

LES ARMES NUCLÉAIRES TACTIQUES RÉHABILITÉES ?

Dr Tiphaine de Champchesnel

Chercheuse Dissuasion et désarmement nucléaires à l'IRSEM

LES ARMES NUCLÉAIRES TACTIQUES RÉHABILITÉES ?

Dr Tiphaine de Champchesnel

Chercheuse Dissuasion et désarmement nucléaires à l'IRSEM

Pour citer cette étude

Tiphaine de Champchesnel, *Les armes nucléaires tactiques réhabilitées ?*, Étude 105, IRSEM, avril 2023.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-167776-0

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

104. *Lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée – L'architecture de Yaoundé : dix ans après, au milieu du gué*
Antonin TISSERON
103. *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Les enjeux et enseignements de la zone indopacifique*
Édouard JOLLY (dir.)
102. *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Le détournement d'armes : acteurs, contrôle, objets*
Édouard JOLLY (dir.)
101. *Building EU-India Synergy: Allying Sustainable Modernisation and Strategic Autonomy*
Pooja JAIN-GRÉGOIRE, Raphaëlle KHAN, Arnaud KOEHL, Swati PRABHU, Mihir S. SHARMA and John-Joseph WILKINS
100. *La stratégie multisectorielle turque en Libye : Porte d'entrée en Méditerranée orientale et en Afrique*
Sümbül KAYA
99. *The Business Model of Content-Sharing Platforms and the Supply of Content Moderation: Implications for Combating Information Manipulations*
Olivier CHATAIN
98. *Comprendre le Moyen-Orient par la donnée – Technologies numériques et acquisition de la connaissance dans la région Afrique du Nord / Moyen-Orient*
COL Olivier PASSOT
97. *La Russie au Mali : une présence bicéphale*
Maxime AUDINET et Emmanuel DREYFUS
96. *La singularité du métier militaire : persistances et nouveautés – Pourquoi défendre un modèle de singularité ?*
Clément SORBETS

ÉQUIPE

Directrice

Marjorie VANBAELINGHEM

Directrice scientifique

Julia GRIGNON

Secrétaire générale

Caroline VERSTAPPEN

Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

© 2023 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2009, appartient au ministère des Armées. Composé d'une cinquantaine de personnes, civiles et militaires, dont la plupart sont titulaires d'un doctorat, il est le principal centre de recherche en études sur la guerre (*War Studies*) dans le monde francophone. En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique) sur les questions de défense et de sécurité, l'IRSEM apporte un soutien aux jeunes chercheurs (la « relève stratégique ») et contribue à l'enseignement militaire supérieur et au débat public.

L'équipe de recherche est répartie en six domaines :

- Le domaine Espace euratlantique – Russie analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Amérique du Nord, en Europe, en Russie et dans l'espace eurasiatique qui comprend l'Europe orientale (Moldavie, Ukraine, Biélorussie), le Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et les cinq pays d'Asie centrale. Il s'intéresse plus particulièrement à la compétition de puissances dans cette zone, aux évolutions du rôle de l'OTAN, à la sécurité maritime et aux stratégies d'influence.
- Le domaine Afrique – Asie – Moyen-Orient analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Afrique, Asie et Moyen-Orient, autour des axes transversaux suivants : autoritarisme politique et libéralisation économique dans les pays émergents ; rôle et place des armées et des appareils de sécurité dans le fonctionnement des États et des sociétés ; enjeux stratégiques et de sécurité régionale ; idéologies, nationalismes et recomposition des équilibres interétatiques régionaux.
- Le domaine Armement et économie de défense s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et, plus largement, a vocation à traiter des questions stratégiques résultant des développements technologiques, des problématiques d'accès aux ressources naturelles et de celles liées aux enjeux environnementaux. Les travaux de recherche du domaine s'appuient sur une approche pluridisciplinaire, à la fois qualitative et quantitative, qui mobilise des champs scientifiques variés : économie de défense, histoire des technologies, géographie.

- Le domaine Défense et société est à l'interface des problématiques spécifiques au monde militaire et des évolutions sociétales auxquelles celui-ci est confronté. Les dimensions privilégiées sont les suivantes : lien entre la société civile et les armées, sociologie du personnel militaire, intégration des femmes dans les conflits armés, relations entre pouvoir politique et institution militaire, renouvellement des formes d'engagement, socialisation et intégration de la jeunesse, montée des radicalités. Outre ses activités de recherche, le domaine Défense et société entend aussi promouvoir les questions de défense au sein de la société civile, auprès de l'ensemble de ses acteurs, y compris dans le champ académique.

- Le domaine Stratégies, normes et doctrines a pour objet l'étude des conflits armés contemporains, en particulier sous leurs aspects politiques, militaires, juridiques et philosophiques. Les axes de recherche développés dans les productions et événements réalisés portent sur le droit international, en particulier sous l'angle des enjeux technologiques (cyber, intelligence artificielle, robotique), les doctrines de dissuasion, la maîtrise des armements avec la lutte contre la prolifération et le désarmement nucléaires. Les transformations des relations internationales et leurs enjeux de puissance et de sécurité ainsi que la philosophie de la guerre et de la paix font également partie du champ d'étude.

- Le domaine Renseignement, anticipation et stratégies d'influence mène des recherches portant sur la fonction stratégique « connaissance et anticipation » mise en avant par le Livre blanc de la défense depuis 2008. Ce programme a donc d'abord pour ambition de contribuer à une compréhension plus fine du renseignement entendu dans son acception la plus large (c'est-à-dire à la fois comme information, processus, activité et organisation) ; il aspire ensuite à concourir à la consolidation des démarches analytiques, notamment dans le champ de l'anticipation ; enfin, il travaille sur les différentes dimensions de la guerre dite « hybride », en particulier les manipulations de l'information. Le domaine contribue du reste au renforcement du caractère hybride de l'IRSEM en diffusant des notes se situant à l'intersection de la recherche académique et de l'analyse de renseignement en sources ouvertes.

BIOGRAPHIE

Tiphaine de Champchesnel est docteur en science politique et spécialiste des questions de maîtrise des armements nucléaires, de dissuasion et de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Elle a rejoint l'IRSEM en septembre 2017 pour mener des recherches sur ces sujets, dans la continuité d'une expérience professionnelle d'une dizaine d'années au ministère des Armées, notamment en tant que conseillère « dissuasion » auprès du directeur des affaires stratégiques. Dans sa thèse, intitulée « Mobiliser au sein des Nations Unies : le cas de l'interdiction des armes nucléaires », elle utilise la sociologie des mouvements sociaux, s'intéressant en particulier au rôle du cadrage « humanitaire » dans la mise à l'agenda formel de la négociation d'un nouveau traité.

Contact : tiphaine.de-champchesnel@irsem.fr

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	11
INTRODUCTION	13
I. DES ARMES INSAISSABLES ?	17
Des définitions multiples mais convergentes	17
<i>Des travaux internationaux, des définitions nationales</i>	18
<i>Les options retenues dans les travaux de recherche</i>	21
De la difficulté de dresser un panorama global	24
II. TROIS ÉTUDES DE CAS SUR LE « RETOUR » DU NUCLÉAIRE TACTIQUE	31
Cas n° 1 : le Pakistan revendique la nucléarisation du missile Nasr	31
Cas n° 2 : l'enjeu tactique dans la politique nucléaire russe	36
Cas n° 3 : les États-Unis et le rétablissement de la dissuasion	42
III. POUR UN ENCADREMENT NORMATIF DES ARMES NUCLÉAIRES TACTIQUES.....	47
Des instruments dépassés	47
<i>Le traité sur les FNI, l'élimination vérifiée d'une catégorie d'armes</i>	48
<i>Les Presidential Nuclear Initiative (initiatives présidentielles nucléaires), une mesure de confiance réciproque</i>	50
Des pistes à creuser.....	53
<i>Des initiatives suspendues</i>	53
<i>Des options proposées par les experts</i>	56
CONCLUSION	61

RÉSUMÉ

Depuis une dizaine d'années, les experts des questions stratégiques constatent que l'arme nucléaire est davantage présente sur la scène internationale même si elle n'a pas été employée de nouveau depuis 1945. Un jalon récent et marquant de cette évolution est la manière dont la Russie a eu recours au signallement nucléaire au moment de l'invasion de l'Ukraine et ponctuellement ensuite. Les interrogations concernant la possibilité que Moscou emploie l'arme nucléaire ont alors dépassé les cercles d'experts. Les médias s'y sont intéressés pour comprendre notamment si les populations devaient craindre l'utilisation d'une arme nucléaire tactique et une escalade menant à une guerre nucléaire. Or ces préoccupations font écho aux questionnements de plusieurs chercheurs sur un éventuel « retour » de l'arme nucléaire tactique qui pouvait sembler pourtant reléguée à l'arrière-plan depuis la fin de la guerre froide.

La présente étude pose la question de la réhabilitation des armes nucléaires tactiques en partant de l'hypothèse que celles-ci augmentent le risque d'une escalade du conventionnel vers le nucléaire parce qu'elles sont davantage employables que des armes nucléaires stratégiques. La première partie est consacrée à la terminologie et à saisir la notion d'arme nucléaire tactique. La deuxième développe trois cas très différents d'évolutions des arsenaux et des doctrines en lien avec le niveau tactique. Enfin, la troisième envisage les possibilités d'encadrement normatif de ces systèmes, même si le contexte politique actuel est loin d'y être propice.

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, les experts des questions stratégiques constatent que l'arme nucléaire est davantage présente sur la scène internationale. Cette observation se fonde non seulement sur l'existence de cette arme, c'est-à-dire les évolutions des arsenaux existants et celles des programmes proliférants mais aussi sur leurs apparitions à travers les démonstrations opérationnelles et rhétoriques qui se sont multipliées dans le cadre de la guerre menée par la Russie en Ukraine¹.

Après l'annexion de la Crimée en 2014, ces agissements, souvent désignés par le terme anglo-saxon de *sabre-rattling* (menaces/démonstrations de force), avaient été interprétés en Europe et aux États-Unis comme participant d'une stratégie d'intimidation de la part de la Russie². Il semble qu'ils soient passés plus inaperçus du grand public que les déclarations qui soutiennent l'invasion actuelle et qui conduisent nombre d'observateurs à s'interroger sur un éventuel recours du Kremlin à l'arme nucléaire tactique³. La bombe fait donc son grand retour dans l'actualité, un retour brutal puisqu'il accompagne celui d'une guerre à quelques heures de vol seulement des capitales européennes les plus éloignées. Le nucléaire est à la fois un risque et une menace, sur le plan civil et militaire, alors que le cadre protecteur du droit international est mis en question par les multiples violations que ce conflit engendre, à commencer par celle de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale.

1. Sur le rôle des armes nucléaires lors de l'annexion de la Crimée, voir par exemple Jacek Durkalec, « Nuclear-Backed “Little Green Men”: Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis », The Polish Institute of International Affairs, juillet 2015. Sur l'invasion de l'Ukraine, voir Jean-Louis Lozier, « Premiers enseignements nucléaires de la guerre en Ukraine », *Briefings de l'Institut français des relations internationales*, 18 mai 2022, URL : <https://www.ifri.org/fr/publications/briefings-de-lifri/premiers-enseignements-nucleaires-de-guerre-ukraine> [consulté le 25 août 2022].

2. Voir deuxième partie, étude de cas n° 2.

3. En France, voir par exemple les articles publiés dans la presse quotidienne nationale au mois de septembre 2022.

Avec la fin de la guerre froide, le rôle des armes nucléaires avait été progressivement réduit dans les doctrines nationales publiées ainsi que dans la politique internationale. Aux craintes d'une guerre nucléaire entre les deux Grands avaient succédé les inquiétudes liées à la prolifération tandis que s'éloignait le risque d'un conflit entre grandes puissances. Le stock mondial d'armes nucléaires avait alors considérablement diminué malgré l'accroissement des arsenaux de la Chine, de l'Inde et du Pakistan. Cette dynamique limitée à l'Asie pouvait être comprise comme une anomalie temporaire dans un mouvement plus profond, structuré par la poursuite des accords entre les États-Unis et la Russie en matière de maîtrise des armements.

De même, sur le plan des doctrines, la conception d'un *continuum* entre conventionnel et nucléaire ou celle d'un emploi sur le champ de bataille semblait dépassée. Aussi la revendication par le Pakistan de la nucléarisation d'un missile de 60 km de portée, au début des années 2010, est-elle également apparue comme une anomalie temporaire tant l'élévation du seuil d'emploi de l'arme nucléaire à des niveaux existentiels semblait appelée à devenir la norme. Le corollaire de ces évolutions fut la relégation de l'arme nucléaire tactique. Le *Nuclear Notebook* de la Federation of American Scientists, l'une des références majeures de veille sur les arsenaux nucléaires, va jusqu'à affirmer que cet « effacement des armes nucléaires tactiques à l'arrière-plan, notamment sur le plan rhétorique », a constitué « l'un des effets les plus remarquables de la fin de la guerre froide »⁴.

Cet effacement n'a été ni absolu ni définitif sur le plan déclaratoire. Une illustration probante du caractère partiel de cette éclipse est la manière dont la Russie a agité la perspective de l'installation de missiles Iskander dans l'enclave de Kaliningrad pendant les années 2000, notamment pour marquer son opposition au développement de la défense antimissile de l'OTAN⁵.

4. Voir Hans Kristensen et Matt Korda, « Tactical Nuclear Weapons, 2019 », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 75 (5), 2019, p. 252-261.

5. Le pic se situe en 2007/2008 avec les discours de hauts responsables russes en réaction à l'installation d'éléments du système de défense antimissile en Europe. Sur ce point, voir Frank Tétart, « Kaliningrad, tête de pont de

Toutefois, ces menaces diffèrent de celles diffusées dans le contexte de la guerre en Ukraine qui n'évoquent pas seulement la possibilité de déployer mais d'employer l'arme nucléaire. Compte tenu du fait qu'elles interviennent dans le cadre d'un conflit, ces déclarations sont bien souvent interprétées comme porteuses du scénario d'un recours au tactique sur le champ de bataille⁶. L'annonce récente du déploiement d'armes nucléaires tactiques (ANT) en Biélorussie renforce encore ces inquiétudes⁷.

Cette étude s'intéresse au constat d'un « retour »⁸ des ANT en tant que symbole paroxystique d'un renforcement de la présence des armes nucléaires sur la scène internationale. À partir de plusieurs études de cas, elle vise à circonscrire plus précisément cette évolution.

l'armée russe face au bouclier antimissile américain ? », *Hérodote*, 128 (1), 2008, p. 43-55. L'auteur fait plus spécifiquement référence aux événements de 2007 à la page 53. Son analyse du recours russe à la « carte Kaliningrad » et de la résonance que cette dernière peut avoir du côté de l'OTAN, montre que chacun des facteurs de la combinaison Kaliningrad/Iskander a de quoi démultiplier l'effet de l'autre sur le plan politique en ravivant l'anxiété des États voisins de la zone. L'auteur montre aussi comment la suspension de l'application du traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) annoncée pendant la même période ajoute à l'inquiétude de l'ensemble des Européens.

6. Notons que les menaces russes depuis l'invasion de l'Ukraine ne spécifient pas à quel type d'arme ou d'emploi ils auraient recours. L'idée qu'il s'agirait d'armes nucléaires tactiques résulte d'interprétations.

7. Cette annonce a été faite par V. Poutine le 25 mars 2023. La perspective avait déjà été annoncée en juin 2022. Voir l'entretien croisé de V. Poutine et Alexander Lukashenko, « Meeting with President of Belarus Alexander Lukashenko », communiqué du Kremlin, 25 juin 2022, URL : <http://en.kremlin.ru/events/president/news/68702> [consulté le 24 janvier 2023]. Sur l'évolution de la constitution de la Biélorussie et une analyse des évolutions associées, voir Isabelle Facon, « Le nucléaire dans la relation Belarus-Russie », *Bulletin de l'observatoire de la dissuasion*, 97, avril 2022, URL : <https://frstrategie.org/programmes/observatoire-de-la-dissuasion/nucleaire-dans-relation-belarus-russie-2022> [consulté le 19 janvier 2023].

8. André Dumoulin, « Le “retour” des armes nucléaires non stratégiques », rapport Sécurité et stratégie, Institut royal supérieur de défense, 144, avril 2020.

I. DES ARMES INSAISSABLES ?

Prendre pour objet les ANT pose une difficulté dans la mesure où il n'existe aucune définition agréée sur le plan international. Cette lacune s'explique notamment par le fait que ces systèmes n'ont jamais été encadrés par aucun traité, contrairement à ceux qui sont inscrits dans la catégorie stratégique parce qu'ils ont été réglementés au cours des négociations bilatérales de maîtrise des armements entre les États-Unis et la Russie¹.

Les travaux de recherche portant sur les ANT font presque systématiquement état de ce problème auquel ils apportent des solutions différentes. L'option retenue dans cette étude est d'analyser les différents critères généralement utilisés afin de comprendre pourquoi les ANT restent insaisissables sur le plan terminologique. Cet exercice est nécessaire aussi pour appréhender le volet capacitaire dans lequel l'absence de transparence qui caractérise ces armes renforce l'impression qu'elles ne sont pas maîtrisables.

DES DÉFINITIONS MULTIPLES MAIS CONVERGENTES

Les différents types de littérature portant sur les ANT font coexister de multiples définitions. Quand elles comportent des valeurs associées à des capacités, celles-ci ne sont pas toujours les mêmes. Si les critères de portée des systèmes et de puissance de la charge nucléaire sont souvent employés, ils sont aussi généralement considérés comme insuffisants et complétés par d'autres paramètres. Nous nous intéresserons d'abord à quelques définitions officielles qui ont circulé au niveau international avant de revenir à celles qu'utilisent les chercheurs.

1. Et précédemment l'URSS.

Des travaux internationaux, des définitions nationales

Sans définition internationalement agréée, les ANT apparaissent cependant dans certains ouvrages de terminologie nucléaire établis dans un cadre bilatéral (Chine/États-Unis)² ou multilatéral (OTAN/Russie)³. Elles ne figurent pas dans le glossaire le plus récent que les cinq États dotés de l'arme nucléaire (P5) ont présenté pour la première fois en 2014 lors d'une réunion du processus d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)⁴.

L'examen de ces différents travaux permet de relever une divergence dans le vocabulaire employé : dans le glossaire OTAN/Russie⁵, la Russie distingue les armes tactiques et les armes tactiques opérationnelles, quand les États-Unis parlent d'armes non stratégiques et l'OTAN uniquement d'armes sub-stratégiques. La France ne donne de définition que des armes stratégiques⁶.

Dans le lexique Chine/États-Unis⁷, l'expression « armes nucléaires tactiques » est employée par les deux parties mais avec deux prismes différents. Tandis que la définition chinoise se réfère à une *Encyclopédie militaire chinoise* (1997), celle des

2. *English-Chinese, Chinese-English Nuclear Security Glossary*, National Academies Press, 2008, URL : https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/CISAC_English_Chinese_Glossary.pdf [consulté le 27 octobre 2022].

3. *NATO-Russia Glossary of Nuclear Terms and Definitions*, 2007, URL : <https://www.nato.int/docu/glossary/eng-nuclear/index.htm> [consulté le 27 octobre 2022]. Le document comprend trois parties. La première est en anglais, la deuxième en français, la troisième en russe.

4. Voir *P5 Glossary of Key Nuclear Terms*, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/243293.pdf>. Il serait intéressant de savoir s'il avait été envisagé d'intégrer ce terme et de comprendre les raisons de son absence.

5. *NATO-Russia Glossary of Nuclear Terms and Definitions*, op. cit.

6. La définition se lit comme suit : « Une arme nucléaire stratégique est une arme dont l'emploi ou la menace d'emploi ne peut qu'exclusivement ressortir, conceptuellement et structurellement, de la plus haute autorité de l'État. La définition de l'arme nucléaire stratégique est fondamentalement liée à la doctrine de dissuasion de la France plutôt qu'à des caractéristiques techniques qui, pour importantes qu'elles soient, ne sont que les conséquences de cette doctrine » (définition tirée du glossaire OTAN-Russie, partie 2, appendice 3, p. 2-30).

7. *English-Chinese, Chinese-English Nuclear Security Glossary*, op. cit.

États-Unis se fonde sur un lexique de maîtrise des armements⁸. Cela suggère que les États-Unis estiment ne pas disposer de tels systèmes « tactiques », ce qui est corroboré par le fait que la *Nuclear Posture Review*, document d'orientation de la politique nucléaire américaine, évoque les armes nucléaires non stratégiques américaines mais ne mentionne les armes nucléaires « de théâtre ou tactiques » qu'au sujet d'un arsenal de guerre froide totalement éliminé ou bien pour décrire la menace russe⁹.

Finalement, une convergence peut être globalement observée dans les critères retenus avec la notion de mission tactique, en particulier entre les définitions de la Russie et de la Chine, même si la première opère une distinction entre « tactique » et « opérationnelle-tactique » en ajoutant un critère de portée (300 km/500 km)¹⁰. Cette idée se retrouve aussi dans la définition américaine des « forces nucléaires non stratégiques » qui sont des forces « placées dans une zone opérationnelle, capables d'utiliser des armes nucléaires [...] contre des forces adverses, des installations de soutien ». Elles peuvent venir en appui à « des opérations qui contribuent à l'exécution de la mission du commandant dans le cadre du théâtre d'opérations »¹¹.

L'arme nucléaire tactique est prévue pour viser des cibles dans la profondeur tactique, au niveau du théâtre et dans la zone opérationnelle¹². Ce vocabulaire laisse penser que cette catégorie

8. La définition est la suivante : « Armes nucléaires telles que obus d'artillerie, bombes et missiles à courte portée pour emploi sur des opérations de champ de bataille ».

9. *Nuclear Posture Review*, 2018, p. 48. La NPR 2022 n'utilise pas le terme « tactique » au sujet des armes nucléaires, même s'agissant de la Russie. Seul le terme « non stratégique » est utilisé.

10. Ajoutant à la complexité du tableau, la définition russe prévoit que « dans certaines conditions », les armes nucléaires tactiques puissent être associées à des missions opérationnelles et stratégiques. La précision est différente s'agissant des « armes nucléaires tactiques opérationnelles » : « Dans certaines conditions, les armes nucléaires opérationnelles peuvent être associées à des missions stratégiques, et, dans des cas exceptionnels, à des missions tactiques » (voir Glossaire OTAN/Russie, partie 2, appendice 1, p. 2-31).

11. *Ibid.*, p. 2-32.

12. La définition chinoise emploie le mot *campaign* précisant qu'il s'agit d'une série d'opérations de combat menées par des forces de niveau corps

d'armes est associée à une doctrine d'emploi qui pourrait être opposée à la dissuasion alors réservée aux armes nucléaires stratégiques. Or les mêmes termes opérationnels figurent par exemple dans la définition russe des armes nucléaires stratégiques « conçues pour prendre à partie des objets situés dans des régions géographiquement éloignées (à plus de 5 500 km) dans le cadre de missions stratégiques ». Ainsi, la distinction tactique/stratégique ne peut pas être directement associée à une opposition de doctrines d'emploi et de dissuasion.

L'exploration de ces différents documents met en évidence une convergence autour de la notion de combat et de théâtre, mais aussi l'absence de définition commune¹³.

Pour terminer, revenons sur le positionnement de la France qui se singularise par le fait qu'elle se limite à la définition des armes stratégiques quand les autres États contribuant au même glossaire définissent le nucléaire tactique, ou tout au moins s'en approchent, avec des termes comme « non stratégique » ou « substratégique ». Cette absence de définition française du nucléaire tactique dans de tels documents internationaux peut être interprétée comme un marqueur de l'importance du tournant doctrinal du début des années 1980. C'est en effet pendant cette période que la conception française de l'articulation tactique/stratégique évolue. Le changement est alors visible sur le plan sémantique : l'adjectif « tactique » est remplacé par « pré-stratégique »¹⁴. Auparavant, la France avait développé des ANT destinées au champ de bataille comme cela est expliqué dans le Livre blanc de 1972 : « L'existence de ces unités, parce qu'elles mettent en œuvre des charges nucléaires plus encore qu'en raison de leur puissance de destruction, donne à la

d'armée, pour atteindre des objectifs partiels ou globaux.

13. Les travaux mentionnés ne visaient peut-être pas un accord sur une définition commune.

14. Voir Louis-Marie Baille, « Histoire et doctrine d'emploi de l'armement nucléaire tactique français (1959-1996) », *Cahier de la pensée mili-Terre*, 6 juin 2020, URL : https://www.penseemiliterre.fr/histoire-et-doctrine-d-emploi-de-l-armement-nucleaire-tactique-francais-1959-1996-2-2_244_1013077.html#ftnref15 [consulté le 16 août 2022].

bataille un caractère nouveau. Si notre manœuvre sur le terrain doit compter avec la dispersion que nous impose la possession de l'arme nucléaire tactique par l'adversaire, nous l'obligeons lui aussi à une manœuvre similaire qui réduit l'importance de notre infériorité numérique et nous garantit les délais dont le Gouvernement a besoin. En outre, la décision même de l'emploi de l'arme nucléaire tactique contre un adversaire qui ne pourrait plus être contenu autrement, donne au Gouvernement la possibilité de signifier à cet adversaire que, si sa pression militaire se confirmait, le recours à l'arme nucléaire stratégique serait inéluctable¹⁵. » Toutefois, la France renonce à cette doctrine pour envisager seulement un ultime avertissement¹⁶ qui permettrait de faire comprendre à l'adversaire qu'il va trop loin et se méprend sur le seuil des intérêts vitaux. La France a donc un positionnement très tranché de refus du nucléaire tactique qui ajoute à la diversité des approches de cette notion.

Les options retenues dans les travaux de recherche

Les travaux de recherche ne présentent pas davantage d'univocité que les discussions multilatérales puisqu'ils sont partagés entre l'utilisation de critères capacitaires et/ou des paramètres d'emploi.

Les ANT sont souvent appréhendées selon des critères capacitaires, c'est-à-dire en termes de portée ou bien de charge. Dans la pensée militaire classique, la distinction entre tactique et stratégique se fonde d'abord sur le niveau de combat ; toutefois, pendant l'entre-deux-guerres, la théorisation du combat aérien

15. Livre blanc sur la défense, 1972, p. 12, URL : <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1972.pdf> [consulté le 25 janvier 2023].

16. Cet ultime avertissement devient l'avertissement nucléaire qui est encore une particularité de la doctrine française aujourd'hui. L'expression « ultime avertissement » apparaît dans le discours en 1981, remplaçant le « dernier avertissement » employé publiquement pour la première fois en 1977. Voir Nicolas Roche, *Pourquoi la dissuasion*, Presses universitaires de France, 2017, p. 104-105.

a comme corollaire l'idée d'une fusion des dimensions tactiques et stratégiques¹⁷. Ainsi, la conception du tactique nucléaire suit une évolution plus générale caractérisant le domaine conventionnel mais elle se fonde aussi sur des évolutions de la pensée doctrinale spécifiquement nucléaire. La dimension tactique du nucléaire a commencé à être formalisée quand la nécessité de compenser la supériorité conventionnelle adverse est apparue et, surtout du côté américain, avec la doctrine de riposte graduée¹⁸. Auparavant, l'arme nucléaire, en tant qu'arme absolue qui rendrait la guerre impossible, ne pouvait être tactique. Cet aperçu historique constitue un élément de compréhension du recours au critère de portée.

Plusieurs études portant sur les ANT les définissent en négatif, en prenant appui sur les traités bilatéraux concernant les armements stratégiques. Ainsi, tout ce qui n'est pas couvert par ces traités est compris comme tactique. « Tactique » est alors synonyme de « non stratégique » et désigne les vecteurs dont la portée est inférieure à 5 500 km. Une autre option est d'exclure aussi les systèmes qui étaient visés par le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI)¹⁹. Les ANT seraient donc celles dont la portée serait inférieure à 500 km. Une précision doit alors être apportée car le traité FNI ne portait que sur les systèmes tirés du sol.

L'autre critère capacitaire fréquemment utilisé est celui de la puissance. Si les chiffres donnés varient selon les sources, ils incluent souvent des puissances du même ordre que les armes qui ont servi à bombarder Hiroshima et Nagasaki. L'adoption de

17. Harald Müller, Annette Schaper, « Part II. Definitions, types, missions, risks and options for control: a European perspective », dans William C. Potter, Nikolaj Sokov, Harald Müller et Annette Schaper, « Tactical Nuclear Weapons: Options for Control », UNIDIR, 2000.

18. Voir Nicolas Roche, *Pourquoi la dissuasion*, op. cit., p. 149 ; Bruno Tertrais, « Principles of Nuclear Deterrence and Strategy », NDC Research Paper, mai 2021, p. 144.

19. Cette approche est retenue par exemple dans un rapport de l'UNIDIR datant de 2017 (donc avant la fin du traité sur les FNI). Voir Pavel Podvig et Javier Serrat, « Lock Them Up: Zero-Deployed Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe », Rapport de l'UNIDIR, 29 mars 2017, p. 8.

ce critère pose plusieurs problèmes. Le premier est celui de l'accès aux informations sur ces aspects techniques. Le deuxième est celui de sa fiabilité car les effets des armes ne sont pas entièrement dépendants de la puissance. Il a été démontré qu'une explosion au sol ou en altitude ne produirait pas les mêmes conséquences en termes de contamination et de destruction des infrastructures. Par ailleurs, les effets d'une arme de 150 kilotonnes (kT) ne sont pas dix fois (mais environ deux fois) plus importants que ceux d'une arme de 15 kT²⁰. Ce critère ne semble donc pas très éclairant.

En définitive, les critères capacitaires paraissent insuffisants. Les chercheurs se tournent donc vers d'autres variables, principalement celle de la fonction de ces armes. Comme l'explique par exemple l'amiral Lozier, dans une publication intitulée *Premiers enseignements de la guerre en Ukraine*, « des armes nucléaires stratégiques et non stratégiques peuvent parfois être similaires dans leur puissance et leur portée » et « la principale différence est qu'une arme stratégique sert à entretenir la dissuasion tandis qu'une arme non stratégique peut être employée sur le champ de bataille afin d'atteindre un objectif tactique »²¹. Cette définition qui associe l'arme stratégique à la dissuasion marque donc une séparation très nette entre dissuasion et emploi sur le champ de bataille. Elle ne dispense pas de préciser la signification de l'adjectif « tactique » mais cette fois au sujet des objectifs sur le champ de bataille. Cette notion paraît plus facilement accessible que celle d'arme nucléaire tactique. Les auteurs évoquent par exemple « les chars sur le champ de bataille, les bombardiers et les chasseurs dans les airs, les sous-marins et les navires déployés en mer, ainsi que les troupes au sol »²². Ainsi, l'approche prenant en compte la fonction assignée aux armes, notamment par la nature des cibles

20. Bruno Tertrais, *L'arme nucléaire*, Que sais-je, 2008, p. 17.

21. Jean-Louis Lozier, *Premiers enseignements nucléaires de la guerre en Ukraine*, p. 4, note 15, URL : <https://www.ifri.org/fr/publications/briefings-de-lifri/premiers-enseignements-nucleaires-de-guerre-ukraine> [consulté le 25 août 2022].

22. Alex Wallerstein, « Low-Yield Nukes Are Still Dangerously Destructive », *Outrider* (blog), 25 mai 2022, <https://outrider.org/nuclear-weapons/articles/low-yield-nukes-are-still-dangerously-destructive>.

visées, semble plus féconde que la seule considération de variables physiques liées aux caractéristiques des armes et de leurs effets.

DE LA DIFFICULTÉ DE DRESSER UN PANORAMA GLOBAL

Sans définition stabilisée des ANT, comment décrire les capacités correspondantes ? Dans cette section qui vise à circonscrire le sujet, un panorama global est dressé à partir de l'acception retenue dans les publications de référence pour l'évaluation des arsenaux (*Nuclear Notebook*, *SIPRI Yearbook*)²³. Bien qu'elle soit insatisfaisante et insuffisante, comme nous l'avons indiqué dans les paragraphes précédents, cette définition reste pertinente et intéressante à des fins analytiques en raison de son caractère englobant. Sont donc ici considérés comme tactiques les systèmes qui ne font pas partie des gammes visées par les accords de maîtrise des armements existants, y compris le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) bien qu'il appartienne désormais au passé. Ainsi, cette définition inclut principalement des systèmes dont la portée est inférieure à 500 km.

Cette large catégorie ainsi formée présente trois caractéristiques qu'il est utile de prendre en compte avant de décrire ces capacités. Premièrement, elle est marquée par une forte décroissance depuis la fin de la guerre froide. Cette tendance, qui correspond à celle des arsenaux stratégiques, s'expliquerait en partie par le renforcement des systèmes conventionnels et leur substitution au nucléaire tactique dans les doctrines. Ainsi, l'addition des deux plus grands arsenaux mondiaux (États-Unis et Russie) serait passée d'un total s'établissant à 20 000-30 000 unités vers la fin des années 1980 à moins de 2 500 à la fin des années 2010²⁴. L'imprécision de ces chiffres s'explique par l'absence de

23. Notons que si le SIPRI Yearbook n'est pas une publication américaine (le SIPRI est basé à Stockholm), les auteurs de la section consacrée aux arsenaux nucléaires sont les mêmes que ceux du *Nuclear Notebook* de la Federation of Atomic Scientists.

24. Ces données proviennent du *Nuclear Notebook*. L'imprécision de la fourchette donnée en tant que point de départ dans les années 1980 qui s'élève

transparence bien plus marquée que pour les armes stratégiques dont l'encadrement juridique s'est souvent accompagné de productions de données et de la vérification de celles-ci. À cela s'ajoute le fait que plusieurs systèmes sont décrits comme duaux, donc à la fois conventionnels et nucléaires.

Deuxièmement, le corollaire de l'étendue de la définition est la diversité car la délimitation de manière négative – par l'exclusion du stratégique – conduit à prendre en compte de multiples systèmes depuis des portées très courtes jusqu'à intermédiaires ou encore des pièces d'artillerie, des charges anti-sous-marins (ASM). La plupart de ces dernières sont considérées comme devenues obsolètes à la fin de la guerre froide²⁵. Cependant, ces constats restent entourés d'une grande incertitude car les éventuels retraits, démantèlements et destructions n'ont pas été vérifiés.

Troisièmement, un décalage est observé entre la caractérisation des systèmes par les observateurs retenant la définition liée aux accords de maîtrise des armements et celle qu'en font les possesseurs. Ce décalage est d'ailleurs relevé par certains auteurs qui précisent explicitement que tel État possède des armes qui, si elles étaient détenues par les États-Unis ou la Russie, seraient considérées comme tactiques²⁶. Cette réflexion est liée à la centralité de la conception des systèmes tactiques par exclusion de ce qui relève du périmètre des accords bilatéraux portant sur les armements stratégiques. Par exemple, dans la dernière édition du *Nuclear Notebook* sur les ANT, H. Kristensen et M. Korda établissent que « le Pakistan déploie explicitement des armes nucléaires tactiques, et son arsenal comprend plusieurs autres types d'armes nucléaires qui seraient considérées comme tactiques si elles faisaient partie des arsenaux russes ou américains ». C'est également le cas de la

à 10 000 unités reste frappante même si elle s'explique notamment par la totale absence de transparence qui caractérise ces arsenaux.

25. André Dumoulin, « Le "retour" des armes nucléaires non stratégiques », *op. cit.*, p. 1.

26. Hans Kristensen et Matt Korda, « Tactical nuclear weapons, 2019 », *op. cit.*, p. 252.

Chine, de l'Inde, d'Israël et de la Corée du Nord²⁷. Par ailleurs, H. Kristensen et M. Korda estiment que les missiles ASMPA (composante aéroportée française) ont des « caractéristiques similaires » à celles de certains systèmes tactiques russes.

Après ces remarques préalables, le constat qui s'impose en considérant le panorama mondial du tactique nucléaire est celui de l'immensité supposée de l'arsenal russe. Il s'élèverait à un ou deux milliers de têtes²⁸ tandis que celui des États-Unis serait dix fois moins important. Ces chiffres correspondent à des évaluations non confirmées par les États possesseurs²⁹. Celles concernant la Russie sont de source américaine et les déclarations russes récentes restent très générales³⁰. Les mêmes éléments de langage se retrouvent au fil des ans dans les déclarations et les documents soumis dans les enceintes multilatérales, en particulier le processus d'examen du TNP : « La Fédération de Russie a considérablement réduit, à plusieurs reprises, la quantité de ses armes nucléaires non stratégiques. Actuellement, les capacités nucléaires non stratégiques de la Russie représentent moins de 25 % de celles que possédait l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) en 1991. Toutes les armes nucléaires non stratégiques de la Russie sont passées à l'état non déployé. Elles sont situées exclusivement sur le territoire national et sont regroupées dans des installations de stockage centralisées où un régime de sécurité de haut niveau est assuré, excluant toute possibilité de vol, ainsi que d'utilisation accidentelle ou non autorisée³¹. » Or, ce pourcentage ne peut être rapporté à aucune déclaration antérieure chiffrée et ne permet

27. La Corée du Nord a récemment indiqué qu'elle poursuivait un effort spécifique pour renforcer ses armes nucléaires tactiques, voir Kim Jong-un, discours devant l'assemblée populaire suprême, 9 septembre 2022.

28. Les chiffres diffèrent selon les sources y compris au sein de l'administration américaine. Comme le remarque le *SIPRI Yearbook*, la NPR 2018 donne le chiffre de 2 000 tandis que le rapport de la DIA en 2021 donne une fourchette de 1 000 à 2 000.

29. Hans Kristensen et Matt Korda, « Tactical nuclear weapons, 2019 », *op. cit.*

30. *Ibid.*

31. Conférence des parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020, Rapport de la Fédération de Russie, NPT/

donc pas de donner une évaluation certaine de l'arsenal actuel. Il en va de même pour la composition de ce dernier, même si les inventaires réalisés en source ouverte sont relativement précis³². Ils font ressortir le caractère diversifié de cet ensemble avec en particulier plusieurs systèmes navals³³ (y compris le récent Kalibr)³⁴ mais aussi des capacités aériennes (dont le nouveau missile hypersonique Kinzhal)³⁵ et enfin un potentiel terrestre dont les piliers préoccupent régulièrement l'OTAN (Iskander-M³⁶ et 9M729³⁷). La plupart de ces capacités sont duales (acceptant une charge conventionnelle ou nucléaire).

En comparaison, l'arsenal américain paraît plus réduit (environ 200 têtes au total), moins varié et principalement fondé sur

CONF.2020/17/Rev.1, 19 mars 2021. La Russie y déclare aussi expressément qu'elle ne possède pas d'armes nucléaires non stratégiques déployées.

32. Voir Hans Kristensen et Matt Korda, « Russian Nuclear Weapons 2022 », *Bulletin of the atomic scientists*, 78 (2), p. 111-114.

33. Voir Hans Kristensen et Matt Korda, « Tactical nuclear weapons 2019 », *op. cit.*, p. 255-256. Ces auteurs incluent la torpille Poséidon dans cet ensemble tactique bien qu'ils estiment qu'elle possède une très longue portée. D'autres experts indiquent qu'elle aurait une portée intercontinentale. Voir Hanna Notte, Sarah Bidgood, Nikolai Sokov, Michael Duitsma et William Potter, « Russia's novel weapons systems: military innovation in the post-Soviet period », *The Nonproliferation Review*, 2021, p. 6.

34. Le système Kalibr est dual, avec une portée de 1 500 à 2 000 km (voir le site « Missile Threat », <https://missilethreat.csis.org/missile/ss-n-30a/>). Il est entré en service en 2015. La version conventionnelle avait été utilisée en octobre 2015 contre des cibles en Syrie. La Russie a également employé le Kalibr contre l'Ukraine.

35. Le missile Kinzhal fait partie de la série de nouveaux systèmes que le président V. Poutine avait présentés lors d'un discours devant l'assemblée fédérale, le 1^{er} mars 2018 (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>). La portée du Kinzhal serait de 2 000 km.

36. Le missile Iskander M d'une portée de 350 km est dual. Il a fréquemment servi, sur le plan rhétorique, d'élément de signalement nucléaire vis-à-vis de l'OTAN (voir l'introduction de la présente étude). On notera que V. Poutine y a fait référence lors de sa rencontre avec A. Loukachenko en juin 2022 (<http://kremlin.ru/events/president/news/68702>). V. Poutine avait alors indiqué que ces missiles seraient transférés dans les prochains mois en Biélorussie en précisant que l'Iskander pouvait être conventionnel ou nucléaire. Ces propos installent une incertitude quant à la nature des charges et créent de l'ambiguïté.

37. Le 9M729 est le missile que les États-Unis ont considéré être une violation au traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI).

la composante aéroportée. Sa particularité est d'être réparti entre, d'une part, le territoire des États-Unis (pour un emploi hors Europe) et, d'autre part, celui de plusieurs États membres de l'OTAN (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Turquie). Un programme de modernisation des bombes B-61 a été conduit ces dernières années pour les remplacer par une version B61-12 permettant d'améliorer la précision, et l'ajout d'une capacité de tir à distance de sécurité (*standoff*)³⁸. Les ANT navales ont été éliminées après la fin de la guerre froide, mais Washington a retrouvé une capacité non stratégique avec la décision annoncée lors de la NPR 2018 de doter les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de têtes de plus faible puissance (W76-2)³⁹.

La Russie et les États-Unis ne sont pas les seuls États à détenir des capacités qui peuvent être définies comme non stratégiques selon les critères retenus ici, principalement celui de la portée, que ce soit dans les milieux terrestres, aériens ou navals. Les travaux portant sur les arsenaux nucléaires tactiques sont en général très diserts sur ceux des Américains et des Russes mais moins sur les autres. Par exemple, le *Nuclear Notebook* détaille ce qui concerne la Russie, les États-Unis ainsi que le Pakistan, puis présente une partie consacrée aux « autres États » (Chine, France, Inde, Israël et Corée du Nord). Au premier abord, le lecteur pourrait se demander ce qui justifie cette distinction du Pakistan par rapport aux autres États. Concrètement, cela s'explique par la singularité de ce cas : Islamabad a mis en service un missile de 60-70 km de portée avec une charge nucléaire. Les capacités décrites pour les autres États ont des portées plus importantes, principalement dans la fourchette 500-5 500 km (correspondant aux portées visées par le traité FNI). Pourtant, la logique retenue par le *Nuclear Notebook* semble moins fondée sur un aspect capacitaire que sur la manière dont les États pensent ces armes.

38. La B61-12 serait entrée en service à la fin de l'année 2022. Voir Bryan Bender, Paul Mc Leary et Erin Banco, « U.S. Speeds up Plans to Store Upgraded Nukes in Europe », *Politico*, 26 octobre 2022, URL : <https://www.politico.com/news/2022/10/26/u-s-plans-upgraded-nukes-europe-00063675> [consulté le 3 janvier 2023].

39. Voir NPR 2018, p. 54.

La catégorie « autres États » met en évidence le fait que ceux qui possèdent des capacités dans des portées tenues pour non stratégiques les considèrent souvent comme stratégiques. De fait, cette catégorisation suggère que la définition par la portée est insuffisante. Selon H. Kristensen et M. Korda, cette définition correspond à une vision de superpuissances ayant développé des portées intercontinentales. Elle néglige les caractéristiques et l'histoire des arsenaux nucléaires d'autres États⁴⁰. Cela revient également à ignorer aussi certaines particularités régionales et/ou géographiques, en lien avec la notion de profondeur stratégique et les potentielles lignes de front qui devraient être défendues.

Ces constats plaident encore une fois en faveur d'une définition par la fonction ou encore par les missions assignées à ces armes, ce qui suppose de s'intéresser plus précisément aux doctrines des États concernés. Pour approfondir la question en ce sens, la deuxième partie de cette étude présente trois cas prenant en compte des développements récents qui ont contribué à façonner la perception d'un retour du nucléaire tactique.

40. Hans Kristensen et Matt Korda, « Tactical nuclear weapons 2019 », *op. cit.*, p. 254.

II. TROIS ÉTUDES DE CAS SUR LE « RETOUR » DU NUCLÉAIRE TACTIQUE

Dans cette deuxième partie, la question du retour des ANT sera illustrée par trois études de cas dont le point commun est l'intégration de systèmes décrits comme tactiques (ou non stratégiques). L'objectif est de mettre en évidence les enjeux actuels attachés aux développements de capacités non stratégiques en reliant ceux-ci aux questions de doctrine.

Le premier cas est celui de la décision du Pakistan d'intégrer un système de courte portée dans son arsenal nucléaire. Il est indépendant des deux cas suivants qui sont reliés entre eux au sein de la relation bilatérale Russie/États-Unis mais présentent chacun des problématiques différentes : d'une part, les incertitudes concernant la doctrine nucléaire russe, en particulier un possible recours au nucléaire tactique dans le cadre d'un conflit conventionnel, et d'autre part, les tentatives américaines de restaurer la dissuasion à des niveaux infra-stratégiques, notamment par le développement de nouvelles capacités.

CAS N° 1 : LE PAKISTAN REVENDIQUE LA NUCLÉARISATION DU MISSILE NASR

Le choix de ce premier cas s'impose car, comme le notent H. Kristensen et M. Korda, « [l]e Pakistan est unique parmi les petits États dotés de l'arme nucléaire puisqu'il est le seul à s'être explicitement et publiquement lancé dans un programme de développement d'armes nucléaires tactiques¹ ». Le Pakistan a en effet développé un missile terrestre Nasr (Hatf-9) d'une portée de 60 km dont il a annoncé la réussite du premier test en 2011². Le contexte des années 2010 est encore celui d'une ouverture

1. *Ibid.*, p. 259.

2. Annonce du premier test, voir communiqué de presse Inter Services Public Relations (ISPR), 19 avril 2011. La portée du missile aurait ensuite été allongée à 70 km. Voir communiqué de presse ISPR, 5 juillet 2017, URL :

sur le plan du désarmement nucléaire dont les marqueurs sont en particulier le discours de l'administration Obama en faveur d'un monde sans armes nucléaires³, la conclusion du traité New START et une huitième conférence d'examen du TNP considérée comme réussie par les États parties⁴. Ainsi, le fait que le Pakistan se dote d'un tel système tactique apparaît d'autant plus comme une anomalie que le sens de l'histoire de l'arme nucléaire semble alors être celui d'une élévation du seuil d'emploi et d'une relégation de l'ANT à un âge de pierre de la dissuasion.

À première vue, un tel système semble s'inscrire dans un cadre d'emploi tactique. Ses caractéristiques font qu'il ne peut avoir d'autre utilité qu'au niveau du théâtre, *a priori* contre des forces indiennes. En élargissant l'éventail des portées de son arsenal nucléaire, le Pakistan a fait évoluer sa doctrine de *minimum deterrence* à *full-spectrum deterrence*⁵. Dans ce cadre, les missiles de courte portée et les armes de puissance moindre doivent « contrer les menaces militaires en dessous du niveau stratégique⁶ ». Il ressort des discours de responsables pakistanais que ce missile constitue un moyen de dissuader l'Inde de mener des incursions en territoire pakistanais comme prévu par la doctrine militaire *Cold Start*⁷. Celle-ci, élaborée par l'Inde pour répondre

<https://www.ispr.gov.pk/press-release-detail.php?id=4097> [consulté le 12 janvier 2023].

3. Barack Obama, discours prononcé à Prague, le 5 avril 2009, URL : <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered> [consulté le 26 janvier 2023].

4. Voir par exemple Harald Müller, « A nuclear nonproliferation test: Obama's Nuclear Policy and the 2010 NPT Review Conference », *The Nonproliferation Review*, 18 (1), 2011, p. 219-236.

5. Communiqué de presse ISPR, 5 septembre 2013, URL : <https://www.ispr.gov.pk/press-release-detail.php?id=2361> [consulté le 12 janvier 2023].

6. *Ibid.* Des chercheurs se sont intéressés à la manière dont le Pakistan a tiré des leçons des expériences des acteurs nucléaires de la guerre froide et notamment de la doctrine de riposte graduée de l'OTAN. Voir Sadia Tasleem et Toby Dalton, « Nuclear Emulation: Pakistan's Nuclear Trajectory », *The Washington Quarterly*, 41 (4), 2 octobre 2018, p. 148.

7. Voir par exemple l'interview du général Kidwai lors de la conférence Carnegie en 2015. Il y explique que les opérations conventionnelles prévues par la doctrine *Cold Start* indienne ont révélé un déficit (*gap*) sur le plan

aux attentats terroristes, prévoyait des représailles conventionnelles rapides en territoire pakistanais en cas de nouvelle attaque qui serait soutenue par Islamabad⁸. La perspective d'une escalade nucléaire était écartée du fait que ces opérations conventionnelles devaient se situer sous le seuil d'emploi du nucléaire prévu par le Pakistan⁹. L'introduction du Nasr vient rompre avec cette logique en indiquant qu'une réponse nucléaire est possible.

Certains experts ont identifié d'autres capacités de plus longue portée (entre 200 et 350 km) susceptibles de remplir les mêmes objectifs opérationnels¹⁰. Ce qui conduit à s'interroger sur la réelle plus-value du développement de ces missiles. Si d'autres systèmes peuvent atteindre les mêmes cibles que le Nasr, pourquoi investir dans un nouvel armement ? La justification donnée par ces experts tient à la taille de l'arsenal, jugée insuffisante pour que le choix soit fait d'utiliser ces systèmes existants et de perdre ainsi une partie significative du total.

Une autre réponse pourrait être recherchée dans l'inquiétude suscitée par le retour du nucléaire tactique et le fait que le Pakistan a pu l'anticiper pour s'en servir. L'annonce pakistanaise a en effet soulevé des inquiétudes en raison du risque d'emploi plus élevé, facilité par la proximité avec le conventionnel, et de la possibilité

nucléaire tactique pakistanais. Ce qui aurait conduit au développement du Nasr. Voir Khalid Kidwai, *A Conversation with Gen. Khalid Kidwai*, 23 mars 2015, URL : <https://carnegieendowment.org/2015/03/23/conversation-with-gen.-khalid-kidwai-pub-58885> [consulté le 10 janvier 2023].

8. D'une certaine manière, la doctrine *Cold Start* se présente comme une tentative de dissuasion d'acteurs non étatiques. Or le dispositif paraît fragile au niveau politique. Comme le remarque par exemple Nicolas Blarel : « Comment l'Inde peut-elle en effet dissuader des acteurs non étatiques qui sont directement soutenus par l'appareil étatique d'une puissance nucléaire ou sont basés et libres d'agir depuis le territoire d'une puissance nucléaire ? » (Nicolas Blarel, « La stratégie nucléaire indienne, un dilemme insoluble ? », *Hérodote*, 173 (2), 2019, p. 103-120).

9. Au début des années 2000, la politique déclaratoire du Pakistan était articulée autour de quatre seuils d'emploi du nucléaire : géographique, militaire, économique et politique. Voir par exemple, Manpreet Sethi, « Pakistan's nuclear doctrine and strategy », *Air Power Journal*, 2 (3), 2007, p. 90.

10. Hatf-2 (Abdali), Hatf-3 (Ghaznavi), Hatf-7 (Babur), Hatf-8 (Ra'ad).

d'une escalade¹¹. Le raisonnement établissant qu'un acteur doté d'armes nucléaires s'abstiendra de les employer, sauf dans un cas extrême, fonctionne au niveau stratégique mais devient plus fragile s'agissant du tactique, dans la mesure où la distinction nucléaire/conventionnel est alors souvent plus mince. La retenue par rapport au franchissement du seuil nucléaire semble plus incertaine dans le cas d'un missile de 60 km de portée, spécialement conçu pour répondre à une agression conventionnelle, qu'avec un missile d'une portée de 200 km dont la fonction serait alors détournée pour un emploi au niveau tactique. La conception du rapport entre conventionnel et nucléaire n'est ni figée, ni universelle. Toutefois, en théorie, l'établissement d'une frontière étanche entre conventionnel et nucléaire constitue un garde-fou par rapport au risque d'escalade. À cet égard, le discours du Pakistan est préoccupant car s'il affirme que le Nasr a un objectif de dissuasion, il laisse entendre aussi que les armes conventionnelles et nucléaires ne sont pas conçues de manière séparée¹².

Par ailleurs, la responsabilité d'une guerre nucléaire est reportée sur le comportement de l'Inde. Peter Lavoy, expert senior à la fondation Carnegie, a interrogé le général Khalid Kidwai, ancien responsable du programme nucléaire pakistanais, sur le fait que l'introduction du Nasr pourrait accroître le risque de guerre nucléaire. Le général Kidwai avait répondu que le risque était en réalité moins important dans la mesure où l'Inde réfléchirait « à deux fois » avant de mettre en œuvre sa doctrine. Ainsi, les paramètres changent avec le missile Nasr et surtout avec la stratégie associée qui s'appuie sur une politique déclaratoire conduisant à faire peser la responsabilité de l'escalade du côté indien. En effet, la revendication de la nucléarisation d'un missile de courte portée envoie un message à l'Inde et

11. De surcroît, certains experts ont évoqué la nécessité d'une pré-délégation d'emploi des armes nucléaires tactiques qui pose la question du contrôle politique. Voir par exemple Sadia Tasleem, « Pakistan's Nuclear Use Doctrine », Carnegie Endowment for International Peace (blog), 30 juin 2016, URL : <https://carnegieendowment.org/2016/06/30/pakistan-s-nuclear-use-doctrine-pub-63913> [consulté le 12 janvier 2023]. Par ailleurs, les possibilités de vol de ces systèmes ont été évoquées.

12. Khalid Kidwai, *A Conversation with Gen. Khalid Kidwai*, op. cit.

à d'autres acteurs qui pourraient être impliqués dans une crise suivant un attentat terroriste. En insistant sur le fait que le missile Nasr a pour objet de dissuader un certain type d'opération que l'Inde pourrait mener, le Pakistan semble vouloir conduire ces acteurs à penser que l'Inde devra se retenir de dérouler de tels plans en raison du risque d'escalade nucléaire.

Face à ces évolutions, les experts se sont interrogés sur la manière dont l'Inde pourrait dissuader le Pakistan d'employer cette capacité de théâtre et sur l'éventuelle nécessité qu'elle se dote de systèmes similaires. Certains ont également évoqué la possibilité qu'elle ait recours à des frappes préemptives en cas d'activités signalant un déploiement imminent¹³. Les experts indiens ont été divisés sur la question¹⁴. L'une des réponses officielles de l'Inde apparaît dans le discours de Shyam Saran, alors président du National Security Advisory Board (NSAB), prononcé en avril 2013¹⁵. Il y déclarait que la catégorisation d'AN qui seraient employées pour attaquer l'Inde – soit stratégiques, soit tactiques – n'avait aucune signification du point de vue de l'Inde ; qu'une guerre nucléaire limitée était « une contradiction dans les termes » ; que tout échange nucléaire, une fois initié, monterait rapidement et inexorablement au niveau stratégique. Cette politique déclaratoire correspond aux recommandations d'experts, qui voyaient dans le développement d'ANT par l'Inde le danger d'une escalade incontrôlable et qui préconisaient de s'en tenir à une doctrine de riposte massive quels que soient le niveau et le lieu de l'agression nucléaire pakistanaise¹⁶.

13. Vipin Narang cité par Jean-Marc Durandau, « Vers un retour des stratégies de guerre nucléaire limitée : défis et enjeux pour la dissuasion française », *Un monde en turbulence*, Regards du CHEM 2019, 68^e session.

14. Voir Gurmeet Kanwal, « Does India need tactical nuclear weapons? », *Strategic Analysis*, 24 (2), 1^{er} mai 2000, p. 258-259.

15. Shyam Saran, « Is India's Nuclear Deterrent Credible? », India Habitat Centre, New Delhi, 24 avril 2013, URL : <http://krepon.armscontrolwonk.com/files/2013/05/Final-Is-Indias-Nuclear-Deterrent-Credible-rev1-2-1-3.pdf> [consulté le 16 janvier 2023].

16. Voir Gurmeet Kanwal, « Does India need tactical weapons? », op. cit., p. 257. Il précise que les frappes contre les forces indiennes pourraient avoir lieu en territoire pakistanais.

Ce premier cas illustre les différentes problématiques évoquées précédemment au sujet des définitions. Il montre l'importance de la politique nucléaire et la manière dont le Pakistan a cherché à renforcer la crédibilité politique de sa doctrine par une crédibilité technique et opérationnelle en mettant en avant le développement d'une capacité nouvelle dans son arsenal.

CAS N° 2 : L'ENJEU TACTIQUE DANS LA POLITIQUE NUCLÉAIRE RUSSIE

Le deuxième cas d'étude porte davantage sur la doctrine et la politique déclaratoire nucléaire que sur des aspects capacitaires, même si ceux-ci sont également présents. La problématique des incertitudes concernant le volet tactique russe n'est pas sans lien avec l'absence de transparence sur cette partie de l'arsenal mais elle est avant tout le résultat de facteurs politiques. Comme dans le cas du Pakistan, les interrogations sont apparues dans le contexte de ce qui semblait être un mouvement convergent des États possesseurs d'armes nucléaires vers une réduction du rôle de celles-ci et leur strict encadrement dans une doctrine de dissuasion. À l'inverse, la Russie a semblé revenir à l'idée que le recours à l'arme nucléaire pourrait être envisagé pour reprendre l'avantage dans un conflit conventionnel. Dans les cercles de réflexion sur les questions stratégiques, les interrogations ont porté sur ce point et plus généralement sur la caractérisation du seuil d'emploi dans la pensée stratégique russe. Si elles ont été ravivées au milieu des années 2010 dans le contexte de l'annexion de la Crimée, ces inquiétudes s'enracinent plus profondément dans l'évolution de la doctrine russe depuis la fin de la guerre froide et la manière dont celle-ci a été perçue lorsque Moscou a utilisé le signalement nucléaire.

Tout d'abord, les chercheurs s'accordent sur le fait que la Russie aurait voulu compenser son infériorité conventionnelle par rapport aux États-Unis en misant sur le nucléaire¹⁷. Ainsi, à

17. Voir par exemple Kristin Ven Bruusgaard, « Russian nuclear strategy and conventional inferiority », *Journal of Strategic Studies*, 44 (1), 2021, p. 3.

la fin des années 1990, aurait été conçue la possibilité de réaliser des frappes nucléaires limitées, pour conduire un adversaire à renoncer et mettre fin à un conflit. S'il n'est pas alors nécessairement question d'ANT, le cadre d'emploi envisagé y ramène. Tandis que certains experts sont très affirmatifs sur le fait que la doctrine militaire russe de 2000 aurait intégré le concept de « désescalade¹⁸ », d'autres adoptent une démarche prudente et exposent les indices qui convergent vers l'idée que la Russie l'aurait effectivement adopté. Ainsi, Isabelle Facon et Bruno Tertrais, dans une étude parue en 2008, retracent le cheminement de ce qui est souvent désigné par l'expression « escalade pour la désescalade¹⁹ », en se fondant sur l'analyse des documents officiels, de propos de responsables russes et de la conduite de grands exercices militaires²⁰. Les termes « escalade pour la désescalade » n'apparaissent pas dans les grands documents de doctrine de l'époque mais ceux-ci restaient suffisamment ambigus pour ne pas permettre de conclusion définitive²¹. Quoi qu'il en soit, ces analyses correspondent à un premier épisode d'interrogations au sujet de la doctrine de la Russie et à une période de signalement nucléaire avec la menace du déploiement de missiles Iskander²².

18. Voir Nikolai Sokov, « Why Russia calls a limited nuclear strike "de-escalation" », *Bulletin of the Atomic Scientists*, mars 2014, URL : <https://thebulletin.org/2014/03/why-russia-calls-a-limited-nuclear-strike-de-escalation/> [consulté le 20 juillet 2022].

19. L'expression est connue depuis la parution d'un article dans une revue du ministère de la Défense russe : V. I. Levchine, A. V. Nedeline, M. E. Sosnovskii, « O primeneni iadernogo oroujia dlia deeskalatsii voennykh deistvii », *Voennaiia Mysl'*, 3, mai-juin 1999, p. 34-37, cité par Isabelle Facon et Bruno Tertrais, « Les armes nucléaires "tactiques" et la sécurité de l'Europe », *Recherches et documents de la Fondation pour la recherche stratégique*, 3, 2008, p. 23.

20. Voir Isabelle Facon et Bruno Tertrais, « Les armes nucléaires "tactiques" et la sécurité de l'Europe », *op. cit.*, p. 17-23.

21. Voir « Russia's military doctrine », traduction en anglais sur le site de l'Arms Control Association, URL : <https://www.armscontrol.org/act/2000-05/russias-military-doctrine> [consulté le 26 janvier 2023].

22. L'utilisation de l'Iskander dans la rhétorique nucléaire russe a été traitée en introduction de cette étude. Nous identifions ici un premier épisode, mais Jacob Kipp note qu'à la fin des années 1990, les médias spéculent sur le rôle des

Par la suite, ces préoccupations s'estompent avec l'amélioration des relations bilatérales et la conclusion de nouveaux traités de maîtrise des armements. De surcroît, les progrès de la Russie sur le plan des capacités conventionnelles conduisent à penser qu'elle réduit alors sensiblement le rôle de ses armes nucléaires dans sa doctrine de sécurité.

Un nouvel épisode de questionnement autour de la doctrine nucléaire russe est ensuite identifiable au moment de l'annexion de la Crimée en 2014. Il se manifeste, sur le plan de la réflexion stratégique, par des publications et des présentations sur cette thématique dans les colloques²³. Ce questionnement s'explique tout d'abord par la place du nucléaire dans la communication russe autour de ces événements. L'illustration la plus marquante, au regard de son retentissement dans les médias, a été l'interview télévisée de mars 2015 au cours de laquelle Vladimir Poutine indique qu'il a envisagé de mettre les forces nucléaires en alerte²⁴. D'autres prises de parole, ainsi que des démonstrations opérationnelles, avaient contribué à dessiner l'ombre du nucléaire sur ce qui était présenté comme une crise²⁵. Plus généralement, ce nouvel épisode d'inquiétudes est né aussi de

ANT dans la politique de défense russe. Voir Jacob W. Kipp, « Tactical Nuclear Weapons and NATO », *Strategic Studies Institute, US Army War College*, 2012, p. 124-125.

23. Notamment : Nikolai Sokov, « Why Russia calls a limited nuclear strike "de-escalation" », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 13, mars 2014 ; Jacek Durkalec, « Nuclear-Backed "Little Green Men": Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis », *op. cit.* ; Dmitry Adamsky, « Cross-Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy », *Proliferation Paper*, novembre 2015, URL : <https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/proliferation-papers/cross-domain-coercion-current-russian-art-strategy> [consulté le 25 août 2022] ; Elbridge Colby, « Russia's Evolving Nuclear Doctrine and Its Implications », Note de la Fondation pour la recherche stratégique, 12 janvier 2016 ; Kristin Ven Bruusgaard, « Russian Strategic Deterrence », *Survival*, 58 (4), 2016.

24. « Ukraine Conflict: Putin "Was Ready for Nuclear Alert" », BBC News, 15 mars 2015, URL : <https://www.bbc.com/news/world-europe-31899680> [consulté le 26 janvier 2023].

25. Pour une analyse condensée de la dimension nucléaire de la crise ukrainienne, voir Mélanie Rosselet, « La crise ukrainienne a aussi une dimension nucléaire », *Le Monde*, 2 février 2022.

l'observation des actions de la Russie, perçues comme agressives et participant d'une stratégie qualifiée d'hybride, dans laquelle l'arme nucléaire servirait un objectif d'intimidation de l'adversaire²⁶.

L'invasion de l'Ukraine en février 2022 a également été accompagnée d'un ensemble de rappels du statut nucléaire de la Russie et de sa détermination à y avoir recours le cas échéant. Cette communication est intervenue très tôt dans la chronologie du déclenchement de la guerre²⁷. Elle s'est appuyée sur un spectre plus large de vecteurs depuis le discours de V. Poutine demandant la mise en alerte des forces nucléaires dans une mise en scène filmée, jusqu'à la diffusion par certains médias russes de scénarios de ciblage de capitales européennes²⁸. S'ils se placent à un autre niveau, les développements du conflit autour de la centrale nucléaire de Zaporijjia ont toutefois été rapprochés du signalement nucléaire russe par de nombreux observateurs du conflit²⁹. Ainsi ce volet civil peut-il être considéré comme ayant

26. Voir Jacek Durkalec, « Nuclear-Backed "Little Green Men": Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis », *op. cit.* Voir également Dmitry Adamsky, « Cross-Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy », *Proliferation Paper* 54, URL : <https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/proliferation-papers/cross-domain-coercion-current-russian-art-strategy> [consulté le 25 août 2022].

27. Voir le discours de V. Poutine du 27 février 2022.

28. Pour une mise en perspective du signalement nucléaire russe et une analyse précise de ses principales manifestations, voir Isabelle Facon, « Guerre en Ukraine : le sens du signalement nucléaire russe », Note de la Fondation pour la recherche stratégique, 30, 26 juillet 2022, URL : <https://www.frstrategie.org/publications/notes/guerre-ukraine-sens-signalement-nucleaire-russe-2022> [consulté le 10 janvier 2023].

29. Les médias ont fait ce rapprochement et plus généralement parlé de « terrorisme nucléaire » en faisant notamment référence aux propos de Volodymyr Zelensky. Dans un bulletin de l'Observatoire de la dissuasion consacré à l'invasion de l'Ukraine, B. Tertrais inclut les craintes suscitées par les opérations militaires autour des centrales ukrainiennes dans les différents items conduisant à penser que ce conflit se déroule en « ambiance nucléaire ». Voir Bruno Tertrais, « L'ombre du nucléaire sur la guerre en Ukraine », *Bulletin de l'Observatoire de la dissuasion*, 96, mars 2022, p. 5, URL : <https://frstrategie.org/sites/default/files/documents/programmes/observatoire-de-la-dissuasion/bulletins/2022/96-2.pdf> [consulté le 10 janvier 2023].

contribué à une forme d'anxiété au sujet de l'éventuelle intention de Moscou de recourir à l'arme nucléaire.

Les interrogations sur le nucléaire tactique ont alors refait surface mais avec une acuité particulière, compte tenu de l'ampleur du conflit et des risques de généralisation de celui-ci. Que la Russie n'ait jamais cessé de faire un usage politique de son arsenal nucléaire tactique vis-à-vis des États-Unis, et surtout de l'OTAN, ne signifie pas qu'elle ait exclu un recours effectif à l'arme nucléaire. Les conditions d'emploi de l'arme nucléaire telles qu'exposées dans la doctrine russe ne permettent pas non plus d'écarter cette éventualité³⁰. Celle-ci, dans la version publiée en 2020³¹, fait apparaître des principes généraux ainsi que, plus précisément, des conditions qui pourraient conduire la Russie à employer des armes nucléaires³². Les principes généraux s'orientent autour de deux axes : la Russie « se réserve le droit d'employer des armes nucléaires en réponse à l'emploi d'armes nucléaires ou d'autres types d'armes de destruction massive contre elle et (ou) ses alliés ainsi que dans le cas d'une agression conventionnelle contre la Russie qui mettrait en péril l'existence même de l'État ». Ce langage est semblable à celui des énoncés de doctrine précédents et suggère un seuil d'emploi de niveau stratégique, mais le reste du texte n'est pas sans équivoque, de telle sorte que « [l]e document n'offre pas une réponse claire à la question qui a suscité le plus de controverses, à savoir si la Russie est guidée par une doctrine d'escalade (nucléaire) pour la désescalade (d'un conflit dans lequel ses forces ne parviendraient pas

30. Au-delà de l'ambiguïté de la doctrine publiée se pose la question du respect de celle-ci par Moscou. Il s'agit d'un engagement unilatéral.

31. Pour la première fois, la Russie publie un document entièrement consacré à sa doctrine nucléaire. Auparavant, les éléments étaient intégrés dans des documents de stratégie militaire. Une traduction en anglais est disponible par exemple sur le site Defense Technical Information Center, URL : <https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD1130221> [consulté le 10 janvier 2023].

32. Sur ce point, voir par exemple Olga Oliker, « New Document Consolidates Russia's Nuclear Policy in One Place – Russia Matters », 4 juin 2020, URL : <https://www.russiamatters.org/analysis/new-document-consolidates-russias-nuclear-policy-one-place> [consulté le 12 septembre 2022].

à faire face) [...]»³³. Si l'ambiguïté est nécessaire au fonctionnement des stratégies de dissuasion et se retrouve dans toutes les doctrines, elle peut toutefois devenir déstabilisante quand elle s'inscrit dans un environnement coercitif³⁴.

Ce deuxième cas permet d'examiner la relation entre les dimensions capacitaire et politique. Tandis que le Pakistan a fondé sa stratégie sur une capacité en particulier, la Russie s'appuie davantage sur la communication, à travers des discours et des signaux opérationnels. L'Iskander est un système emblématique de l'usage fait par Moscou des ANT sur le plan politique. Toutefois, il ne prend pas la même place que le Nasr dans la stratégie pakistanaise. Cela pourrait conduire à penser que, dans le cas de la Russie, la déstabilisation est plus liée à l'ambiguïté de la doctrine qu'à l'absence de transparence sur les ANT. Toutefois, l'ambiguïté serait certainement perçue différemment s'il était certain par ailleurs que la Russie ne dispose pas de systèmes considérés comme permettant plus facilement un « passage à l'acte ». En ce sens, les ANT sont déstabilisantes quelle que soit la doctrine qui les encadre.

L'analyse de ces deux cas fait ressortir un point commun dans la volonté des États concernés de faire renoncer d'autres États à conduire certaines actions qui pourraient leur être défavorables. Ils veulent les dissuader et préserver leur liberté d'action. Ce sont des objectifs qui figurent dans plusieurs autres stratégies nucléaires mais qui sont ici détournés d'un cadre défensif au-delà duquel la vertu stabilisatrice de l'atome laisse place à une forme de sanctuarisation agressive³⁵.

33. Isabelle Facon, « Une doctrine nucléaire pour la Russie », *Bulletin de l'Observatoire de la dissuasion*, 77, juin 2020, p. 8.

34. À l'inverse, la Russie développe des éléments de communication qui dessinent un contexte dans lequel elle réagit à une menace. Sur la question des armes de destruction massive, voir le discours du ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, à la conférence du désarmement le 1^{er} mars 2022.

35. La notion de sanctuarisation agressive s'applique à une situation dans laquelle un État qui a développé un arsenal nucléaire devient plus enclin à mener des actions offensives, se sentant les mains libres du fait de son statut.

CAS N° 3 : LES ÉTATS-UNIS ET LE RÉTABLISSEMENT DE LA DISSUASION

Le troisième cas se concentre sur des développements capacitaires présentés par les États-Unis comme destinés à rétablir la dissuasion vis-à-vis d'adversaires qui envisageraient l'option nucléaire pour compenser un désavantage sur le plan conventionnel. Cette description ramène aux incertitudes concernant la doctrine russe mais, selon la vision américaine, le problème s'étend à d'autres États, en particulier la Corée du Nord et la Chine. Si le problème est déjà pris en compte par l'administration Obama, ce n'est que sous celle de Donald Trump que de premières mesures concrètes seront évoquées publiquement.

Ainsi, le renforcement de la dissuasion est annoncé dans la NPR publiée en 2018, à travers un besoin de flexibilité que deux types de nouvelles capacités nucléaires devront combler. Il s'agit d'une part, à court terme, de la modification de certaines ogives des missiles balistiques embarqués sur les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) pour en réduire la puissance. D'autre part, à moyen terme, l'acquisition d'un nouveau missile de croisière naval nucléaire était prévue. La NPR a ainsi consacré un renouveau des armes nucléaires non stratégiques (le terme « tactique » est réservé aux armements adverses) qui a été parfois perçu et critiqué comme un abaissement du seuil d'emploi et un accroissement du risque d'escalade³⁶.

Or, précisément, le but affiché par l'administration à l'époque était inverse. Les responsables en charge du dossier ont répété que ces décisions visaient à relever le seuil d'emploi en dissuadant leurs adversaires d'avoir recours à l'arme nucléaire, y compris à un niveau non stratégique. La NPR part du principe que « l'escalade pour la désescalade » fait partie de la doctrine

36. Pour plus de précisions sur le contenu de cette NPR 2018 et les critiques qui lui ont été adressées, voir Tiphaine de Champchesnel, « [Quel rôle pour les armes nucléaires après la nouvelle revue de posture américaine ?](#) », Note de recherche 57, IRSEM, 28 juin 2018.

de la Russie³⁷ tandis que cette dernière n'en fait pas mention. Les experts restent divisés sur le fait que « l'escalade pour la désescalade » fait effectivement partie du corpus doctrinal. La problématique est ainsi exposée dans la NPR : « [...] la Russie pourrait également s'appuyer sur des menaces d'un emploi en premier limité de l'arme nucléaire, ou sur un premier emploi effectif, pour nous contraindre, ainsi que nos alliés et partenaires, à mettre fin à un conflit dans des conditions favorables à la Russie. Moscou croit apparemment que les États-Unis ne sont pas disposés à répondre à l'emploi russe d'ANT par des armes nucléaires stratégiques³⁸ ». La NPR n'évoque pas les capacités non stratégiques déjà en service dans l'arsenal américain et se concentre sur l'idée que certains États pourraient exploiter ce qui leur apparaît comme une faille dans l'éventail des capacités américaines et des réponses possibles. Si les adversaires misent sur une paralysie des États-Unis, ils peuvent être tentés d'avoir effectivement recours à un emploi nucléaire limité. Le développement de capacités non stratégiques a pour but d'empêcher un emploi nucléaire non stratégique.

La problématique n'est pas nouvelle. Comme l'a expliqué Corentin Brustlein dans une étude de l'IFRI parue en 2017, « la question de l'emploi limité de l'arme nucléaire a forcé les États-Unis à se confronter à nouveau à des dilemmes anciens – et dans une large mesure indépassables³⁹ ». La dissuasion est renforcée par l'élargissement des options pour éviter une forme d'autodissuasion. L'objectif est distinct de celui de la domination de l'escalade. Le but n'est pas de planifier la conduite d'une guerre nucléaire limitée mais des options dissuadant l'adversaire

37. La NPR établit que la Russie « estime à tort que la menace d'une escalade nucléaire ou la première utilisation effective d'armes nucléaires permettrait de "désamorcer" un conflit dans des conditions favorables à la Russie » (NPR 2018, p. 8).

38. NPR 2018, p. 7.

39. Corentin Brustlein, « La guerre nucléaire limitée : un renouveau stratégique américain », Focus stratégique, 77, novembre 2017, p. 10, URL : <https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/focus-strategique/ guerre-nucleaire-limitee-un-renouveau-strategique> [consulté le 11 juillet 2022].

de mener une action qui pourrait précisément conduire à un échange de frappes nucléaires. Ainsi, l'ajout de ces « compléments » (selon les termes de la NPR de 2018) éviterait aux États-Unis d'être empêchés d'agir à moins d'assumer la responsabilité de l'escalade.

Le premier de ces compléments qui était prévu à court terme a été mis en service rapidement. Le Pentagone a en effet annoncé le déploiement de la tête nucléaire de plus faible puissance (W76-2) sur SNLE dès février 2020⁴⁰. En revanche, le projet de missile de croisière naval nucléaire a finalement été abandonné, comme indiqué dans la dernière NPR, rendue publique en décembre 2022. Ce recul ne signifie pas que l'administration Biden ait une autre appréciation de la situation, il traduit le fait qu'elle ne considère pas cette capacité comme nécessaire. L'insistance de la NPR de 2022 sur le renforcement de la dissuasion présente d'ailleurs une continuité avec celle de 2018 mais se décline différemment, à travers des choix stratégiques (notamment le concept de dissuasion intégrée)⁴¹ et une politique déclaratoire ciselée.

Pour empêcher la survenue des scénarios de frappe nucléaire limitée dans le cadre d'un conflit conventionnel, le message central est que les forces nucléaires américaines servent à dissuader un emploi de l'arme nucléaire, quelle que soit son ampleur (« *of any scale* »). Ainsi, la NPR prévient que « tout emploi d'armes nucléaires par un adversaire, quels que soient le lieu ou la puissance, modifierait fondamentalement la nature d'un conflit, créerait un potentiel d'escalade incontrôlée et aurait des effets stratégiques ». La NPR 2018 avait déjà adopté une terminologie semblable, mais en s'adressant alors uniquement à deux États :

40. Aaron Mehta, « Trump's New Nuclear Weapon Has Been Deployed », *Defense News*, 6 février 2020, URL : <https://www.defensenews.com/smr/nuclear-arsenal/2020/02/04/trumps-new-nuclear-weapon-has-been-deployed> [consulté le 20 janvier 2023].

41. Pour une synthèse et des références bibliographiques sur ce sujet, voir Tiphaine de Champchesnel, « *La revue de posture nucléaire américaine 2022* », Brève stratégique 51, IRSEM, 29 novembre 2022.

la Russie et la Chine⁴². Ces paragraphes font aussi écho aux éléments de langage des communiqués de l'OTAN tels qu'ils ont été réactualisés lors du sommet de Varsovie⁴³.

Ce troisième cas présente des similarités avec celui du Pakistan en raison de la centralité du développement capacitaire. Toutefois, la comparaison trouve rapidement sa limite. Premièrement, de manière évidente, il s'agit de catégories d'armements très différentes et deuxièmement, les stratégies d'emploi sont opposées. Même s'il s'inscrit dans un schéma dissuasif, le Pakistan prévoit un emploi en premier en réponse à l'emploi d'armes conventionnelles alors que les États-Unis veulent dissuader un emploi de l'arme nucléaire. La ressemblance est d'ailleurs plus marquée entre le cas du Pakistan et celui de la Russie, dans la mesure où il s'agit à chaque fois d'un emploi en premier face à du conventionnel, sans qu'un seuil existentiel⁴⁴ ait nécessairement été atteint.

42. « Notre stratégie permettra à la Russie de comprendre que toute utilisation d'armes nucléaires, même limitée, est inacceptable » et « Notre stratégie sur mesure à l'égard de la Chine est conçue pour empêcher Pékin de conclure à tort qu'elle pourrait s'assurer un avantage par l'utilisation limitée de ses capacités nucléaires de théâtre ou que toute utilisation d'armes nucléaires, aussi limitée soit-elle, est acceptable » (NPR 2018, p. 30 et 32).

43. « Tout emploi d'armes nucléaires contre l'OTAN modifierait fondamentalement la nature d'un conflit » (Déclaration finale du sommet de Varsovie, paragraphe 54, URL : https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm [consulté le 20 janvier 2023]).

44. L'idée de seuil existentiel rejoint celle de « survie même d'un État » dans l'avis de la Cour internationale de justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (8 juillet 1996). Voir le texte de l'avis, URL : <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-FR.pdf>. La doctrine russe évoque un seuil de ce type avec l'expression « l'existence même de l'État », mais ses agissements laissent penser qu'il pourrait être moins élevé.

III. POUR UN ENCADREMENT NORMATIF DES ARMES NUCLÉAIRES TACTIQUES

Les évolutions contemporaines concernant les ANT sont préoccupantes car elles impliquent un risque d'escalade et de montée aux extrêmes ou encore celui d'une multiplication des comportements agressifs sous l'ombre portée du nucléaire. La question de l'encadrement normatif doit donc être posée même si les perspectives d'un accord dans ce domaine paraissent très éloignées. En effet, la volonté de progresser en ce sens s'est accompagnée de réflexions, de projets et de démarches mais avec de très rares résultats concrets. Les ANT restent la catégorie la moins réglementée dans le domaine nucléaire, ce que certains experts expliquent par une priorité donnée au stratégique¹ mais qui se comprend aussi compte tenu de l'importance que leur confèrent toujours certains États.

Cette troisième partie vise à rappeler les accomplissements dans le domaine, ainsi que les pistes qui ont été envisagées, pour les relier enfin à une réflexion plus ancrée dans l'actualité.

DES INSTRUMENTS DÉPASSÉS

La fin de la guerre froide s'est accompagnée d'évolutions des politiques nucléaires et de l'acceptation par les États-Unis et la Russie de nouvelles contraintes sur leurs arsenaux. Dans le domaine non stratégique, le traité sur les FNI en est emblématique, même si ses origines remontent bien au-delà des années 1990. Moins connues, les initiatives présidentielles de 1991 restent la seule forme d'accord bilatéral ayant porté sur l'ensemble des

1. Olivier Zajec, « "Some other kinds of controlled general war" : Quel débat sur l'emploi des armes nucléaires tactiques ? », Note de recherche, Institut d'étude de stratégie et de défense, URL : https://iesd.univ-lyon3.fr/notes_de_recherche/olivier-zajec-some-other-kinds-of-controlled-general-war-deux-ans-apres-la-nuclear-posture-review-americaine-de-2018-quel-debat-sur-lemploi-des-armes-nucleaires-tactique/ [consulté le 11 juillet 2022].

capacités tactiques au sens d'armes de théâtre. Cet accord n'est toutefois pas juridiquement contraignant. Nous reviendrons ici sur la genèse et la mise en œuvre de ces deux instruments.

Le traité sur les FNI, l'élimination vérifiée d'une catégorie d'armes

Le traité sur les FNI, entré en vigueur en 1988, a longtemps été considéré comme un instrument majeur de sécurité en Europe car il a permis l'élimination vérifiée d'une catégorie entière d'armements perçus comme déstabilisants. Il prévoyait le retrait ainsi que la destruction des systèmes concernés : missiles balistiques et de croisière, tirés du sol, de 500 à 5 500 km de portée, quelle que soit la nature de la charge (nucléaire ou conventionnelle). Le traité était donc particulièrement ambitieux d'autant que les délais qu'il fixait étaient relativement courts : il visait l'élimination des missiles à portée intermédiaire et de leurs lanceurs dans un délai de trois ans après son entrée en vigueur (article IV) et des systèmes à plus courte portée après dix-huit mois seulement (article V). De surcroît, ces opérations étaient soumises à une vérification avec des inspections sur place prévues pour être menées encore pendant dix ans après l'échéance de l'élimination des matériels (article XI). Celle-ci s'est terminée le 28 mai 1991 (846 missiles détruits du côté américain et 1 846 missiles détruits du côté soviétique). Le régime des inspections a pris fin le 31 mai 2001.

Conclu à la fin de la guerre froide, le traité sur les FNI a représenté une avancée importante en matière de maîtrise des armements. La mesure de cet accomplissement est d'autant plus saisissante au regard de la période de la crise des Euromissiles qui avait présidé à l'ouverture des négociations à la fin des années 1970². Ainsi, la dénonciation par les États-Unis du traité en août 2019 a constitué un tournant majeur et une évolution préoccupante, même s'il avait déjà paru fragilisé auparavant, en

2. La crise des Euromissiles débute en 1977 avec le déploiement de missiles soviétiques SS-20 qui représentent un accroissement de la menace pesant sur l'Europe.

raison notamment des menaces de retrait répétées de la Russie en 2005-2006³. L'extinction du FNI a fait suite à une nouvelle crise dans le domaine des missiles, autour du développement par Moscou du 9M729 (ou Novator) que les États-Unis ont considéré comme une violation du traité. Les tentatives de résolution diplomatique engagées par Washington ayant échoué, la dénonciation du traité s'est imposée en dernier recours⁴.

Dans l'intervalle, le paysage stratégique a évolué et plusieurs États se sont dotés de capacités entrant dans la catégorie de ces FNI. La question d'une éventuelle multilatéralisation du traité a d'ailleurs émergé, portée à la fois par la Russie et les États-Unis à la fin des années 2000⁵ mais sans dépasser réellement le stade déclaratoire. Durant cette même période, la France a ensuite lancé l'idée d'un traité portant sur les missiles sol-sol de portée courte à intermédiaire, avec un périmètre légèrement différent⁶. Le projet qui a été soutenu par l'Union européenne pendant quelques années n'a pas été poursuivi. Les seuls instruments de maîtrise des armements portant sur les missiles et restant en vigueur ne sont pas des traités : d'une part, le code de conduite de La Haye, qui est un instrument politique tenant lieu de mesure de confiance et de transparence⁷, et de l'autre, le

3. Voir par exemple Jane Vaynman, « Russia Questions INF, Again », *Arms Control Wonk*, 14 février 2007, URL : <https://www.armscontrolwonk.com/archive/601396/russia-questions-inf-again/> [consulté le 25 juin 2019].

4. La Russie a développé un argumentaire pour qualifier de propagande les éléments avancés par les États-Unis. Elle a aussi, en retour, accusé ces derniers de plusieurs violations.

5. Sur le projet de multilatéraliser le traité, voir Tiphaine de Champchesnel, « [L'impossible extension du traité FNI](#) », Note de recherche 81, IRSEM, 7 octobre 2019.

6. Voir la décision 2010/212/PESC du Conseil du 29 mars 2010 concernant la position de l'Union européenne en vue de la conférence d'examen de 2010 des parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:090:0008:0014:FR:PDF> [consulté le 26 janvier 2023].

7. En particulier par les biais de déclarations annuelles sur les programmes, ainsi que par les pré-notifications de tirs d'essais de missiles balistiques et de lanceurs spatiaux.

régime de contrôle des technologies de missiles (MTCR), qui vise à limiter la prolifération balistique.

Les *Presidential Nuclear Initiative* (initiatives présidentielles nucléaires), une mesure de confiance réciproque

Ce que l'on désigne par l'expression *Presidential Nuclear Initiative* (PNI) correspond à deux déclarations, prononcées à quelques semaines d'intervalle, et à leur mise en œuvre. La première déclaration intervient le 17 septembre 1991. George Bush, prenant acte de la fin du pacte de Varsovie, estime qu'une invasion soviétique en Europe occidentale n'est plus une menace réaliste et que désormais, pour les Soviétiques, l'arsenal nucléaire semble moins « un instrument de sécurité nationale qu'un fardeau⁸ ». Il engage un certain nombre de décisions de désarmement qui concernent, d'une part, les « armes non stratégiques ou de théâtre » et, d'autre part, les systèmes stratégiques (les mesures viennent compléter le traité START alors récemment signé)⁹.

Les annonces concernant la partie non stratégique sont importantes. Il s'agit de l'élimination des missiles de courte portée tirés du sol, du retrait de toutes les ANT des bâtiments de surface, des sous-marins d'attaque et des têtes nucléaires de la flotte embarquée sur les porte-avions. G. Bush indique que certaines armes

8. G. Bush, Déclaration sur la réduction des armes nucléaires, 27 septembre 1991, URL : <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-reducing-united-states-and-soviet-nuclear-weapons> [consulté le 10 janvier 2023]. Sur l'explication de la décision d'engager ces réductions (sans garantie de réciprocité), voir Matthew Fuhrmann et Bryan R. Early, « Following START: Risk Acceptance and the 1991-1992 Presidential Nuclear Initiatives », *Foreign Policy Analysis*, 4 (1), 2008, p. 21-43.

9. Les mesures sur les armes nucléaires stratégiques concernent principalement l'état d'alerte des ICBM et des bombardiers stratégiques. Le traité START I, signé en juillet 1991 et entré en vigueur en 1994, prévoyait des plafonds pour le nombre de têtes et de lanceurs (avec des sous-plafonds par catégorie). Le texte du traité est disponible à l'adresse suivante : https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/start_1_treaty.pdf [consulté le 26 janvier 2023].

seront détruites et d'autres stockées dans des dépôts sécurisés. Il précise qu'en temps normal, aucune ANT ne se trouvera à bord d'un bâtiment américain. L'initiative américaine est lancée sans garantie de réciprocité de la part de l'Union soviétique¹⁰ mais elle comprend une invitation en ce sens. Les Soviétiques sont invités à « détruire l'ensemble de leur stock d'armes nucléaires de théâtre tirées du sol¹¹ » et à procéder à des mesures similaires à celles engagées par les États-Unis pour le volet naval.

Le 5 octobre 1991, le discours de Mikhaïl Gorbatchev apporte une réponse articulée autour de sept catégories de mesures dont quatre concernant les armes nucléaires, y compris une série visant le niveau tactique. Il s'agit de la destruction de toutes les munitions d'artillerie nucléaire et des têtes pour les missiles tactiques, de toutes les mines nucléaires, du stockage centralisé de têtes pour des armes anti-porte-avions, pour les navires de surface et les sous-marins multi-missions, et enfin l'aviation navale basée à terre. Une partie de ces armes devrait être détruite. M. Gorbatchev ajoute deux propositions qui semblent inacceptables par Washington car elles touchent à ses dispositifs de dissuasion élargie. Il demande en effet le retrait des ANT de la composante navale ainsi que des têtes nucléaires de l'aviation tactique déployée à l'avant et leur stockage centralisé. Les États-Unis conservent la capacité de déployer de nouveau des missiles de croisière navals (TLAM-N) en tant qu'éléments de la dissuasion élargie en Asie. Par ailleurs, dès son discours du 17 septembre 1991, G. Bush avait prévenu que les États-Unis

10. Pour plus de détails sur la question de la réciprocité, voir Susan J. Koch, « The Presidential Nuclear Initiatives of 1991-1992 », Fort Belvoir, Defense Technical Information Center, 2012, p. 8-10. L'auteur explique que ni la Maison Blanche, ni les responsables militaires ne sont préoccupés par la question de la réciprocité au contraire de ceux du secrétariat à la Défense (OSD). Elle retranscrit un entretien entre G. Bush et M. Gorbatchev au sujet de la manière dont le discours américain (qui sera prononcé quelques heures après) peut qualifier la perspective d'une réponse soviétique.

11. Le discours précise qu'il s'agit non seulement de l'artillerie nucléaire, des têtes nucléaires pour des missiles de courte portée mais aussi de systèmes de théâtre dont les États-Unis ne disposent plus alors, des têtes nucléaires pour des missiles de défense aérienne et des mines terrestres nucléaires.

préserveraient une capacité aérienne en Europe, laquelle restait « essentielle pour la sécurité de l'OTAN ». La tension autour des arrangements de partage nucléaire de l'OTAN traverse l'histoire de la maîtrise des armements (cf. *infra*). L'intégration des capacités liées à ce dispositif dans un accord bilatéral apparaît comme une ligne rouge pour les États-Unis¹² tandis que l'URSS (puis la Russie) manifeste régulièrement la volonté d'y porter atteinte, en cherchant à inclure non seulement les capacités américaines mais aussi celles des deux autres États nucléaires de l'OTAN (France, Royaume-Uni). D'ailleurs, dans ce discours du 5 octobre 1991, M. Gorbatchev invite également les autres « puissances nucléaires » à rejoindre cet effort américano-soviétique. En définitive, la réponse soviétique a été « plus rapide, plus étendue et plus positive que ce que les plus optimistes des responsables américains auraient jamais anticipé¹³ ».

Ces deux déclarations de 1991 qui constituent le cœur des PNI ont ensuite été complétées par deux autres, prononcées en 1992 (elles sont parfois désignées en tant que « PNI II ») : il s'agit, d'une part, des éléments insérés dans le discours sur l'état de l'Union du 28 janvier 1992 (les mesures se concentrent sur les arsenaux stratégiques) et, d'autre part, du discours de Boris Eltsine, le 29 janvier 1992, qui confirme les mesures déjà annoncées et ajoute que la Russie a prévu d'éliminer un tiers des ANT navales et la moitié des têtes pour les missiles antiaériens ainsi que la moitié des stocks de munitions nucléaires tactiques aériennes.

Au total, l'ensemble des PNI aurait conduit à des réductions de plusieurs milliers de têtes mais celles-ci n'ont pas été vérifiées. Les informations officielles restent très partielles. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de cette étude, la Russie répète qu'elle a réduit cet arsenal de 25 % depuis 1991. Les

12. Lors du communiqué final du sommet de Taormine (Italie) les 17-18 octobre 1991, l'OTAN annonce toutefois la réduction du nombre d'armes de la composante aéroportée en Europe. La presse évoque une réduction de 1 400 à 700 têtes. Voir Susan Koch, « The Presidential Nuclear Initiatives of 1991-1992 », *op. cit.*, p. 12.

13. *Ibid.*, p. 14.

États-Unis évoquent une diminution de leurs armes nucléaires non stratégiques de plus de 90 % depuis le 30 septembre 1991. Selon les évaluations américaines, la Russie n'a pas entièrement honoré ses engagements pris à travers les PNI¹⁴. Quelle que soit l'adéquation de cette appréciation à la réalité, le seul fait que les États-Unis doutent de l'engagement russe met en exergue le point faible de ce type d'instruments non juridiquement contraignants et non vérifiés, sans toutefois nier totalement leur intérêt tant sur le plan de la maîtrise des armements que de la réduction des tensions internationales.

DES PISTES À CREUSER

Les instruments qui ont encadré les ANT ont été conçus dans des périodes historiques spécifiques qui peuvent être lues *a posteriori* comme des fenêtres d'opportunité. Pourtant, leur élaboration et leur négociation se sont faites sans certitude concernant leur résultat. D'autres moments ont été saisis pour engager des initiatives mais celles-ci ont été suspendues. Bien que le contexte actuel ne permette pas d'envisager un renouveau de la maîtrise des armements, penser sa possibilité est nécessaire pour maintenir l'expertise et identifier concrètement les bénéfices et les risques des options qui ont été proposées dans la littérature sur le sujet.

Des initiatives suspendues

Le contexte actuel, en particulier depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ne permet pas d'envisager de faire progresser l'encadrement normatif des ANT. Au début des années 2010, après la conclusion du traité New START, certains experts ont estimé que le sujet était devenu « inévitable » pour de futures

14. Christopher Ford, « Russian Arms Control Compliance and the Challenge of the Next Agreement », 23 juin 2020, URL : <https://2017-2021.state.gov/Russian-Arms-Control-Compliance-and-the-Challenge-of-the-Next-Agreement/> [consulté le 9 janvier 2023].

négociations¹⁵. De nombreux États ont alors exprimé leur soutien à l'engagement de pourparlers bilatéraux sur le sujet. Toutefois, la dégradation des relations entre Washington et Moscou et la crispation autour du traité sur les FNI a refermé ce qui apparaissait comme une fenêtre d'opportunité. Il reste intéressant et utile de considérer quelles possibilités pourraient être envisagées sans tenir compte de l'état des relations entre les États concernés, ni même de leur positionnement habituel quant à d'éventuelles négociations sur le sujet. La Russie a indiqué que toute négociation sur les ANT devrait faire partie d'un agenda global (incluant notamment les défenses antimissiles ainsi que les systèmes conventionnels). Du côté des États-Unis, l'idée d'inclure le tactique dans les négociations d'un successeur du traité New START, a été formalisée lors de la ratification de ce dernier par le Sénat¹⁶. Plus précisément, la résolution de ratification prévoyait que des négociations soient engagées au plus tard un an après l'entrée en vigueur de New START, après une consultation des alliés de l'OTAN. Cette voie n'a pas été fructueuse, ni celle qui a été explorée pendant plusieurs mois au sein de l'OTAN à la suite de la Revue de posture de défense et de dissuasion (DDPR).

Dans la déclaration rendant compte des travaux de cette DDPR lors du sommet de Chicago en 2012, les alliés en effet ont indiqué qu'ils poursuivaient l'objectif « d'élaborer des propositions détaillées pour la compréhension mutuelle des postures des forces nucléaires non stratégiques de l'OTAN et de la Russie en Europe [...] »¹⁷. Quelques mois plus tard, en février 2013, un nouveau comité a été créé par l'OTAN avec pour mandat de préparer un dialogue avec la Russie sur les mesures de

15. Emily Cura Saunders, Ariana Rowberry et Bryan L. Fearey, « Obstacles and Opportunities for a Tactical Nuclear Weapons Treaty between Russia and the United States », *Contemporary Security Policy*, 35 (1), 2 janvier 2014, p. 53-72.

16. « New START Treaty: Resolution Of Advice And Consent To Ratification », URL : <https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/153910.htm> [consulté le 9 janvier 2023].

17. OTAN, Revue de posture de défense et de dissuasion, paragraphe 25, 20 mai 2012, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm [consulté le 9 janvier 2023].

confiance et de transparence sur les ANT (Special Advisory and Consultative Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation Committee)¹⁸. En parallèle, lors de son discours à Berlin le 19 juin 2013, le président Obama avait affirmé : « Nous allons travailler avec les alliés de l'OTAN pour rechercher des réductions ambitieuses concernant les ANT américaines et russes en Europe¹⁹. »

L'OTAN ne semble pas avoir communiqué sur ces propositions mais un article publié par l'Arms Control Association en janvier 2014 a offert quelques indications à ce sujet, *a priori* fondées sur plusieurs entretiens²⁰. Ainsi, le comité aurait considéré une douzaine de mesures²¹ pour en retenir finalement cinq portant sur des séminaires conjoints OTAN/Russie, des échanges de déclarations sur les politiques nucléaires, les visites d'anciens sites de déploiement d'armes nucléaires non stratégiques, des coopérations sur les questions d'incidents nucléaires. Par la suite, compte tenu de la réticence de certains alliés, seules deux de ces mesures²² auraient été approuvées pour être utilisées dans un futur dialogue OTAN/Russie qui n'a certainement jamais

18. Olivier Meier, « NATO Agrees on New Arms Control Body – Arms Control Association », URL : <https://www.armscontrol.org/blog/2013-02-26/nato-agrees-new-arms-control-body> [consulté le 31 août 2022].

19. Déclaration du président Obama à la porte de Brandebourg, Berlin, le 19 juin 2013, URL : <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/19/remarks-president-obama-brandenburg-gate-berlin-germany> [consulté le 9 janvier 2023].

20. Olivier Meier et Simon Lunn, « Trapped: NATO, Russia, and the Problem of Tactical Nuclear Weapons », *Arms Control Association*, janvier 2014, URL : <https://www.armscontrol.org/act/2014-01/trapped-nato-russia-problem-tactical-nuclear-weapon> [consulté le 31 août 2022].

21. En 2011, une proposition des ministres des Affaires étrangères de quatre États (Allemagne, Norvège, Pays-Bas, Pologne) a circulé au sein de l'OTAN, soutenue par six autres États (Belgique, Hongrie, Islande, Luxembourg, République tchèque, Slovaquie) portant sur des mesures de transparence et de confiance sur les armes nucléaires tactiques en Europe. Document daté du 14 avril 2011, URL : <https://programs.fas.org/ssp/nukes/nuclearweapons/nato-nonpaper041411.pdf> [consulté le 9 janvier 2023].

22. Ces deux mesures portaient sur l'organisation de séminaires conjoints et des échanges de déclaration.

démarré puisque les relations entre les États-Unis (l'OTAN) et la Russie se sont rapidement tendues autour de la crise en Ukraine.

Plus récemment, certaines décisions de l'administration Trump inscrites dans la NPR 2018 ont semblé avoir pour objectif de placer les États-Unis dans une position de négociation vis-à-vis de la Russie dans le domaine nucléaire non stratégique. En effet, la démarche d'annoncer le déploiement de nouveaux missiles de croisière navals nucléaires à moyen terme (cf. *supra*) présentait quelques similitudes avec la double décision de 1979 de déployer de nouveaux missiles Pershing II tout en recherchant une négociation avec les Soviétiques afin qu'ils retirent les missiles SS-20²³. D'ailleurs, la NPR a clairement indiqué que les États-Unis pourraient renoncer à cette nouvelle capacité de missiles de croisière navals nucléaires « si la Russie se conformait de nouveau à ses obligations de maîtrise des armements, réduisait son arsenal nucléaire non stratégique et corrigeait ses autres comportements déstabilisants²⁴ ». Si cette tentative paraît cohérente puisqu'elle tient compte du retour d'expérience bilatéral tout en mobilisant une mémoire partagée avec la Russie, elle est certainement intervenue trop tard et/ou n'était pas de nature à convaincre Moscou.

Des options proposées par les experts

En parallèle des travaux officiels évoqués précédemment, le sujet de la réduction des arsenaux nucléaires non stratégiques a fait l'objet de nombreuses publications d'experts des questions de maîtrise des armements²⁵. Ceux-ci ont soit plaidé pour l'engagement d'initiatives, soit seulement listé les solutions qui leur

23. Sur l'histoire des négociations, voir par exemple Lothar Ruehl, « La querelle des euromissiles », *Politique étrangère*, 48 (1), 1983, p. 27-38.

24. NPR 2018, p. 55.

25. Voir par exemple Emily Cura Saunders, Ariana Rowberry et Bryan L. Fearey, « Obstacles and Opportunities for a Tactical Nuclear Weapons Treaty between Russia and the United States », *op. cit.* ; Jeffrey A. Larsen et Kurt Klingenberg, *Controlling Non-Strategic Nuclear Weapons Obstacles and Opportunities*, The USAF Institute for National Security Studies, 2001 ; William

semblaient viables. Dans l'ensemble, ces propositions peuvent être classées selon leur degré de contrainte, allant d'une mesure de confiance à un instrument juridiquement contraignant bilatéral ou multilatéral. D'ailleurs, ces publications traitent plutôt de la diminution des risques qui leur sont associés, que de la réduction des arsenaux nucléaires stratégiques.

En partant des PNI, certains experts estiment que leur réaffirmation au sein d'une déclaration conjointe ou de déclarations unilatérales parallèles pourrait constituer une première étape importante. Une autre possibilité envisagée à partir des PNI, plus ambitieuse, serait la formalisation de ces PNI à travers des engagements juridiquement contraignants incluant des échanges de données. Toutefois, cela nécessiterait de renégocier le périmètre des systèmes visés et certainement d'inclure un volet de vérification, ce qui se rapproche de l'idée de bâtir un nouveau traité.

Les propositions au sujet d'un traité se répartissent en deux grandes catégories : soit un traité d'interdiction, soit un traité de limitation/réduction. La première catégorie se rapproche de la logique du traité sur les FNI dans la mesure où elle pourrait viser uniquement certaines catégories de systèmes. Cette approche est soutenue par l'argument d'un risque plus important de vol des mines, des munitions d'artillerie, des missiles de très courte portée. Leur faible puissance affaiblit aussi la retenue attachée à l'arme nucléaire et les rapproche des armes conventionnelles, ce qui pose un problème sur le plan de la stabilité et du risque d'escalade. Ces systèmes sont supposés avoir disparu des arsenaux à la fin de la guerre froide. La seconde catégorie pourrait se fonder sur des plafonds identiques pour chacune des parties, ou différents afin de tenir compte de la disparité des arsenaux. Ces plafonds pourraient s'appliquer à certaines zones en particulier (sur le modèle du traité sur les forces conventionnelles en Europe). Par ailleurs, dans la continuité des orientations du Sénat américain, plusieurs experts envisagent l'inclusion des ANT dans une négociation plus large d'un accord qui succéderait à

C. Potter, Nikolai Sokov, Harald Müller, Annette Schaper, « Tactical nuclear weapons : options for control », UNIDIR 2000/20.

New START²⁶. Selon certains, elle pourrait alors être ouverte au-delà des questions nucléaires pour tenir compte de la posture de négociation russe qui appelle à lier les différents sujets²⁷. Plusieurs articles évoquent l'idée d'un plafond commun global d'armes nucléaires laissant une totale liberté aux États pour la structuration de leurs arsenaux.

Un autre axe de réflexion quant aux arsenaux nucléaires non stratégiques consiste à s'intéresser à leur déploiement. Il s'agirait par exemple de mesures de confiance consistant à indiquer quels sites de déploiement ne sont plus utilisés ou bien à échanger des informations sur le statut opérationnel des armes. La possibilité de s'accorder sur le stockage centralisé des armes nucléaires non stratégiques a également été envisagée, articulée à la perspective d'une vérification ainsi peut-être facilitée. Par exemple, la proposition « Zéro déploiement » présentée dans un rapport de l'UNIDIR en 2017²⁸, prévoit le transfert des têtes vers des sites de stockage et la vérification de l'absence d'armes sur les bases de déploiement. Ce qui serait engagé sous forme de mesure de confiance volontaire pourrait ensuite être formalisé dans un texte juridiquement contraignant. Dans la période intermédiaire, les experts prévoient que les deux parties testeraient les procédures de vérification, notamment les visites de sites ayant auparavant accueilli des ANT.

Au début des années 2010, certains auteurs avaient aussi plaidé pour le retrait des armes stationnées sur les territoires d'autres États, visant donc la partie européenne du dispositif

26. La récente annonce russe de la suspension de New START, le 21 février 2023, apparaît pour le moment comme un obstacle à la reprise du dialogue et à la perspective d'une négociation.

27. La relance d'un dialogue stratégique bilatéral à l'été 2021 semblait d'ailleurs aller en ce sens. L'annonce du lancement de ce dialogue a été faite au niveau présidentiel. Voir « U.S.-Russia Presidential Joint Statement on Strategic Stability », communiqué de presse de la Maison Blanche, 16 juin 2021, URL : <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/16/u-s-russia-presidential-joint-statement-on-strategic-stability/> [consulté le 10 janvier 2023].

28. Voir Pavel Podvig, Javier Serrat, « Lock Them Up: Zero-Deployed Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe », *op. cit.*, p. 13-14.

nucléaire de l'OTAN. Ils affirmaient que « cela ferait disparaître les craintes de la Russie au sujet de l'OTAN et pourrait contribuer à raviver l'esprit des initiatives parallèles de 1991²⁹ ». Leur raisonnement s'appuyait sur la perception que la justification de la présence des armes nucléaires américaines en Europe s'estompait dès lors que la menace à l'Est disparaissait. La réduction de l'arsenal déployé en Europe ainsi que l'allongement des délais de montée en puissance leur donnaient raison³⁰, mais la dégradation du contexte a conduit à un durcissement de la posture, reflétant l'importance du dispositif pour les Alliés. Surtout, certains auteurs ont aussi insisté sur l'erreur stratégique que représenterait un tel désarmement unilatéral car il priverait l'OTAN de tout levier dans une éventuelle négociation avec la Russie sur cette catégorie d'armements³¹. La perspective que la Biélorussie accueille des missiles Iskander doit aussi désormais être prise en compte³².

L'ensemble de ces réflexions montre que la question des définitions serait centrale dans toute négociation. Elle rappelle aussi que les mesures de confiance constituent une première étape mais qu'elles requièrent une formalisation rapide et une dimension de vérification sans laquelle la confiance ne peut transcender les périodes de tension. Enfin, la question du dimensionnement de l'accord, à travers un périmètre géographique et/ou l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs que dans le cadre bilatéral, paraît centrale.

29. William Potter, Nikolai Sokov *et al.*, « Tactical Nuclear Weapons: Options for Control », *op. cit.*, p. 14.

30. Bruno Tertrais, Isabelle Facon, « Les armes nucléaires tactiques et la sécurité de l'Europe », *op. cit.*, p. 11.

31. Pour un article récent, voir Brad Roberts, « Germany and NATO's Nuclear Deterrent », Federal Academy for Security Policy, 2021.

32. Le point a été mentionné en introduction de cette étude.

CONCLUSION

LES ARMES NUCLÉAIRES TACTIQUES, L'AMBIGUÏTÉ ET LA RESPONSABILITÉ

L'arme nucléaire tactique avait semblé s'effacer avec la fin de la guerre froide, comme si le sens de l'histoire était celui d'une évolution de l'encadrement de l'arme nucléaire par des doctrines de dissuasion n'envisageant la possibilité d'un emploi que dans « des circonstances extrêmes de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État serait en cause¹ ».

Les trois cas d'étude proposés ici montrent que le retour des ANT s'opère effectivement sur le plan capacitaire mais surtout à travers les interrogations portant sur les seuils d'emploi de l'arme nucléaire et une éventuelle banalisation de cette dernière. Ils conduisent aussi à opérer une distinction entre des systèmes destinés à empêcher une escalade du conventionnel vers le nucléaire et ceux qui sont prévus pour être employés sur le champ de bataille. Dans ce dernier cas, l'ANT symbolise alors le dévoiement de la dissuasion.

Tandis qu'en parallèle, des réflexions sont en cours pour répondre au risque d'escalade interdomaines au niveau stratégique, la prudence s'impose dans la conception des stratégies intégrées. La dissuasion d'un emploi non stratégique de l'arme nucléaire reste une problématique majeure, surtout dans le contexte d'une exploitation de l'ambiguïté à des fins offensives par certains États.

Dans ce contexte, la question de la terminologie n'est pas anodine. L'absence de définition satisfaisante conduit à s'interroger sur la pertinence de l'expression ANT. Elle pose un problème pour l'analyse et surtout pour la conception d'un cadre normatif. Une possibilité serait d'établir la distinction tactique/

1. Avis consultatif de la Cour internationale de justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi de l'arme nucléaire, URL : [CIJ : LICÉITE DE LA MENACE OU DE L'EMPLOI D'ARMES NUCLEAIRES | UN Press](#) [consulté le 14 mars 2023].

stratégique en fonction du niveau des intérêts en jeu, mais ce critère semble difficilement objectivable. Une autre approche pourrait prendre en compte le niveau des dégâts associés aux armes concernées car à travers le prisme de la retenue, les armes moins puissantes sont moins dangereuses. Or le tabou pèse davantage sur le recours à des systèmes destinés à exercer des « dommages inacceptables » (selon la terminologie de la doctrine française). Toutefois, d'un point de vue pratique, ce critère ne paraît pas indiqué à des fins de négociation. Il l'est d'autant moins qu'il se trouverait en inadéquation avec certaines dispositions du droit international humanitaire.

Les discussions qui se poursuivent au sein du processus d'examen du TNP ont remis à l'agenda la réduction des risques stratégiques et de la responsabilité nucléaire qui pourraient permettre de traiter des ANT de manière transverse, par le biais de la transparence notamment. Toutefois, le cœur du problème reste la volonté des États de se conformer aux éventuelles règles qui pourraient être établies. L'opacité maintenue sur les ANT contribue à en dessiner une représentation d'un objet insaisissable et immaîtrisable. Ainsi, en complément et dans l'attente de travaux officiels, il paraît essentiel de poursuivre les travaux de recherche sur ces sujets et de maintenir les connaissances notamment sur les approches de maîtrise des armements qui semblent appartenir à un passé révolu mais pourraient se révéler utiles à l'avenir.

LES ARMES NUCLÉAIRES TACTIQUES RÉHABILITÉES ?

Dr Tiphaine de Champchesnel

Depuis une dizaine d'années, les experts des questions stratégiques constatent que l'arme nucléaire est davantage présente sur la scène internationale même si elle n'a pas été employée de nouveau depuis 1945. Un jalon récent et marquant de cette évolution est la manière dont la Russie a eu recours au signalement nucléaire au moment de l'invasion de l'Ukraine et ponctuellement ensuite. Les interrogations concernant la possibilité que Moscou emploie l'arme nucléaire ont alors dépassé les cercles d'experts. Les médias s'y sont intéressés pour comprendre notamment si les populations devaient craindre l'utilisation d'une arme nucléaire tactique et une escalade menant à une guerre nucléaire. Or ces préoccupations font écho aux questionnements de plusieurs chercheurs sur un éventuel « retour » de l'arme nucléaire tactique qui pouvait sembler pourtant reléguée à l'arrière-plan depuis la fin de la guerre froide.

La présente étude pose la question de la réhabilitation des armes nucléaires tactiques en partant de l'hypothèse que celles-ci étant davantage employables que des armes nucléaires stratégiques, augmentent le risque d'une escalade du conventionnel vers le nucléaire.