

QUEL RÔLE POUR LES ARMES NUCLÉAIRES APRÈS LA NOUVELLE REVUE DE POSTURE AMÉRICAINE (2018)

Tiphaine de CHAMPCHESEL

Chercheur Dissuasion et désarmement nucléaires

RÉSUMÉ

Dans un contexte de sécurité dégradé, la nouvelle revue de posture nucléaire (NPR) américaine rompt avec l'intention affichée de réduire le rôle des armes nucléaires qui a marqué la précédente NPR et guidé, de manière générale, la politique nucléaire des États-Unis depuis la fin de la guerre froide. Le document a été vivement critiqué, en particulier s'agissant des « compléments » prévus à l'arsenal non stratégique actuel. Destinés à rétablir la dissuasion vis-à-vis d'adversaires potentiels qui n'excluent pas l'option nucléaire pour compenser un désavantage sur le plan conventionnel, ces « compléments » sont dénoncés comme tendant à abaisser le seuil d'emploi de l'arme nucléaire et à augmenter le risque d'escalade depuis un conflit conventionnel vers un échange nucléaire. Ces critiques réfutent l'argumentation de l'administration qui explique que son intention est tout à fait inverse. Au-delà de ce débat, qui semble s'inscrire dans une opposition historique entre deux grands courants de la pensée nucléaire aux États-Unis, se pose la question de l'avenir de l'ordre nucléaire, tandis que le processus bilatéral de maîtrise des armements peine à se maintenir.

SOMMAIRE

Le rôle des armes nucléaires est-il réellement étendu ?	2
<i>Les armes nucléaires protègent les intérêts vitaux des États-Unis et de leurs alliés</i>	2
<i>Les armes nucléaires dissuadent les attaques nucléaires</i>	3
<i>Les armes nucléaires dissuadent les agressions non nucléaires</i>	4
Vers un abaissement du seuil d'emploi de l'arme nucléaire ?	5
<i>La NPR consacre un renouveau des armes nucléaires non stratégiques</i>	5
<i>La Russie est présentée comme l'étalon</i>	6
<i>La NPR vise à prévenir l'abaissement du seuil d'emploi</i>	7

De manière attendue, la nouvelle revue de posture nucléaire des États-Unis (*Nuclear Posture Review – NPR*) a suscité de nombreuses critiques, qui ont même précédé sa publication officielle au début du mois de février 2018, puisqu’une version antérieure (très proche du document final) avait été mise en ligne par la presse, en janvier¹.

Ces critiques étaient attendues pour au moins trois raisons. Premièrement, il est naturel qu’un document aussi important que la NPR soit abondamment commenté. En effet, la NPR consigne les orientations, pour une période de cinq à dix ans, de la politique nucléaire de la première puissance mondiale. De surcroît, celle-ci possède toujours, avec la Russie, 90 % du nombre total d’armes nucléaires, malgré d’une part, les réductions considérables que ces deux États ont réalisées depuis la guerre froide et d’autre part, l’apparition de nouveaux États possesseurs et l’accroissement de certains arsenaux.

Deuxièmement, le contraste avec la précédente NPR (2010), qui érigeait en objectif prioritaire la réduction du rôle des armes nucléaires, est évidemment saisissant car la NPR 2018 s’inscrit dans une tout autre dynamique, notamment en réaction à un tout autre contexte international. L’objectif prioritaire de la NPR 2018 est de restaurer la crédibilité de la dissuasion nucléaire américaine. L’accent n’est pas mis sur la réduction du rôle des armes nucléaires mais sur leur importance pour la sécurité des États-Unis, de leurs alliés et de leurs partenaires. Cette NPR a été dénoncée comme tendant à étendre les circonstances d’un éventuel emploi de l’arme nucléaire.

Troisièmement, il est fréquent, même presque systématique, que les décisions capacitaires suscitent des réactions, s’agissant en particulier de leurs implications financières mais aussi politiques et doctrinales. La NPR 2018 confirme le renouvellement des trois composantes stratégiques (sous-marine, terrestre et aérienne) ainsi que la modernisation de l’infrastructure liée aux armes nucléaires². Ces évolutions, rendues nécessaires après une période d’environ 25 ans pendant laquelle les États-Unis se sont globalement limités à entretenir l’existant, ont été critiquées bien qu’elles aient été soutenues déjà par l’administration précédente.

Enfin et surtout, la NPR 2018 est dénoncée parce qu’elle prévoit de compléter l’arsenal par de nouvelles armes nucléaires non stratégiques. Ce qui a suscité des craintes quant à un possible abaissement du seuil d’emploi de l’arme nucléaire et une augmentation du risque d’emploi de l’arme nucléaire.

Cette note de recherche vise à offrir un éclairage sur cette question controversée et cruciale. Pour ce faire, une première partie questionnera l’extension supposée du rôle des armes nucléaires. Une seconde partie se concentrera sur la question du seuil d’emploi et des armes nucléaires non stratégiques.

LE RÔLE DES ARMES NUCLÉAIRES EST-IL RÉELLEMENT ÉTENDU ?

De nombreux commentaires ont convergé à propos de l’idée que la NPR 2018 consacrait une évolution du rôle des armes nucléaires en élargissant l’éventail de leurs fonctions³. D’autres, au contraire, ont refusé cette interprétation et souligné la continuité de la politique nucléaire américaine à cet égard⁴. Que dit précisément le document sur ce sujet ? Quelles conclusions peut-on en tirer ? Comment expliquer que le même texte conduise à des interprétations aussi contrastées ?

Les armes nucléaires protègent les intérêts vitaux des États-Unis et de leurs alliés

La NPR 2018 confirme, dans la continuité de la politique nucléaire américaine, que les armes nucléaires jouent un rôle essentiel dans la stratégie de sécurité nationale des États-Unis. Ainsi les armes nucléaires restent nécessaires pour « empêcher la guerre » et pour « la survie de la nation ». Elles ont vocation à défendre les « intérêts vitaux » des États-Unis et de leurs alliés.

1. Ashley Feinberg, « [Exclusive: Here Is A Draft Of Trump’s Nuclear Review. He Wants A Lot More Nukes](#) », *Huffington Post*, 11 janvier 2018.

2. Voir NPR, « The DOD Replacement Program », p. 48-51 ; voir également Hans M. Kristensen, Robert S. Norris, « [United States Nuclear Forces, 2018](#) », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2018, 74:2, p. 120-131.

3. Voir, par exemple, Oliver Meier, « [The U.S. Nuclear Posture Review and the Future of Nuclear Order](#) », *European Leadership Network Commentary*, 2 mars 2018.

4. Voir l’article de Rebecca Hersman, « [Nuclear Posture Review: The More Things Change, The More They Stay the Same](#) », *Commentary*, Center for Strategic and International Studies, 6 février 2018.

Comme la précédente NPR, celle-ci s'appuie donc sur la notion d'intérêt vital qui permet de conserver l'ambiguïté nécessaire au fonctionnement de la dissuasion. Les intérêts vitaux ne sont pas définis, car s'ils l'étaient, un agresseur potentiel pourrait calibrer son agression afin de rester sous le seuil d'emploi et de riposte nucléaire. Le concept d'intérêt vital permet aussi de signaler que les armes nucléaires entrent dans une stratégie de dissuasion, à dimension politique, se distinguant ainsi des armes conventionnelles utilisables sur le « champ de bataille ». Cette stratégie de dissuasion est toujours qualifiée de défensive. Sur ces points, la doctrine nucléaire des États-Unis converge d'ailleurs toujours avec celles du Royaume-Uni et de la France.

Les intérêts vitaux protégés sont non seulement ceux des États-Unis mais aussi ceux de leurs alliés et partenaires. La NPR 2018 se situe donc dans la continuité des précédentes également quant à la place accordée à la dissuasion élargie. Le document insiste sur ce point, tant dans l'objectif de dissuader un adversaire potentiel de menacer les intérêts vitaux des Alliés des États-Unis, que dans la perspective de rassurer ces États sous parapluie nucléaire (la NPR ne précise pas quels sont ces États mais mentionne d'une part, l'Europe et, d'autre part, l'Asie). Ces deux objectifs sont clairement affichés. Rassurer les États protégés est nécessaire. L'incertitude quant à la décision que prendrait réellement l'État protecteur le moment venu est inhérente au concept de dissuasion élargie. L'État protégé craint nécessairement le risque de découplage, alors que l'État protecteur prendrait le risque de subir une riposte nucléaire sur son propre territoire tandis qu'il défendrait l'État protégé⁵. Ainsi, les États-Unis ont tout intérêt à rassurer les États protégés qui pourraient, autrement, décider de se doter de leur propre dissuasion nucléaire. La dissuasion élargie est d'ailleurs présentée comme une mesure de non-prolifération. Au total, la NPR 2018 n'apporte pas de modification aux mécanismes de dissuasion élargie mais suggère cependant des inflexions quant à la manière dont celle-ci pourrait s'exercer avec le développement de nouveaux systèmes d'armes (cf. *infra*, p. 5, « La NPR consacre un renouveau des armes nucléaires non stratégiques »).

En s'appuyant sur le concept d'intérêts vitaux, la doctrine américaine s'inscrit dans une logique d'ampleur des dommages causés par un agresseur potentiel et non de nature de l'agression. C'est bien le degré d'atteinte des intérêts vitaux qui détermine le type de réponse possible et non le fait que cette agression soit nucléaire ou d'un autre type. Pourtant, la politique nucléaire américaine fait apparaître une distinction entre les agressions de nature nucléaire et non nucléaire. Elle place un net accent sur le rôle de la dissuasion nucléaire vis-à-vis des agressions nucléaires.

Les armes nucléaires dissuadent les attaques nucléaires

Les deux dernières NPR érigent en priorité la dissuasion des attaques nucléaires. La NPR de 2010 affirmait que le rôle fondamental des armes nucléaires était de dissuader une attaque nucléaire sur les États-Unis, leurs alliés et partenaires. Celle de 2018 indique que l'effet dissuasif des armes nucléaires est unique et essentiel pour prévenir toute attaque nucléaire par des adversaires, ce qui constitue « la plus grande priorité des États-Unis ».

La NPR constitue une occasion pour les États-Unis de publier une politique déclaratoire nucléaire, c'est-à-dire d'énoncer les conditions dans lesquelles ils pourraient employer l'arme nucléaire et les restrictions qu'ils s'imposent à travers ce qu'on appelle communément des garanties négatives de sécurité. Ce terme désigne l'engagement d'un État doté d'armes nucléaires (EDAN) à l'égard d'un État non doté d'armes nucléaires (ENDAN) de ne pas le menacer d'employer et de ne pas employer des armes nucléaires à son encontre. De telles garanties négatives de sécurité ont été données par chacun des EDAN à l'ensemble des ENDAN. Un effort de coordination a été entrepris par les EDAN en 1995, au moment de la conférence de prorogation du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Leurs déclarations respectives à l'égard des ENDAN ont été annexées à une résolution du Conseil de sécurité (S/RES/984 du 11 avril 1995).

La NPR 2010 avait simplifié le texte de ses garanties négatives de sécurité (faisant notamment disparaître un langage que la guerre froide avait rendu caduc)⁶. La NPR avait également bien mis en exergue la nécessité de respecter les obligations de non-prolifération nucléaire pour bénéficier de ces garanties. Elle y avait également appliqué l'objectif de réduction du rôle des armes nucléaires en indiquant que le nombre de cas dans lesquels le recours au nucléaire serait nécessaire, pour dissuader une attaque autre que nucléaire, était désormais réduit. La NPR 2010 était allée jusqu'à suggérer que l'adoption d'une politique de *sole purpose* (consistant à limiter le rôle des armes nucléaires à la dissuasion

5. Voir Nicolas Roche, *Pourquoi la dissuasion*, PUF, janvier 2017, p. 153-155.

6. Ce qu'on a appelé la clause du pacte de Varsovie excluait du périmètre des garanties négatives de sécurité toute agression conduite ou soutenue par un État en alliance ou association avec un État doté d'armes nucléaires.

d'une attaque nucléaire) avait été envisagée, en précisant que les États-Unis n'étaient pas prêts à adopter une telle politique, mais qu'ils chercheraient à établir les conditions permettant une telle évolution.

La NPR 2018 reprend le texte de base des garanties négatives de sécurité de la NPR 2010 : « Les États-Unis n'emploieront pas ou ne menaceront pas d'employer des armes nucléaires contre des États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au TNP et respectueux de leurs obligations de non-prolifération nucléaire. » Elle reprend également l'affirmation selon laquelle les États-Unis ne considéreraient l'emploi d'armes nucléaires que dans des « circonstances extrêmes pour défendre les intérêts vitaux des États-Unis, de leurs alliés et de leurs partenaires », mais elle ne cherche absolument pas à réduire les cas d'emploi de l'arme nucléaire, ni même à prétendre poursuivre un tel objectif. Le but affiché est uniquement de réduire la probabilité d'occurrence d'un conflit, d'un emploi de l'arme nucléaire et le cas échéant, de terminer un conflit au plus bas niveau possible de dommages. Ce qui explique l'insistance de la NPR sur les cas d'agressions non nucléaires.

Les armes nucléaires dissuadent les agressions non nucléaires

Comme la NPR de 2010, celle de 2018 accorde aux armes nucléaires un rôle pour la dissuasion d'attaques nucléaires et non nucléaires. Cependant, les deux textes diffèrent ensuite sur la manière d'envisager la dissuasion d'éventuelles agressions non nucléaires. La NPR 2018 affirme que « les capacités nucléaires des États-Unis apportent des contributions essentielles pour empêcher les actes d'agression de nature nucléaire et non nucléaire », mais ne reprend pas les développements de la NPR 2010 sur la réduction des cas d'agressions non nucléaires pouvant donner lieu à une riposte nucléaire. Celle-ci expliquait en effet que depuis la fin de la guerre froide, la situation stratégique avait évolué et que la supériorité conventionnelle militaire américaine ainsi que les améliorations des défenses antimissiles et des capacités pour faire face aux effets chimiques et biologiques avaient conduit à réduire « de manière significative » le rôle des armes nucléaires dans la dissuasion des agressions non nucléaires. À l'inverse, la NPR 2018 rend plus explicite la possibilité de riposte nucléaire pour la dissuasion des agressions non nucléaires et insiste sur ce point en explicitant les cas possibles : « agressions stratégiques non nucléaires incluant, mais sans s'y limiter, des attaques sur la population ou les infrastructures civiles des États-Unis, de leurs alliés et partenaires, des attaques sur les forces nucléaires américaines ou alliés, leurs capacités de commande et contrôle, ainsi que d'alerte et d'évaluation de l'agression ». Évidemment, cette liste paraît bien large et étendue notamment à des objectifs de type militaire qui, à première vue, ne semblent pas correspondre au niveau des intérêts vitaux, tel qu'on pourrait intuitivement se le représenter. Les critiques de la NPR ont donc pris appui sur ces déclarations pour conclure à un élargissement des cas d'emploi de l'arme nucléaire, remarquant également une évolution des garanties négatives de sécurité, semblant aller dans ce sens.

En effet, une autre différence importante mérite d'être notée s'agissant des garanties négatives de sécurité. Celles-ci sont toujours usuellement assorties de réserves. Ainsi, en 2010, la NPR établissait qu'une révision de garanties serait possible en cas d'évolution de la menace biologique. En 2018, cette possibilité de révision est subordonnée aux progrès des « technologies d'attaque stratégique non nucléaire ». Ce qui tendrait à renforcer l'idée que cette nouvelle NPR accorde davantage d'importance aux cas de réponse nucléaire à une agression non nucléaire.

Au total, la rédaction des deux textes suggère bien une modification du périmètre des agressions non nucléaires potentiellement concernées, sans qu'il soit possible de déterminer si cette impression reflète une réelle évolution de la doctrine : ce qui est développé explicitement dans la NPR 2018 était peut-être implicitement compris dans celle de 2010. L'administration parle d'ailleurs à ce sujet de la clarification d'une politique existant de longue date, incluant « les attaques stratégiques non nucléaires significatives⁷ » dans les « circonstances extrêmes » justifiant la possibilité (mais pas l'automatisme) d'un emploi de l'arme nucléaire. Même si cette justification est tout à fait plausible et cohérente, elle n'aura certainement pas convaincu les critiques de la NPR. La clarification évoquée aurait toute sa place dans le contexte d'une dégradation de la situation stratégique, et après une NPR 2010 qui a pu conduire à une perception erronée de la politique nucléaire américaine (la volonté de réduire le rôle des armes nucléaires pouvait suggérer une aversion pour celles-ci ou le développement d'une forme de « tabou nucléaire⁸ »). La politique déclaratoire, en tant

7. [Conférence de presse sur la NPR](#), 2 février 2018. Propos de M. Shanahan, Deputy Secretary of Defense, et de John Rood, Undersecretary of Defense for Policy.

8. Nina Tannenwald, *The Nuclear Taboo: the United States and the Non-Use of Nuclear Weapons since 1945*, Cambridge University Press, 2007. Voir également Bastien Irondelle, « Lecture croisée. La non-utilisation de l'arme nucléaire depuis 1945 : tabou ou tradition ? », *Critique internationale*, n° 57, avril 2012, p. 163-169.

que message adressé avant tout à un agresseur potentiel, est façonnée pour permettre le fonctionnement de la dissuasion. Manifestement, les auteurs de la NPR ont estimé qu'il était nécessaire de rétablir la dissuasion.

VERS UN ABAISSEMENT DU SEUIL D'EMPLOI DE L'ARME NUCLÉAIRE ?

Les critiques de la NPR ont non seulement évoqué la possibilité d'une extension des cas d'emploi de l'arme nucléaire mais également celle d'un abaissement de son seuil d'emploi. Ces critiques, qui s'appuient sur la perspective d'ajouts à l'arsenal américain de nouvelles capacités non stratégiques, participent de la même crainte de voir l'emploi d'armes nucléaires facilité comme si celle-ci se manifestait à la fois dans deux dimensions, l'une horizontale (extension des cas) et l'autre verticale (abaissement du seuil).

Quels sont les développements capacitaires prévus ? Quelle en est la justification proposée par la NPR ? Comment une décision présentée dans la NPR comme destinée à élever le seuil d'emploi de l'arme nucléaire peut-elle, dans le même temps, être interprétée comme un abaissement de ce seuil ?

Les paragraphes suivants tenteront de répondre à ces questions et d'envisager les perspectives après de telles annonces.

La NPR consacre un renouveau des armes nucléaires non stratégiques

La NPR 2018 consacre plusieurs développements aux armes nucléaires non stratégiques et insiste tellement sur leur rôle qu'il est difficile de ne pas voir un renouveau de celles-ci, même si l'arsenal américain n'en a jamais été dépourvu. L'arsenal non stratégique américain actuel est composé uniquement de bombes à gravité B-61 (sur F-15 américains ou porteurs à double capacité de certains alliés de l'OTAN). Encore une fois, il est évident qu'une telle conclusion a été favorisée par la comparaison avec la NPR 2010, qui mettait en évidence le maintien de certaines capacités non stratégiques (les bombes B-61 embarquées sur des avions), le retrait définitif d'un type de capacités dans cette catégorie (missiles de croisière navals nucléaires) et surtout, s'engageait à ne plus produire de nouveaux types de têtes nucléaires (pas de nouvelles missions militaires, pas de nouvelles capacités militaires, utilisation de composants nucléaires à partir de concepts déjà testés). Le vocabulaire était particulièrement soigné : ainsi, il n'était pas question des programmes de modernisation de la bombe B-61 mais de projets destinés à « prolonger la durée de vie » de ces armes et notamment « à améliorer les considérations de sûreté, de sécurité et de contrôle d'utilisation ».

A contrario, la NPR 2018 assume parfaitement la nécessité de se doter de nouvelles armes : le « besoin de flexibilité pour dessiner sur mesure les capacités et des stratégies américaines pour faire face aux besoins futurs et aux développements imprévus va à l'encontre de la poursuite d'une politique stricte de « pas de nouvelles capacités nucléaires » (NPR, p. 27).

Quelles sont ces nouvelles capacités ? La NPR évoque « des compléments modestes » (NPR, p. 52) pour faire face à un environnement plus difficile. Il s'agit d'une part, « à court terme », de la modification de certaines ogives sur les missiles balistiques embarqués sur sous-marins (missiles Trident) pour en réduire la puissance⁹ et « à long terme », d'un missile de croisière naval à charge nucléaire. Il s'agirait donc du retour de l'arme nucléaire tactique dans la marine américaine. Si la première capacité prévue correspond à la modification d'un armement existant, la seconde demandera le développement et l'acquisition d'un nouveau système qui évoque la réintroduction d'une capacité similaire à celle offerte à l'origine par le missile de croisière Tomahawk en version nucléarisée (TLAM/N), dont la NPR 2010 avait annoncé le retrait définitif. Même si ce nouveau système devra évidemment offrir des performances supérieures à celui qui a été retiré du service (notamment en termes de pénétration), il symbolise le retour à une capacité dont les États-Unis avaient réussi à se passer. Ce qui explique une partie des critiques, comme le résume Lawrence J. Korb dans un dossier du *Bulletin of the Atomic Scientists* consacré à la NPR : « *They felt that the NPR would reverse almost a half century of progress toward lowering the prospects of a nuclear conflict and actually provoke a new arms race*¹⁰. »

9. La NPR évoque alors une « faible puissance ». Les experts non gouvernementaux évoquent un découplage de l'amorce et de l'étagage de puissance avec une puissance comprise entre quelques kilotonnes et dizaines de kilotonnes.

10. Voir Lawrence J. Korb, « [Why Congress should refuse to fund the NPR's new nuclear weapons](#) », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 7 février 2018.

Un schéma présenté par la NPR 2018 (p. 53) offre une comparaison entre les arsenaux non stratégiques de la Russie et des États-Unis, faisant apparaître un différentiel important avec onze systèmes décomptés pour la Russie (y compris les missiles antimissiles) et un seul pour les États-Unis. Ce schéma suggère une dynamique de course aux armements¹¹ dans laquelle les États-Unis pourraient dimensionner leur arsenal en fonction de celui de la Russie, alors qu'en réalité, la justification de la dotation de nouvelles capacités non stratégiques se place au niveau de la stratégie et non des capacités. La NPR nie d'ailleurs toute volonté d'égalisation ou d'imitation de l'arsenal russe (NPR, p. 54). En réalité, ce schéma illustre plutôt l'idée selon laquelle Moscou verrait dans la détention d'un arsenal aussi important et varié un avantage coercitif (*coercive advantage*) au cours des crises et à bas niveau de conflit.

La Russie est présentée comme l'étalon

La NPR 2018 explique ainsi que ces compléments vont permettre de renforcer la dissuasion en conduisant les adversaires potentiels à prendre conscience de leur erreur lorsqu'ils envisagent avec confiance la perspective de tirer avantage d'une frappe nucléaire limitée contre les États-Unis ou leurs alliés. L'objectif de la NPR est d'offrir au président une dissuasion sur mesure (*tailored deterrence*) car la dissuasion ne se prête pas à une approche uniforme. L'idée de flexibilité qui préside à ces choix capacitaires doit ainsi se comprendre comme une réponse à la nécessité de concevoir une approche pour chaque adversaire¹². Sur le plan opérationnel, le choix de ces vecteurs¹³ est justifié par la diversification offerte s'agissant de la portée et de la survivabilité. La NPR souligne que, de surcroît, ces missiles s'affranchissent du soutien d'une nation hôte.

S'agissant de la Russie, la NPR 2018 prend appui sur la doctrine dite « de l'escalade pour la désescalade » (NPR, p. 30), autrement dit, l'idée selon laquelle Moscou prévoirait de tirer avantage d'une frappe nucléaire limitée dans le cadre d'un conflit conventionnel avec l'Occident (NPR, p. 30). Cette doctrine, qui n'apparaît pas dans les documents officiels publics russes et qui serait donc uniquement secrète, a vu récemment sa validité contestée par certains experts¹⁴ mais la rhétorique nucléaire russe et le maintien d'un arsenal nucléaire tactique important sont de nature à entretenir les inquiétudes quant à la possibilité d'un usage de ce type. En réaction à la NPR, la Russie a rappelé les conditions dans lesquelles elle envisagerait l'emploi de l'arme nucléaire, déclarant en limiter la possibilité à deux scénarios (premièrement, en réponse à une agression impliquant l'emploi d'armes nucléaires ou d'autres armes de destruction massive contre la Russie et/ou ses alliés et deuxièmement, en réponse à une agression non nucléaire, mais uniquement si la survie de la Russie est menacée). Elle n'a pas dénoncé expressément l'existence d'une doctrine « d'escalade pour la désescalade ».

Pour l'administration américaine, annoncer le projet de se doter d'un nouveau système d'arme entre également dans une logique de maîtrise des armements, avec la perspective d'inciter la Russie à accepter une négociation. La NPR affiche d'ailleurs cet objectif de « procurer à la Russie une incitation à négocier sérieusement une réduction de ses armes nucléaires non stratégiques » et fait référence au rôle de la décision de déploiement des missiles en Europe dans la conclusion du traité sur les forces nucléaires intermédiaires, FNI (NPR, p. 55)¹⁵ tandis que, par ailleurs, elle rappelle l'accusation américaine de violation de ce traité par la Russie. Lors d'une conférence organisée par la Brookings Institution (Washington, 12 février 2018)¹⁶, David J. Trachtenberg, Deputy Under Secretary for Policy au département de la Défense, a notamment insisté sur ce point en indiquant : « *Russia has little incentive to negotiate seriously about nuclear reductions without a robust and ongoing U.S. nuclear modernization program.* »

11. Sur la notion de course aux armements, voir le chapitre « Course aux armements, désarmement, et contrôle des armements », in Stéphane Taillat, *Guerre et Stratégie*, PUF, 2015.

12. Voir NPR : « *There is no "one size fits all" for deterrence. The requirements for effective deterrence vary given the need to address the unique perceptions, goals, interests, strengths, strategies, and vulnerabilities of different potential adversaries. The deterrence strategy effective against one potential adversary may not deter another. Consequently, the United States will apply a tailored approach to effectively deter across a spectrum of adversaries, threats, and contexts* » (p. 26).

13. À ce stade, le choix du porteur resterait ouvert : l'option de sous-marins plus favorablement évoquée ne serait pas la seule. La dotation de bâtiments de surface serait également considérée. Voir General John Hyten, « Nuclear Posture Review Discussion at National Defense University », U.S. Strategic Command, 16 février 2018 (<http://www.stratcom.mil/Media/Speeches/Article/1446542/nuclear-posture-review-discussion-at-national-defense-university/>).

14. Voir en particulier Kristin Ven Bruusgaard, « *The Myth of Russia's Lowered Nuclear Threshold* », *War on the Rocks*, 22 septembre 2017. Sur la question du recours à l'arme nucléaire lors des exercices conventionnels, voir Bruno Tertrais, « *Does Russia really include limited nuclear strikes in its large-scale military exercises ?* », *Politics and Strategy, The Survival Editors' blog*, 15 février 2018.

15. La NPR précise : « *As then Secretary of State George P. Shultz stated, "If the West did not deploy Pershing II and cruise missiles, there would be no incentive for the Soviets to negotiate seriously for nuclear weapons reduction"* » (p. 55).

16. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/02/fp_20180212_nuclear_posture_transcript.pdf.

Bien que l'accent soit mis sur la Russie, le rôle des armes nucléaires non stratégiques est également conçu vis-à-vis d'autres adversaires potentiels. Dans le chapitre intitulé « Enhancing deterrence with non-strategic nuclear capabilities », la NPR cite également la Corée du Nord mais pas la Chine, tandis que dans les chapitres consacrés à chacun de ces pays, la description des scénarios d'un éventuel recours à l'arme nucléaire conduit à intégrer aussi la Chine¹⁷.

Au total, la NPR cherche à faire apparaître un regain d'intérêt pour les armes nucléaires non stratégiques, tout en leur attribuant une fonction d'ordre strictement stratégique.

La NPR vise à prévenir l'abaissement du seuil d'emploi

Le raisonnement qui sous-tend la critique concernant un possible abaissement du seuil nucléaire repose sur l'idée que des armes de plus faible puissance et des vecteurs de plus courte portée facilitent le franchissement du « tabou nucléaire » et l'emploi, augmentant ainsi la probabilité de recours à l'arme nucléaire ainsi que l'engagement d'un conflit nucléaire et d'une escalade aux extrêmes. C'est d'ailleurs ce type de raisonnement qui est appliqué au développement revendiqué par le Pakistan d'armes nucléaires tactiques, mais les capacités comme les politiques déclaratoires qui entourent l'usage de ces armes diffèrent en plusieurs points significatifs.

L'objectif de l'administration américaine n'est pas de recourir à l'arme nucléaire plus facilement mais d'empêcher un adversaire potentiel de penser qu'ils pourraient ne pas y avoir recours, qu'ils seraient autodissuadés en raison de l'absence dans leur arsenal d'une capacité de plus faible puissance. Cet adversaire pourrait alors les contraindre, en cas d'échec de la dissuasion, à avoir recours à l'arme nucléaire à un seuil inférieur à celui prévu par la doctrine américaine. En se dotant d'armes de plus faible puissance, les États-Unis cherchent à re-créabiliser leur dissuasion afin de réduire la possibilité d'un échec de la dissuasion. En ce sens, il serait plus exact de conclure que la NPR vise à empêcher un abaissement du seuil d'emploi de l'arme nucléaire par un adversaire, plutôt que d'affirmer que la NPR conduit à élever ce seuil. La NPR en effet affirme (par exemple, p. 8) que cette approche n'abaisse en aucune façon le seuil nucléaire mais, en réalité, élève ce seuil, en convainquant les adversaires que même un emploi limité de l'arme nucléaire leur coûterait davantage que ce qu'ils sont prêts à endurer. La NPR précise aussi que ces armes ne sont pas destinées à être utilisées sur le « champ de bataille » (rejet du *nuclear war-fighting*).

La perspective d'une plus grande intégration des armes conventionnelles et nucléaires dans la planification militaire, telle que décrite par la NPR (voir par exemple NPR, p. VIII) inquiète dans la mesure où elle pourrait conduire à la création d'un continuum et à l'aplanissement d'une différence de nature, avec un risque, à terme, de confusion des fonctions. Là encore, la NPR se veut rassurante en indiquant que cette intégration se fera dans l'optique de faire face aux menaces d'emploi et à l'emploi du nucléaire par un adversaire¹⁸. Les critiques n'ont cependant pas été convaincus par ce point non plus¹⁹.

En grande partie, les inquiétudes quant au seuil d'emploi de l'arme nucléaire sont liées à la combinaison, dans cette NPR, de l'insistance sur le recours possible à l'arme nucléaire en cas d'agression non nucléaire de niveau stratégique et de l'accent mis sur les armements nucléaires non stratégiques. Cette combinaison conduit à la conclusion que l'emploi du nucléaire serait possible en réponse à une agression conventionnelle, et ce, quel que soit le niveau de cette dernière. La NPR ne dit rien de tel. L'administration qui s'est employée ensuite à rassurer sur ce point, a indiqué que le seuil restait à un niveau extrêmement élevé (*incredibly high level*²⁰). De la même manière, le département de la Défense a tenté d'expliquer que la NPR n'envisageait pas la guerre nucléaire limitée. Ainsi, David J. Trachtenberg, répondant à une question sur les moyens envisagés pour éviter une escalade depuis un échange nucléaire de faible intensité vers les extrêmes, a offert une réponse très claire : « *And so the recommendations that we are proposing to include a low-yield ballistic missile, and a sea-launched nuclear-armed cruise missile, are intended not to engage or not to fight a nuclear,*

17. Voir NPR : « *The United States will maintain the capability to credibly threaten intolerable damage as Chinese leaders calculate costs and benefits, such that the costs incurred as a result of Chinese nuclear employment, at any level of escalation, would vastly outweigh any benefit* » (p. 32, c'est moi qui souligne).

18. Voir NPR : « *To do so, the United States will sustain and replace its nuclear capabilities, modernize NC3, and strengthen the integration of nuclear and non-nuclear military planning. Combatant Commands and Service components will be organized and resourced for this mission, and will plan, train, and exercise to integrate U.S. nuclear and non-nuclear forces to operate in the face of adversary nuclear threats and employment. The United States will coordinate integration activities with allies facing nuclear threats and examine opportunities for additional allied burden sharing of the nuclear deterrence mission* » (p. VIII).

19. Voir Lawrence Korb : « *It proposes to integrate nuclear and conventional weapons in military planning, to facilitate nuclear war fighting. Such integration actually lowers the sharp distinction between conventional and nuclear weapons—a distinction that has existed since the Eisenhower Administration* » (« [Why Congress should refuse to fund the NPR's new nuclear weapons](#) », op. cit.).

20. John Rood, Under Secretary of Defense For Policy, [conférence de presse sur la NPR](#), 2 avril 2018.

or not to even suggest that one could be fought in a way that is limited, however one wants to define the term limited, but are designed to try to convince adversaries and potential opponents that they should not feel that they have some exploitable advantage by using a capability for which the United States has no counter²¹. » À cet égard, la NPR rend particulièrement saillant l'un des grands paradoxes de la dissuasion, la nécessité de concevoir l'impensable.

Ainsi, en conclusion, il apparaît que la NPR se réapproprie la dissuasion et ce qu'elle implique réellement. Au-delà des enjeux politiques autour d'une NPR endossée par un président républicain, et peut-être plus encore endossée par Donald Trump lui-même, l'impossibilité du débat entre promoteurs et opposants à cette NPR tend à confirmer l'existence d'un clivage entre deux camps aux États-Unis sur les questions de politique nucléaire, tel que décrit par Brad Roberts, dans l'introduction de son ouvrage paru en 2016 sur la politique nucléaire américaine²² : d'un côté, les tenants du désarmement nucléaire estimant que les États-Unis ont un rôle majeur à jouer en ce sens, de l'autre, les partisans du maintien de la dissuasion, convaincus que l'abolition des armes nucléaires ne rendrait pas le monde plus sûr. Avec une aversion pour l'arme nucléaire, les premiers semblent s'être accommodés de la dissuasion, tout en cherchant à imprimer une dynamique de désarmement à la politique nucléaire américaine. Pour eux, la NPR est donc une mauvaise nouvelle et représente un recul inquiétant. L'argumentation de la NPR ne peut avoir de sens pour ceux qui n'ont jamais été convaincus par la dissuasion. D'ailleurs, la présentation de leurs critiques quant au risque d'emploi accru de l'arme nucléaire n'est pas sans rappeler le raisonnement des abolitionnistes consistant à prôner l'élimination des armes nucléaires pour prévenir leur emploi²³.

La NPR se réapproprie la dissuasion et offre un cadre de pensée cohérent : son objectif n'est effectivement ni d'étendre les cas d'emploi, ni d'abaisser le seuil nucléaire. Il n'en reste pas moins que les décisions de la NPR sont préoccupantes, pour ce qu'elles révèlent de l'état du monde et en particulier, des relations américano-russes. L'administration a été accusée de revenir à des réflexes de guerre froide. Il est vrai que la logique de maîtrise des armements qui traverse cette NPR en est emblématique : la décision de se doter d'un nouveau système pour contraindre la Russie à s'engager dans de nouvelles négociations bilatérales est une répétition du scénario qui a présidé à la conclusion du traité FNI en 1987. Précisément, ce traité a permis d'éliminer une catégorie entière d'armements et a représenté un progrès notable. Par ailleurs, la Russie ne démontre pas d'appétence telle pour les cadres existants qu'on puisse l'imaginer rechercher spontanément la contrainte d'un nouvel accord. Reste à savoir comment les États-Unis vont désormais faire vivre cette tentative de rétablissement du dialogue et comment la Russie compte y répondre.

La capitaine de frégate Tiphaine de Champchesnel a rejoint l'IRSEM en septembre 2017 pour occuper le poste de chercheur sur les questions de dissuasion et de désarmement nucléaires. Après avoir travaillé quatre ans comme chargée de recherches au sein du CESIM, *think thank* spécialisé sur les questions de maîtrise des armements et de lutte contre la prolifération, elle a été recrutée, en 2007, comme officier commissionné, au sein de la division de maîtrise des armements de l'État-major des armées. Elle a ensuite occupé successivement plusieurs postes dans le domaine nucléaire à la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) devenue Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées, notamment en tant que conseillère pour les questions de dissuasion.

Contact : tiphaine.de-champchesnel@defense.gouv.fr

21. Conférence à la Brookings Institution, Washington, 12 février 2018, voir note 16.

22. Brad Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*, Stanford University Press, 2016, p. 2-3.

23. Voir par exemple les propos de Joan Rohlfing, présidente de la *Nuclear Threat Initiative*, citée par Jamie McIntyre : « *Rather than raising the bar for nuclear use as they assert in the review, I believe it lowers the bar and makes their use more likely. This is destabilizing, not stabilizing* » (« [Trump's nuclear weapons plan: 'Low-yield' bombs set off furious debate](#) », *Washington Examiner*, 28 janvier 2018).