évolution stratégique se poursuit et si elle affecte les choix stratégiques des grandes puissances.

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