



# LA RÉDUCTION DES RISQUES STRATÉGIQUES ENTRE PUISSANCES NUCLÉAIRES

**Corentin BRUSTLEIN**

Janvier 2021



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0293-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : © Paul R. Jones/Shutterstock.com

**Comment citer cette publication :**

Corentin Brustlein, « La réduction des risques stratégiques entre puissances nucléaires », *Prolifération Papers*, n° 63, Ifri, janvier 2021.

**Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)



## Auteur

**Corentin Brustlein** est le Directeur du Centre des études de sécurité de l'Ifri. Docteur en science politique de l'université Jean Moulin – Lyon 3, ses recherches portent sur les politiques de défense françaises et américaines, les postures nucléaires et conventionnelles, la maîtrise des armements et la transformation des armées. Avant d'occuper son poste actuel, il a été chercheur à l'Ifri de 2008 à 2015 et enseignant à l'université Lyon 3. Il est depuis 2018 membre du Conseil consultatif pour les questions de désarmement auprès du Secrétaire général de l'ONU. Il est rédacteur en chef des *Proliferation Papers* et donne un cours sur les stratégies nucléaires à Sciences Po Paris.

Il est notamment l'auteur de *The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe* (Ifri, 2018), *Entry Operations and the Future of Strategic Autonomy* (Ifri, 2017), et a dirigé l'étude *Mutual Reinforcement: CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges* (Ifri, 2019).

Nombre d'experts ont offert de précieux retours sur les précédentes versions de ce rapport ainsi qu'à l'issue de présentations orales antérieures. L'auteur souhaite remercier en particulier Nicolas André, Lew Dunn, Céline Jurgensen, Michael Krepon, Brad Roberts et Heather Williams pour leurs relectures et remarques extrêmement pertinentes, ainsi que Pauline Lévy pour l'assistance précieuse offerte lors de la phase préparatoire de cette recherche. Ce texte n'engage que la responsabilité de l'auteur.

## Comité de rédaction

Rédacteur en chef : Corentin Brustlein

Assistante d'édition : Claire Mabilie

Traduction : Inès Boulaigue



# Résumé

Depuis plusieurs années, le thème de la réduction des risques nucléaires prend de l'ampleur dans le débat de sécurité internationale, en réponse au renouveau de la compétition stratégique, à l'affaiblissement des traités de maîtrise des armements et aux tensions persistantes au sein du régime de non-prolifération. Cette étude propose une approche stratégique de la réduction des risques nucléaires, qu'elle définit comme l'ensemble des mesures unilatérales, bilatérales et multilatérales visant à réduire le risque d'emploi d'armes nucléaires grâce à l'amélioration des communications, la prévisibilité et la retenue. Se distinguant des travaux existants, cette approche souligne que les risques émanant de conflits entre puissances nucléaires sont de nature et de portée profondément différentes des incidents techniques. Dans un contexte de rivalités géopolitiques grandissantes, ils devraient donc constituer la priorité des efforts de réduction des risques. Ces derniers entendent entraver les comportements les plus dangereux en temps de crise, par le biais de mesures portant à la fois sur les forces nucléaires et sur les capacités non nucléaires, dont l'influence sur les équilibres stratégiques va croissant. La réduction des risques stratégiques peut renforcer la sécurité internationale et la stabilité stratégique, en agissant en complément des mesures de maîtrise des armements et des postures de dissuasion. Il est donc crucial de veiller à ce que les initiatives diplomatiques visant à limiter les risques nucléaires n'aboutissent pas, par effet pervers, à accroître les risques de guerre. L'expérience historique souligne non seulement la faisabilité d'une telle approche, mais également les bénéfices directs pouvant en être tirés, qu'il s'agisse de canaliser les comportements des puissances nucléaires dans les moments de tension, de réduire l'ambiguïté inhérente à certaines postures et stratégies, ou de poser les bases de régimes internationaux fondés sur la transparence et la retenue opérationnelle et stratégique.





# Abstract

The topic of nuclear risk reduction has gained momentum in the international security debate among policymakers, nongovernmental organizations, and experts. The current and expected demise of the traditional arms-control architecture, the renewed strategic competition, and the polarization of the multilateral debate on nuclear weapons have contributed to this renewed salience. Building upon the 2019 G7 Statement on Non-Proliferation and Disarmament, this report defines strategic risk reduction as the set of unilateral, bilateral, and multilateral measures that aim at lowering the likelihood of nuclear weapons use through improved communication, predictability, and restraint, and underlines the need to adopt a strategic approach to nuclear risk reduction. Risks emanating from conflict dynamics between nuclear powers are different in nature and severity from those arising from technical incidents. This report argues that in a context of growing geopolitical rivalries, diplomats should prioritize mitigating the former type of risk. Risk reduction efforts should aim at hindering the most dangerous behaviors in crisis time, through measures focusing both on nuclear forces and on non-nuclear capabilities, whose impact on strategic balances keeps growing. Strategic risk reduction can strengthen international security and strategic stability by complementing arms control measures and deterrence policies. It is therefore crucial to ensure that diplomatic initiatives aimed at limiting nuclear risks do not ultimately, and paradoxically, increase the risk of war. Historical experience shows not only the feasibility of such an approach, but also the concrete security benefits that can be derived from it, by channeling the behavior of nuclear powers in times of tensions, reducing the ambiguity inherent in certain strategies and behaviors, or laying the foundations for international regimes based on operational and strategic restraint as well as on transparency.



# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>LA RÉDUCTION DES RISQUES, UNE PROBLÉMATIQUE MONTANTE ..</b>	<b>17</b>
Le premier âge nucléaire et ses conséquences.....	17
Apprendre à vivre avec la bombe.....	20
Une mutation des approches au lendemain de la guerre froide .....	24
<b>UNE APPROCHE STRATÉGIQUE DE LA RÉDUCTION DES RISQUES ..</b>	<b>29</b>
De quels risques parle-t-on ?.....	29
Risques et dilemme de sécurité .....	32
Risques, stratégie, et recours à l'arme nucléaire.....	36
La primauté du contexte .....	39
<b>LEÇONS D'UN DEMI-SIÈCLE DE RÉDUCTION DES RISQUES STRATÉGIQUES .....</b>	<b>47</b>
Les mesures de réduction des risques non nucléaires ont un rôle à jouer .....	47
Les comportements des puissances nucléaires peuvent être canalisés ..	49
Réduire l'ambiguïté stratégique et opérationnelle est possible .....	52
Des mesures bilatérales peuvent jeter les bases d'améliorations globales .....	55
Les mesures de réduction des risques peuvent être résilientes.....	56
<b>CONCLUSION – LA RÉDUCTION DES RISQUES ET L'AVENIR DE LA RETENUE STRATÉGIQUE .....</b>	<b>59</b>



# Introduction

Ces dernières années ont vu le thème de la réduction des risques gagner en importance dans le débat de sécurité internationale réunissant décideurs, organisations non gouvernementales et experts<sup>1</sup>. Si la réduction des risques nucléaires est apparue dans les années 1960 comme source de préoccupations politiques puis au début des années 1980 comme concept distinct, plusieurs facteurs ont récemment contribué à la mettre à nouveau au centre de l'attention. L'érosion actuelle de l'architecture de maîtrise des armements nucléaires et conventionnels, qui visait essentiellement à restreindre les capacités militaires, impose de réfléchir à des mesures alternatives, coopératives ou non, destinées à prévenir non seulement le retour à une course aux armements qualitative et quantitative, mais aussi le risque d'une rupture du tabou nucléaire<sup>2</sup>. Il est devenu nécessaire de repenser aux mesures susceptibles de canaliser les comportements provocateurs et déstabilisateurs de puissances nucléaires, en particulier dans un contexte de compétition stratégique renouvelée dans lequel le nombre de crises et leur intensité sont susceptibles de croître, et où les stratégies de manipulation des risques et l'escalade sont plus fréquentes. À cela s'ajoutent de multiples développements scientifiques et technologiques (cyber, intelligence artificielle, arsenalisation de l'espace, planeurs hypersoniques, réseaux sociaux, etc.) pouvant introduire de nouvelles vulnérabilités dans les postures ou de nouvelles sources de

---

1. L'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (United Nations Institute for Disarmament Research, UNIDIR) s'est montré particulièrement actif sur le sujet. À ce propos, voir J. Borrie, T. Caughley et W. Wan (dir.), *Understanding Nuclear Weapon Risks*, Genève, UNIDIR, 2017 ; W. Wan, *Nuclear Risk Reduction: A Framework for Analysis*, Genève, UNIDIR, 2019 ; W. Wan (dir.), *Nuclear Risk Reduction: Closing Pathways to Use*, Genève, UNIDIR, 2020. Pour aller plus loin, voir le rapport du groupe Global Zero sur la réduction des risques nucléaires, présidé par James E. Cartwright. *De-Alerting and Stabilizing the World's Nuclear Force Postures*, Washington, D.C., Global Zero, avril 2015 ; M. Downman et M. Messmer, *Re-emerging Nuclear Risks in Europe: Mistrust, Ambiguity, Escalation and Arms-racing between NATO and Russia*, Londres, British-American Security Information Council, avril 2019 ; M. Messmer, *Strategic Risk Reduction in the European Context: Risk Assessment and Policy Recommendations*, Londres, British-American Security Information Council, juin 2020 ; R. Paul, *Advancing Strategic Risk Reduction in Europe*, Londres, British-American Security Information Council, mars 2020 ; B. Roberts (dir.), *Major Power Rivalry and Nuclear Risk Reduction: Perspectives from Russia, China, and the United States*, Livermore, CA, Lawrence Livermore National Laboratory/Center for Global Security Research, mai 2020 ; S. van der Meer, « Reducing Nuclear Weapons Risks: A Menu of 11 Policy Options », *Clingendael Policy Brief*, Clingendael Institute, juin 2018.

2. L. F. Brooks, « The End of Arms Control? », *Daedalus*, vol. 149, n° 2, printemps 2020, pp. 84-99 ; L. Kulesa, « The Crisis of Nuclear Arms Control and Its Impact on European Security », *Non-Proliferation and Disarmament Papers*, n° 66, janvier 2020.

pression sur les décideurs en temps de crise, et ainsi affecter la gravité et la nature des risques associés aux armes nucléaires<sup>3</sup>.

L'état du régime de non-prolifération et la polarisation du débat multilatéral sur les armes nucléaires, en particulier dans le cadre du Traité de non-prolifération (TNP), contribuent à ce regain d'intérêt pour la réduction des risques nucléaires. Dans un contexte marqué par l'intensification des tensions stratégiques et des menaces sur le multilatéralisme, nombre d'observateurs prévoient d'importantes divergences entre les États participants à la prochaine conférence d'examen du TNP<sup>4</sup>. La réduction des risques apparaît par contraste comme l'un des domaines où des communautés aux priorités différentes voire opposées pourraient s'accorder sur un terrain d'entente propice au progrès<sup>5</sup>.

Les recherches sur les risques nucléaires tendent à définir le risque comme la combinaison – ou le produit – de deux facteurs : la probabilité d'un événement et la gravité de ses conséquences<sup>6</sup>. Depuis l'entrée dans l'ère nucléaire, plusieurs dangers potentiels ont été associés aux armes nucléaires : accidents impliquant des armes nucléaires, prolifération des armes, vol d'une arme ou de matières fissiles, course aux armements, et dans le cas le plus extrême emploi d'armes nucléaires – qu'il s'agisse d'un échange nucléaire massif ou de moindre envergure, autorisé ou non. Dans le contexte actuel de tensions accrues aux niveaux mondial et régional, la réduction des risques d'emploi de l'arme nucléaire s'est toutefois imposée comme la priorité majeure sur laquelle les efforts devraient se concentrer<sup>7</sup>.

Les scénarios pouvant, en théorie, mener à un emploi de l'arme nucléaire sont très variés. Une défaillance technique, des signaux ambigus concernant l'imminence d'une attaque, des postures déclaratoires opaques, des actions mal interprétées, des lignes d'opérations conventionnelles et nucléaires emmêlées, un emploi de la force trop peu restreint, voire la

---

3. Voir M. Libicki, *Crisis and Escalation in Cyberspace*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2012 ; B. W. MacDonald, « Deterrence and Crisis Stability in Space and Cyberspace », in M. Krepon et J. Thompson (dir.), *Anti-satellite Weapons, Deterrence and Sino-American Space Relations*, Washington, D.C., Stimson Center, 2013, pp. 81-100 ; H. A. Trinkunas, H. Lin et B. Loehrke (dir.), *Three Tweets to Midnight: Effects of the Global Information Ecosystem on the Risk of Nuclear Conflict*, Stanford, CA, Hoover Institution Press, 2020.

4. « Rising Nuclear Risk, Disarmament and the Nuclear Non-Proliferation Treaty », Londres, Select Committee on International Relations, House of Lords, 2019.

5. P. Ingram et M. Downman, *Stepping Stones to Disarmament. Making Progress in a Polarised International Climate*, Londres, British-American Security Information Council, avril 2019 ; M. Messmer, *Strategic Risk Reduction in the European Context*, op. cit.

6. T. Caughley et W. Wan, « Understanding Nuclear Weapon Risks », in J. Borrie, T. Caughley et W. Wan (dir.), *Understanding Nuclear Weapon Risks*, op. cit., p. 12 ; P. Lewis et al., *Too Close for Comfort: Cases of Near Nuclear Use and Options for Policy*, Londres, Chatham House, avril 2014, p. 4 ; N. Ritchie, « Nuclear Risk: The British Case », Article 36, Briefing Paper, février 2014, p. 1.

7. W. Wan (dir.), *Nuclear Risk Reduction: Closing Pathways to Use*, op. cit.

poursuite d'objectifs de guerre ambitieux menaçant les intérêts vitaux d'une puissance nucléaire rivale – toutes ces situations pourraient, dans certaines circonstances, mener à l'emploi d'armes nucléaires. Les mesures de réduction des risques ne peuvent seules prendre en compte toutes ces menaces, et sont donc un instrument parmi d'autres, dont, par exemple, la maîtrise des armements et les postures de dissuasion. En puisant dans cette palette d'instruments, les États entendent renforcer à la fois leur sécurité nationale et la stabilité stratégique globale<sup>8</sup>.

Un lien fondamental existe entre la réduction des risques et la maîtrise des armements. Toutes deux reposent sur l'idée qu'une coopération entre adversaires potentiels est non seulement bénéfique, mais nécessaire pour éviter que le pire ne survienne. Les deux concepts ne sont pas synonymes pour autant. Tout d'abord conceptualisée comme l'entreprise visant à l'édification de mesures formelles et informelles contraignant les capacités militaires et les comportements<sup>9</sup>, la maîtrise des armements a progressivement été réduite, dans l'esprit des décideurs, aux traités limitant les arsenaux nucléaires et, dans une moindre mesure, conventionnels en termes quantitatifs et qualitatifs. Cette conception restrictive de la maîtrise des armements domine toujours aujourd'hui. Les accords de maîtrise des armements limitant les capacités ne contribuent toutefois que marginalement à réduire les risques d'emploi de l'arme nucléaire. Ils furent ainsi rapidement complétés de mesures moins formelles qui visaient à établir des normes introduisant des formes de retenue, de prévisibilité et de transparence entre adversaires potentiels. Ces mesures sont généralement qualifiées de mesures de confiance (*confidence-building measures*) et jouent un rôle majeur dans la réduction des risques nucléaires depuis cinquante ans. Toutefois, la réduction des risques se distingue aussi bien de la maîtrise des armements et des mesures de confiance, qui s'inscrivent généralement dans des cadres bilatéraux ou multilatéraux, en ce qu'elle peut être mise en œuvre par le biais de décisions unilatérales, réciproques ou non, à l'instar de mesures de transparence, de réductions des structures de forces ou de révisions à la baisse des plans de modernisation dans le but d'exercer et de démontrer une forme de retenue. En résumé, les efforts de réduction des risques partagent les principes sur lesquels repose la maîtrise des

---

8. Dans cette étude, la stabilité stratégique est définie comme la situation dans laquelle la crainte d'une attaque surprise ne pousse pas les États à employer l'arme nucléaire lors d'une crise ou d'un conflit ou à développer leur arsenal nucléaire de façon qualitative ou quantitative. Cette définition inclut ainsi à la fois la « stabilité de crise » (*crisis stability*) et la « stabilité de course aux armements » (*arms race stability*). J. M. Acton, « Reclaiming Strategic Stability », in E. A. Colby et M. S. Gerson (dir.), *Strategic Stability: Contending Interpretations*, Carlisle, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2013, p. 121.

9. T. C. Schelling et M. H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, New York, NY, The Twentieth Century Fund, 1961, p. 2.

armements, complètent les traités juridiquement contraignants et ont une visée plus large que les seules mesures de confiance.

La plupart des travaux sur la réduction des risques nucléaires se focalisent sur les mesures portant sur les arsenaux et les politiques nucléaires, qu'elles s'appliquent aux structures de forces, aux postures doctrinales et déclaratoires ou aux systèmes et procédures de contrôle et commandement (C2). Cette étude soutient à l'inverse que les risques d'emploi de l'arme nucléaire ne sauraient être convenablement compris et anticipés s'ils sont considérés isolément du contexte sécuritaire général et des dynamiques qui affectent les capacités non nucléaires. Il est difficile d'imaginer un scénario d'emploi de l'arme nucléaire ne trouvant pas sa source dans les dynamiques non nucléaires du conflit, ceci à plus forte raison puisque les capacités non nucléaires – armes conventionnelles avancées, systèmes spatiaux, moyens cybernétiques, etc. – ont pris un rôle de plus en plus central dans les stratégies nationales et la planification militaire. Durant la guerre froide, parce que le lien entre équilibres conventionnels et décisions d'emploi d'armes nucléaires apparaissait plus directement qu'aujourd'hui, les efforts de réduction des risques nucléaires avaient inclus des volets de mesures portant sur des capacités et des opérations non nucléaires. Paradoxalement, alors que les capacités non nucléaires ont bénéficié d'une visibilité renouvelée et d'une place de plus en plus centrale dans la planification stratégique, le débat sur la réduction des risques nucléaires s'est concentré presque exclusivement sur les capacités nucléaires au cours des dernières années<sup>10</sup>.

Reflétant l'idée que les risques d'emploi de l'arme nucléaire pourraient trouver leur source ailleurs que dans les seules postures nucléaires, la Déclaration du G7 sur la non-prolifération et le désarmement de 2019 parle ainsi de « réduction des risques » globale et de « réduction des risques stratégiques » plutôt que de « réduction des risques nucléaires<sup>11</sup> ». Cette étude emprunte la même voie et s'intéresse à la réduction des risques stratégiques, définie comme *l'ensemble des mesures unilatérales,*

---

10. Parmi les travaux récents sur le lien entre les capacités non nucléaires et les risques nucléaires, voir J. M. Acton (dir.), *Entanglement: Russian and Chinese Perspectives on Non-Nuclear Weapons and Nuclear Risks*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2017 ; J. M. Acton, « Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War », *International Security*, vol. 43, n° 1, été 2018, pp. 56-99 ; C. Talmadge, « Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States », *International Security*, vol. 41, n° 4, Printemps 2017, pp. 50-92. Pour une perspective antérieure, voir B. R. Posen, *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risks*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1991.

11. Déclaration du G7 sur la non-prolifération et le désarmement, Biarritz, 6 avril 2019, disponible sur : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr). Certaines organisations non-gouvernementales, comme BASIC, ont emprunté la même voie. Voir M. Messmer, *Strategic Risk Reduction in the European Context*, op. cit. ; R. Paul, *Advancing Strategic Risk Reduction in Europe*, op. cit.



*bilatérales et multilatérales visant à réduire le risque d'emploi d'armes nucléaires – qu'il soit accidentel, non autorisé ou délibéré – grâce à l'amélioration des communications, la prévisibilité et la retenue.* Les pages qui suivent s'attachent à définir la réduction des risques stratégiques, entendue comme une *approche stratégique de la réduction des risques nucléaires*, et à exposer les bénéfices d'une telle approche dans un contexte de tensions accrues.

Élaborer un programme de réduction des risques implique d'établir des priorités parmi plusieurs options. Ainsi, une approche stratégique de la réduction des risques distingue les risques émanant de conflits opposant des puissances nucléaires de ceux provoqués par des incidents techniques. Dans un contexte de rivalités géopolitiques grandissantes, cette approche privilégie les premiers. Elle soutient la nécessité d'établir des mesures de réduction des risques qui tiennent compte de la variété des objectifs politiques poursuivis par les parties impliquées dans une crise ou un conflit, et donc du caractère ambivalent du risque d'emploi de l'arme nucléaire : celui-ci n'est pas simplement la conséquence logique de l'existence d'armes nucléaires, mais représente un levier pouvant être manipulé par chaque acteur d'un conflit, et mis au service de fins variées.

Bien que ce ne soit que rarement explicité, deux adversaires nucléaires s'opposant au cours d'une crise partagent toujours comme intérêt commun d'éviter que le pire ne se produise. Une approche stratégique de la réduction des risques amène à réviser la manière d'évaluer l'efficacité et les bénéfices attendus des mesures de réduction des risques : ces dernières ont historiquement permis d'éviter que des stratégies de compétition ne se transforment en comportements à risques – et elles peuvent continuer de le faire – mais elles ne peuvent prévenir la guerre, et n'ont pas cette vocation. Bien qu'elles ne puissent empêcher un agresseur déterminé d'attaquer son voisin, de telles mesures peuvent néanmoins rendre une telle offensive moins attractive ou plus visible, et donc plus facile à anticiper, tout en réduisant la probabilité qu'une attaque soit initiée sur la base d'informations erronées. Les stratégies de réduction des risques peuvent ainsi limiter les effets négatifs de l'incertitude et de l'ambiguïté entourant les ambitions des États, qui les amènent à imaginer le pire lorsqu'ils évaluent la posture militaire de leurs adversaires potentiels – phénomène que les universitaires appellent le « dilemme de sécurité<sup>12</sup> ».

---

12. J. Herz, « Idealist Internationalism and the Security Dilemma », *World Politics*, vol. 2, n° 2, janvier 1950, pp. 157-180 ; R. Jervis, « Cooperation Under the Security Dilemma », *World Politics*, vol. 30, n° 2, janvier 1978, pp. 167-214.

Cette étude s'intéresse dans un premier temps à l'histoire de la réduction des risques comme complément à la maîtrise des armements, et à la façon dont sa visée a évolué à la fin de la guerre froide. La seconde partie décrit ce que pourrait être une approche stratégique de la réduction des risques, qui combine ici deux grands traits : elle vise en priorité à atténuer les effets du dilemme de sécurité sur les dynamiques de crise et elle replace les risques d'emploi de l'arme nucléaire dans le contexte conflictuel d'où ils proviennent. La troisième partie analyse le bilan de certaines mesures de réduction des risques pour mettre en relief les effets positifs qu'elles ont pu avoir auparavant dans des contextes de compétition stratégique.

Tant l'expérience de mise en œuvre de ces mesures que l'environnement sécuritaire actuel mettent en lumière le caractère prometteur d'une telle approche. Si les mesures de réduction des risques ont prouvé leur importance pendant et après la guerre froide, l'intensification de la compétition stratégique les rend plus nécessaires encore aujourd'hui. Bien que le tournant compétitif que traverse la politique internationale mette en lumière certaines limites de la sécurité coopérative et le besoin persistant de politiques de dissuasion, il est impératif que les puissances nucléaires réaffirment leur intérêt partagé à prévenir le pire et l'importance de la retenue dans les politiques de sécurité.

# La réduction des risques, une problématique montante

La réduction des risques émerge durant la guerre froide sous la forme d'un effort poursuivi en parallèle de la maîtrise des armements. Considérées comme un second pilier de l'entreprise visant à prévenir une guerre nucléaire par des mesures coopératives, les mesures de réduction des risques ont parfois préparé le succès ultérieur de traités formels de maîtrise des armements. L'idée de réduction des risques était ainsi sous-jacente aux premières mesures de confiance bilatérales imaginées à partir des années 1960, qui ont ensuite été adoptées soit comme initiatives sectorielles (communications directes, incidents en mer, etc.), soit comme parties intégrantes des traités bilatéraux de maîtrise des armements tels que SALT II et, plus tard, START et New START. Au lendemain de la guerre froide, le concept de réduction des risques nucléaires est progressivement séparé de celui de maîtrise des armements, l'attention se tournant vers d'autres priorités telles que la sécurité nucléaire. Cette évolution reflète alors la perception répandue selon laquelle le risque d'une guerre majeure est considérablement moins élevé qu'au cours de la guerre froide<sup>13</sup>.

## Le premier âge nucléaire et ses conséquences

Le développement de la réduction des risques au cours du premier âge nucléaire est étroitement lié à l'émergence de la maîtrise des armements, à la fois comme concept et comme objectif politique. Ce développement prend racine dans l'inquiétude grandissante des deux superpuissances sur la possibilité d'un recours à l'arme nucléaire résultant non pas d'une stratégie délibérée (attaque nucléaire surprise, représailles suite à une offensive conventionnelle massive, etc.), mais d'une dynamique nourrie par les interactions réciproques et complexes entre signaux ambigus, décideurs faillibles et arsenaux hétérogènes. En ce sens, l'intérêt pour la réduction des risques émerge en parallèle avec le souhait partagé par Washington et Moscou d'exercer et de conserver le contrôle plein et entier de leurs armes nucléaires : le but est alors de s'assurer que si une arme nucléaire venait à

---

13. J. Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, New York, NY, Basic Books, 1989.

être employée, elle le serait dans le cadre d'une décision prise par des autorités politiques légitimes (contrôle positif de l'engagement), non à cause d'un incident technique ou d'une action non autorisée<sup>14</sup>. Dans cette optique, réduire les risques nucléaires signifie adopter une posture limitant les risques qu'une guerre résulte d'un accident ou d'une erreur de jugement, voire les risques que toutes les formes de retenue s'estompent progressivement lors d'un affrontement entre puissances nucléaires<sup>15</sup>.

La « Révolution nucléaire » – théorie selon laquelle les armes nucléaires ont transformé la politique étrangère et la stratégie militaire en réduisant les risques de guerre majeure et de changement du *statu quo* par la force armée<sup>16</sup> – repose sur la puissance destructrice des armes nucléaires. Si l'aspect révolutionnaire de telles armes est identifié assez tôt par certains penseurs de la stratégie<sup>17</sup>, leurs travaux soulèvent également les ambiguïtés et les risques inédits associés à l'ère nucléaire : les nouveaux risques d'une première frappe visant à désarmer l'adversaire, les implications d'un équilibre « délicat » de la terreur<sup>18</sup>, la coexistence de l'équilibre nucléaire et d'un nombre de guerres conventionnelles ou irrégulières limitées<sup>19</sup>, ou encore le rôle de facteurs psychologiques dans la gestion des crises<sup>20</sup>.

Au cours des dix à quinze premières années de l'âge nucléaire, les postures et doctrines des premières puissances nucléaires, façonnées par des priorités politiques parfois en conflit, des préférences individuelles et des cultures organisationnelles spécifiques, affichent parfois un décalage net avec le débat conceptuel sur les stratégies de dissuasion. Pourtant, les caractéristiques de l'ère nucléaire s'enracinent progressivement dans l'esprit des décideurs américains, et les priorités politiques évoluent lentement vers une meilleure prise en compte de la nécessité de gérer avec l'Union

---

14. Les compromis faits entre mesures destinées à assurer un contrôle positif de l'engagement des armes nucléaires et celles destinées à en assurer un contrôle négatif ont été identifiés et documentés au cours des dernières décennies. Voir J. D. Steinbruner, « Choices and Trade-offs », in A. B. Carter, J. D. Steinbruner et C. A. Zraket (dir.), *Managing Nuclear Operations*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1987, pp. 539-543.

15. J. T. McNaughton, « Arms Restraint in Military Decisions », *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 7, n° 3, septembre 1963, pp. 228-234. Je remercie Lew Dunn de m'avoir indiqué cette référence.

16. R. Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1989.

17. Voir notamment les travaux de Bernard Brodie, Hermann Kahn, William Kaufmann et Albert Wohlstetter.

18. A. Wohlstetter, « The Delicate Balance of Terror », *Foreign Affairs*, vol. 37, n° 2, janvier 1959, pp. 211-234.

19. Cette coexistence découle du paradoxe de la stabilité-instabilité formulé par Glenn H. Snyder dans « The Balance of Power and the Balance of Terror », in P. Seabury (dir.), *The Balance of Power*, San Francisco, CA, Chandler, 1965, pp. 198-199.

20. T. C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven, CT, Yale University Press, 1966.

soviétique une relation faite de conflit et de coopération, et des limites de ce que l'on qualifie parfois de situation de « supériorité » nucléaire.

Parmi les facteurs ayant contribué à mettre la maîtrise des armements au premier rang des préoccupations politiques est la rupture introduite par l'arme nucléaire en termes de faisabilité et de conséquences des attaques surprise. Le succès que connurent pendant la Seconde Guerre mondiale certaines de ces attaques pèse lourdement sur les perceptions nationales et sur les doctrines militaires développées pendant la guerre froide. L'attaque contre Pearl Harbor tient alors une place centrale dans les réflexions américaines sur la dissuasion<sup>21</sup> ; par ailleurs, le traumatisme des penseurs militaires soviétiques à la suite de l'opération Barbarossa ne fait que renforcer l'importance qu'ils accordaient à la « phase initiale de la guerre<sup>22</sup> ». Les conséquences qu'aurait une attaque surprise à l'âge nucléaire font muter les problématiques anciennes de la surprise en guerre et de l'importance des signaux d'alerte : s'il est généralement possible d'encaisser le choc d'une attaque surprise conventionnelle, il n'en va pas de même pour une première frappe nucléaire. Ainsi, dès les années 1950 apparaît aux États-Unis la crainte que, malgré la présence de systèmes d'alerte avancée, une attaque puisse ne pas être détectée à temps pour garantir la survie et l'efficacité d'une portion de la force de bombardiers stratégiques suffisante pour conduire les représailles, ce qui décrédibiliserait fondamentalement la stratégie de dissuasion<sup>23</sup>. La vitesse de missiles balistiques capables de frapper dans toute la profondeur du territoire adverse, combinée à la puissance destructrice des armes nucléaires, a encore accru l'importance pour les décideurs de mettre en place les moyens de prévenir une attaque surprise<sup>24</sup>.

Les bénéfiques potentiels associés à une première frappe et la crainte réciproque de l'attaque surprise sont ainsi susceptibles d'influencer les dynamiques de crise en hâtant les décisions, en réduisant le temps disponible pour analyser les intentions de l'adversaire et en accroissant le risque de voir naître un processus d'escalade nourri de malentendus. Pour répondre aux risques afférents à cette situation d'instabilité, les premiers partisans de la maîtrise des armements ont proposé à partir de la fin des

---

21. R. Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1962.

22. A. A. Kokoshin, *Soviet Strategic Thought, 1917-1991*, Cambridge, MA, The MIT Press/Belfer Center for Science and International Affairs, 1999, pp. 86-89, 122-124 ; S. J. Zaloga, *The Kremlin's Nuclear Sword: The Rise and Fall of Russia's Strategic Nuclear Forces, 1945-2000*, Washington, D.C., Smithsonian Institution Press, 2002, p. 79 et suivantes.

23. A. J. Wohlstetter, F. S. Hoffman, et H. S. Rowen, *Protecting U.S. Power to Strike Back in the 1950's and 1960's*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, R-290, 1<sup>er</sup> septembre 1956, pp. 9-41.

24. M. S. Gerson, « The Origins of Strategic Stability: The United States and the Threat of Surprise Attack », in E. A. Colby et M. S. Gerson (dir.), *Strategic Stability. Contending Interpretations*, Carlisle, PA, U.S. Army War College Press, 2013, pp. 1-46.

années 1950 des mesures coopératives de retenue. Thomas Schelling souligne ainsi que « Si l'on analyse le cas de l'attaque par surprise comme un problème de suspicion réciproque et comme une version particulièrement dangereuse du problème de l'"autodéfense", il apparaît alors que les partenaires peuvent avoir intérêt à dévoiler certains de leurs secrets sous réserve de la réciprocité, voire à se priver délibérément de certaines capacités militaires<sup>25</sup> ». Le lien étroit entre le comportement de crise, l'instabilité stratégique et les mesures de réduction des risques, telles qu'un système de communication directe entre les deux superpuissances, est ainsi identifié avant même que les deux pays ne se soient trouvés au bord du gouffre nucléaire<sup>26</sup>.

En pratique, néanmoins, c'est surtout l'expérience des crises vécues qui amène une évolution des perceptions dominant les cercles politiques et militaires des deux superpuissances, invitant ainsi à ouvrir des discussions et à potentiellement infléchir les postures. Tandis que les crises opposant les intérêts des deux pays se multiplient, les dirigeants prennent la mesure des risques sans précédent associés à l'existence d'arsenaux nucléaires pléthoriques et reconnaissent l'intérêt des mesures de maîtrise des armements et de réduction des risques<sup>27</sup>.

## Apprendre à vivre avec la bombe

Le premier groupe de mesures négociées de maîtrise des armements nucléaires et de réduction des risques voit le jour au lendemain de la crise de Cuba. L'un des besoins révélés par la crise est la nécessité d'assurer des lignes de communication directe entre les deux superpuissances pouvant être utilisées en temps de crise pour réduire le risque de malentendu. Dès avril 1962, six mois avant la crise de Cuba, les États-Unis avaient proposé un traité établissant une ligne de communication directe avec l'Union soviétique à la suite de discussions menées par le Comité des dix-huit puissances sur le désarmement. Le fait de s'être rapprochée du gouffre nucléaire à Cuba amène l'Union soviétique à abandonner ses réserves initiales, permettant ainsi la signature, le 23 juin 1963, du traité établissant une ligne de communication directe (aussi connue sous le nom de « téléphone rouge ») entre Washington et Moscou<sup>28</sup>.

---

25. T. C. Schelling, *Stratégie du Conflit*, Paris, Presses universitaires de France, 1986 (1960), p. 285.

26. Par exemple, voir T. C. Schelling et M. H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, op. cit. ; M. H. Halperin, *Arms Control and Inadvertent General War*, Washington, D.C., Institute for Defense Analyses, Study Memorandum 6, 10 mars 1962, pp. 10-25.

27. J. S. Nye, « Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes », *International Organization*, vol. 41, n° 3, été 1987, pp. 371-402.

28. S. K. Horn, "The Hotline", in J. Borawski (dir.), *Avoiding War in the Nuclear Age: Confidence-Building Measures for Crisis Stability*, Boulder, CO, Westview Press, 1986, p. 63.

Une fois reconnue comme priorité et comme domaine de progrès potentiel au début des années 1960, la réduction des risques se développe en parallèle des négociations de maîtrise des armements centrées sur les capacités nucléaires (les processus SALT puis START). Les mesures de réduction des risques, et notamment les mesures de confiance, cherchent ainsi à diminuer la probabilité d'emploi d'armes nucléaires – qu'il soit accidentel, non autorisé ou délibéré – grâce à l'amélioration de la communication et de la prévisibilité et à l'adoption de postures de retenue<sup>29</sup>. La séquence de négociations bilatérales d'où naissent les traités SALT I et ABM en 1972 mène à l'établissement de quatre mesures de réduction des risques, directement ou indirectement liées aux armes nucléaires :

- L'Accord de 1971 sur les mesures de réduction des risques d'éclatement d'une guerre nucléaire ;
- L'Accord de 1971 sur les mesures d'amélioration des lignes de communication directe entre les États-Unis et l'Union soviétique (bien que les modernisations prévues ne soient pas actives avant 1978) ;
- L'Accord de 1972 sur les incidents en mer (*Incidents at Sea Agreement*, INCSEA)<sup>30</sup>;
- L'Accord de 1973 sur la prévention de la guerre nucléaire.

À la fin des années 1970 la détente s'effondre et l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique amène les États-Unis à ne plus chercher à ratifier SALT II. Alors même que la politique étrangère américaine adopte une ligne plus dure sous Ronald Reagan, des discussions bilatérales continuent d'avoir lieu concernant de possibles mesures de réduction des risques. Dans son discours à l'Assemblée générale des Nations unies en juin 1982, à l'occasion d'une session extraordinaire sur le désarmement, Ronald Reagan déclare que « des mesures doivent être prises pour améliorer la communication et la confiance mutuelles et réduire le risque d'un malentendu ». Il annonce ensuite que « les États-Unis proposeront à l'Union soviétique des discussions dans certains domaines, dont la notification en avance d'exercices stratégiques majeurs pouvant sinon être mal interprétés ; la notification en avance de tirs de missiles balistiques

---

29. Dans le même esprit, Joseph Nation distingue une « maîtrise structurelle des armements », centrée sur la restriction qualitative et quantitative des arsenaux, d'une « maîtrise intentionnelle des armements », centrée sur des mesures de contrainte opérationnelle et d'échange d'informations, entre autres. Voir J. E. Nation, « Introduction », in J. E. Nation (dir.), *The De-escalation of Nuclear Crises*, Basingstoke, MacMillan, 1992, p. xxii.

30. Une autre mesure de confiance est signée en juin 1989 : l'Accord bilatéral sur la prévention d'activités militaires dangereuses (*Agreement on the Prevention of Dangerous Military Activities*, PDMA), aux principes similaires à l'INCSEA mais aux effets complémentaires puisque l'Accord PDMA concerne les forces terrestres et aériennes.

intercontinentaux à l'intérieur et au-delà des frontières nationales ; et des échanges approfondis de données sur les forces stratégiques<sup>31</sup> ». Ces propositions sont présentées à l'Union soviétique en novembre 1982.

Peu avant ce discours, un amendement apporté au *National Defense Authorization Act* pour l'année 1983 est soumis au Congrès par le sénateur Sam Nunn, avec le soutien du parti républicain. L'amendement, par la suite intégré à la loi, impose à l'administration Reagan d'accorder une plus grande attention à la réduction des risques nucléaires en exigeant du Pentagone « une étude et une évaluation exhaustives des initiatives possibles pour améliorer l'aptitude à contenir et à contrôler l'emploi d'armes nucléaires, notamment en temps de crise<sup>32</sup> ». Le département de la Défense doit alors identifier plusieurs voies méritant d'être explorées, ainsi que les mesures à prendre pour renforcer la stabilité en temps de crise, que ce soit au niveau bilatéral (amélioration des lignes de communication directe, accroissement des délais d'alerte pour les deux pays, création d'un forum bilatéral pour l'échange d'informations concernant les risques nucléaires associés à des parties tierces, etc.) ou au niveau multinational (création d'un centre de contrôle pour surveiller et réduire les risques d'emploi d'armes nucléaires par des tierces parties et des groupes terroristes). L'étude, complétée en avril 1983, déconseille certes l'établissement de canaux de communication militaires multinationaux, mais identifie plusieurs mesures de confiance susceptibles de contribuer à réduire les risques, telles que l'amélioration des lignes de communication directe (DCL) et la création d'une liaison militaire bilatérale ou d'une ligne de communication à haute vitesse entre les deux capitales et leurs ambassades<sup>33</sup>.

Les nombreuses études conduites dans les années 1980 par suite de l'intérêt grandissant de la communauté de défense américaine pour la réduction des risques, officielles ou non, permettent ainsi d'identifier un ensemble de solutions pour aider à prévenir les accidents, les malentendus et l'escalade en temps de paix comme en temps de guerre<sup>34</sup>. L'une de ces

---

31. R. Reagan, « Remarks in New York, NY, Before the United Nations General Assembly Special Session Devoted to Disarmament », 17 juin 1982.

32. *Department of Defense Authorization Act, 1983*, Public Law 97-252, U.S. Congress, 8 septembre 1982, section 1123.

33. C. W. Weinberger, *Direct Communications Links and Other Measures to Enhance Stability*, Washington, D.C., Department of Defense, Report to the Congress, 11 avril 1983.

34. Les propositions non officielles incluent B. M. Blechman (dir.), *Preventing Nuclear War: A Realistic Approach*, Bloomington, IN, Indiana University Press/Center for Strategic and International Studies, 1985 ; G. T. Allison, A. Carnesale et J. S. Nye, « An Agenda for Action », in G. T. Allison, A. Carnesale et J. S. Nye (dir.), *Hawks, Doves and Owls: An Agenda for Avoiding Nuclear War*, New York, NY, W. W. Norton and Co., 1985, pp. 223-246.



solutions, proposée par plusieurs experts<sup>35</sup> et examinée de façon bilatérale après le sommet réunissant Reagan et Gorbatchev à Genève en novembre 1985, implique la création de deux centres de réduction des risques nucléaires censés servir de nœuds de communication pour l'échange d'informations au sujet d'incidents, d'accidents et d'activités militaires potentiellement dangereuses. Les deux dirigeants entament des négociations officielles à ce sujet à Reykjavik en octobre 1986 et, satisfaits des progrès réalisés au cours des discussions, signent l'Accord sur la création des centres de réduction des risques nucléaires (*Nuclear Risk Reduction Centers – NRRC*) en septembre 1987<sup>36</sup>.

En parallèle à la mise en place de nouveaux accords de maîtrise des armements entre l'Union soviétique et les États-Unis, à commencer par le Traité sur les forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI) signé en décembre 1987, les NRRC se renforcent pour tenir une place centrale dans l'architecture bilatérale – et plus tard multilatérale – de maîtrise des armements et de mesures de confiance construite à la fin et au lendemain de la guerre froide. Alors qu'à leur inauguration en avril 1988 ces centres ne transmettent que des pré-notifications de lancements de missiles balistiques – fonction héritée de l'Accord sur les mesures de réduction des risques de guerre nucléaire de 1971 et de l'accord INCSEA de 1972 –, ils deviendront progressivement le canal d'échange principal pour l'application des mesures de confiance et des accords de maîtrise des armements. Le traité FNI et l'Accord bilatéral de mai 1988 sur les notifications de tirs de missiles balistiques<sup>37</sup> ouvrent ainsi la voie à une série d'accords majeurs (START, Traité sur les forces conventionnelles en Europe, Document de Vienne, Traité « Ciel ouvert », New START, etc.) dont la mise en œuvre sera suivie par les NRRC au fil des décennies<sup>38</sup>.

---

35. Voir R. K. Betts, « A Joint Nuclear Risk Control Center », in Blechman (dir.), *Preventing Nuclear War*, op. cit., pp. 65-85 ; B. M. Blechman et M. Krepon, *Nuclear Risk Reduction Centers*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies/Georgetown University, 1986.

36. Accord sur la création de centres de réduction des risques nucléaires, Washington, 15 septembre, 1987.

37. Accord entre les États-Unis et l'Union soviétique sur les notifications de lancements de missiles balistiques intercontinentaux et de missiles mer-sol stratégiques, Moscou, 31 mai 1988.

38. *United States Nuclear Risk Reduction Center (NRRC)*, Washington, D.C., Département d'État, octobre 2012.

## Une mutation des approches au lendemain de la guerre froide

Avec l'affaiblissement des tensions entre grandes puissances et l'apparition de nouvelles menaces, certaines résultant du démantèlement de l'Union soviétique (vol et trafic d'armes de destruction massive, risque de perte de contrôle sur une partie de l'arsenal nucléaire anciennement soviétique, etc.), la communauté internationale se tourne vers d'autres priorités. Naturellement, la philosophie ayant donné lieu aux premières mesures de réduction des risques perdure un temps. Sur le théâtre européen, au niveau conventionnel, les limitations imposées aux structures de force et le régime intrusif de vérification mis en place par le Traité sur les forces conventionnelles en Europe sont renforcés par les mesures de confiance prévues par le Document de Vienne de 1990 sur la transparence militaire, actualisé à plusieurs reprises jusqu'à sa version la plus récente, approuvée en 2011. À un niveau bilatéral, les derniers éléments à voir le jour reflétant cette logique sont les Initiatives nucléaires présidentielles (*Presidential Nuclear Initiatives*, PNI) des années 1991-1992, série de décisions unilatérales réciproques prises par les dirigeants américain (George H. W. Bush), soviétique et russe (Mikhaïl Gorbatchev et Boris Eltsine). Ces décisions entraînent de fortes réductions des arsenaux nucléaires, particulièrement de leurs armes non stratégiques, le ralentissement voire l'abandon de plusieurs programmes de modernisation et la réduction des niveaux d'alerte pour les bombardiers stratégiques<sup>39</sup>.

Cela étant, l'importance donnée à la maîtrise des armements et aux mesures de confiance diminue à mesure que l'unipolarité et la théorie des dividendes de la paix remplacent la bipolarité de la guerre froide, son hostilité quasi-constante entre puissances nucléaires, ses crises à répétition et ses guerres par procuration. Ces évolutions géopolitiques profondes font muter l'agenda diplomatique de réduction des risques vers un cadre plus souvent multilatéral ainsi que de nouvelles priorités. En dehors des PNI, l'agenda de réduction des risques nucléaires est en effet désormais structuré par des participants plus variés, incluant des pays non dotés de l'arme nucléaire, et des organisations non gouvernementales (ONG). Ce faisant, l'attention se tourne vers d'autres priorités telles que le renforcement des normes de non-prolifération des armes de destruction massive (ADM) et de leurs vecteurs et la prévention de la menace de terrorisme ADM, voire des

---

39. S. J. Koch, *The Presidential Nuclear Initiatives of 1991-1992*, Washington, D.C., National Defense University/Center for the Study of Weapons of Mass Destruction, 2012.

objectifs à caractère plus humanitaire ou plus ambitieux, tels que le désarmement nucléaire complet<sup>40</sup>.

Dans les années 1990, la réduction des risques de prolifération prend le pas sur la réduction des risques nucléaires<sup>41</sup>. Les inspections effectuées en Irak par la Commission spéciale des Nations unies établie par la Résolution 687 du Conseil de sécurité révèlent l'état d'avancement du programme d'ADM irakien. Cette découverte met en lumière les failles du régime de non-prolifération et le besoin urgent de le renforcer, ce qui conduit aux efforts diplomatiques pour parvenir en 1995 à une prorogation du TNP pour une durée illimitée. Les risques posés par le trafic de technologies et de matériaux nucléaires à destination de groupes non étatiques et par des programmes clandestins d'ADM susceptibles de conduire à des cas de prolifération régionale donnent ainsi lieu à des initiatives aussi variées que le programme Nunn-Lugar de réduction coopérative des menaces dans l'espace post-soviétique, datant de 1991, à la Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi qu'aux sommets sur la sécurité nucléaire organisés entre 2010 et 2016.

L'énergie renouvelée alors investie dans la poursuite de l'objectif du désarmement nucléaire (par opposition à la maîtrise des armements) par des ONG et certains États non dotés de l'arme nucléaire fait également émerger une philosophie plus ambitieuse et radicalement différente de la réduction des risques nucléaires. L'approche ayant prévalu durant la guerre froide visait en effet d'abord à *gérer* les risques d'une perte de contrôle des armes nucléaires, qu'ils soient techniques (lancement accidentel ou explosion) ou, surtout, opérationnels et stratégiques (évaluation des attaques en cours, escalade involontaire, dynamiques de crise instables, etc.). La fin de la guerre froide et le réexamen des cas d'incidents, de fausses alertes et de drames « évités de justesse » (« *near misses* ») résultent en un intérêt grandissant pour les problématiques liées aux systèmes de commandement, de contrôle et de communications nucléaires mettant en avant l'utilité de formes de retenue dans les politiques déclaratoires et les postures d'alerte<sup>42</sup>.

---

40. I. Anthony, « Reflections on Continuity and Change in Arms Control », in *SIPRI Yearbook 2006*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 587-606 ; S. Croft, *Strategies of Arms Control: A History and Typology*, Manchester, Manchester University Press, 1996.

41. Voir, par exemple, G. T. Allison, O. R. Coté, Jr., R. A. Falkenrath et S. E. Miller, *Avoiding Nuclear Anarchy: Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material*, Cambridge, MA, MIT Press, 1996.

42. B. G. Blair, *The Logic of Accidental Nuclear War*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993 ; P. Lewis et al., *Too Close for Comfort*, op. cit. ; S. D. Sagan, *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993.

Tandis que la maîtrise des armements et la dissuasion se sont développées de manière complémentaire, les vingt-cinq années au cours desquelles les menaces existentielles contre les États nations ont semblé disparaître ont amené certains à mettre en cause la pertinence de cette complémentarité et à adopter une vision plus absolue des risques nucléaires, ouvrant ainsi la voie à des propositions politiques plus dogmatiques<sup>43</sup>. Par contraste avec une approche considérant le risque nucléaire comme le résultat d'une situation de conflit latent entre puissances nucléaires, les partisans du désarmement nucléaire soutiennent que *l'existence même d'armes nucléaires est un risque en soi*, en dehors de tout contexte conflictuel. C'est cette acception du risque qui se place au cœur de la « campagne humanitaire » visant à interdire les armes nucléaires<sup>44</sup>.

Malgré une réappropriation de la thématique du risque nucléaire par les partisans du désarmement, la philosophie initiale a perduré dans un contexte régional précis. La fin des années 1990 voit les tensions entre l'Inde et le Pakistan s'aggraver à la suite des essais nucléaires de 1998, et illustre à la fois l'évolution du paysage nucléaire due au nombre grandissant de participants ainsi que la pertinence de l'approche historique de la réduction des risques. Avant même les essais nucléaires et la guerre de Kargil de 1999, l'Inde et le Pakistan entament une phase d'apprentissage propre sur la base de leur expérience de gestion des crises passées et des leçons tirées des deux superpuissances durant la guerre froide<sup>45</sup>. Bien que le théâtre régional diverge en de nombreux points de celui de la guerre froide, le cadre intellectuel et opérationnel hérité des années 1970 et 1980 semble alors partiellement applicable au sous-continent indien<sup>46</sup>.

Plusieurs mesures de confiance entre l'Inde et le Pakistan sont alors signées<sup>47</sup>. Bien qu'ayant été autant d'étapes dans la bonne direction, ces

---

43. Voir, par exemple, le rapport du groupe Global Zero sur la réduction des risques nucléaires, présidé par James E. Cartwright. *De-alerting and Stabilizing the World's Nuclear Force Postures*, Washington, D.C., Global Zero, avril 2015 ; International Commission on Nuclear non-proliferation and Disarmament, *Eliminating Nuclear Threats: A Practical Agenda for Global Policymakers*, Canberra/Tokyo, novembre 2009.

44. Voir T. Caughley et W. Wan, « Understanding Nuclear Weapon Risks », in J. Borrie, T. Caughley et W. Wan (dir.), *Understanding Nuclear Weapon Risks*, op. cit., pp. 11-22.

45. F. Hassan Khan, R. Jacobs et E. Burke (dir.), *Nuclear Learning in South Asia: The Next Decade*, Monterey, CA, Naval Postgraduate School, 2014.

46. M. Krepon, « Is Cold War Experience Applicable to Southern Asia ? », in M. Krepon (dir.), *Nuclear Risk Reduction in South Asia*, New York, NY, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 7-18.

47. L'Accord sur l'interdiction des attaques contre les équipements et les sites nucléaires de 1989, impliquant l'échange annuel de listes d'installations nucléaires entre les deux pays ; l'Accord sur la prévention des violations de l'espace aérien et sur les autorisations de survols et d'atterrissages militaires, l'Accord sur la notification en cas d'exercices, de manœuvres et de mouvements de troupes militaires, ainsi que l'actualisation de la ligne de communication directe établie en 1965 entre Directeurs généraux des opérations militaires, datant tous trois de 1991 ; le mémorandum d'entente de Lahore de 1999, qui introduit un régime de contraintes stratégiques et conduit à l'Accord de 2005 sur la notification en cas

mesures ne parviennent à répondre aux besoins les plus urgents : de premiers effets positifs sont palpables au niveau politique, mais ces instruments restent marginaux dans les processus de désescalade des crises à répétition survenues depuis la fin de la guerre froide. Certaines crises adviennent même immédiatement après la signature d'une mesure de confiance, comme c'est le cas avec la guerre de Kargil en 1999, déclenchée seulement quelques mois après la conclusion du mémorandum d'entente de Lahore.

Pour autant, certaines de ces mesures de réduction des risques ont atteint une partie de leurs objectifs dans un contexte de rivalité toujours plus intense, voire de guerre. Par exemple, bien que les lignes de communication directe établies aux niveaux politique (entre premiers ministres et ministres des affaires étrangères) et militaire (directeur général des opérations militaires [DGMO]) n'aient été que tardivement utilisées au cours de la crise de 1987, elles ont contribué à soulager les inquiétudes, à clarifier des malentendus et à entretenir le dialogue pendant la crise du Cachemire en 1990 et la guerre de Kargil de 1999<sup>48</sup>. En outre, l'accord de 2005 prévoyant des notifications réciproques en cas de tirs de missiles balistiques semble être appliqué par les deux parties – aucune preuve d'un manquement de la part de l'un des deux pays n'a été apportée jusqu'ici<sup>49</sup>. Ce succès, quoique limité, mérite d'être souligné au vu du nombre de missiles balistiques testés en vol chaque année depuis la signature de cet accord (en 2015, l'Inde à elle seule a conduit huit tirs de missiles balistiques de portées variables)<sup>50</sup>. Son application a sans doute *a minima* limité l'inquiétude et l'instabilité qui auraient pu être provoquées par l'existence d'options de frappes conventionnelles et nucléaires à longue portée toujours plus nombreuses dans les arsenaux des deux pays, prévenant ainsi des risques de mauvaise interprétation et d'escalade accidentelle.

Malgré tout, et en définitive, le cas de l'Asie du Sud illustre les bénéfiques potentiels et les limites que rencontrent les mesures de réduction des risques dans les situations de rivalité stratégique active et intense entre deux

---

de lancement de missiles balistiques ainsi que l'Accord de 2007 de réduction des risques d'accidents nucléaires, prolongé en 2017 jusqu'à 2022. Lire M. Krepon, « South Asia Confidence-Building Measures (CBM) Timeline », Stimson Center, 14 avril 2017, disponible sur : [www.stimson.org](http://www.stimson.org).

48. P. R. Chari, P. Iqbal Cheema et S. P. Cohen, *Four Crises and a Peace Process*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2007, pp. 48-50, 91-93, 122-123.

49. T. Dalton, *Beyond Incrementalism: Rethinking Approaches to CBMs and Stability in South Asia*, Washington, D.C., Stimson Center and Carnegie Endowment for International Peace, 2013, p. 8.

50. Par exemple, entre janvier 2016 et mars 2017, Franck O'Donnell dénombre un total de 11 lancements de missiles balistiques depuis l'Inde et le Pakistan. F. O'Donnell, « Launching an Expanded Missile Flight-Test Notification Regime », Washington, D.C., Stimson Center, mars 2017. Voir aussi S. Patil, « India's Ballistic Missile Tests in 2015 », Mumbai, Gateway House : Indian Council on Global Relations, février 2016.

puissances nucléaires voisines. Les risques d'escalade nucléaire sont le produit d'un conflit entre deux parties et ne sauraient être compris sans prendre en compte l'intensité et la dynamique de celui-ci. Ce cas illustre également que, si certains risques d'escalade résultent d'une instabilité structurelle et de possibles malentendus, d'autres résultent de l'adoption de stratégies délibérées en vue de tirer un avantage politico-stratégique.

# Une approche stratégique de la réduction des risques

Plusieurs raisons incitent aujourd’hui à adopter une approche stratégique de la réduction des risques, telle que mise en avant par la Déclaration du G7 d’avril 2019 sur la non-prolifération et le désarmement, qui souligne la contribution des mesures de réduction des risques stratégiques à la sécurité régionale et internationale<sup>51</sup>. Cette partie expose les spécificités et caractéristiques d’une telle approche. Ceci implique en premier lieu de prendre en compte le caractère fondamentalement différent des risques qui résultent de situations de conflit plutôt que d’accidents ou d’incidents techniques. La différence de logique qui distingue les uns des autres plaide pour recentrer les efforts de réduction des risques sur les risques d’instabilité en temps de crise résultant du dilemme de sécurité. Le risque est une notion ambivalente en stratégie : un belligérant peut exploiter le risque autant que chercher à s’en prémunir. Surtout, tous les risques d’emploi de l’arme nucléaire ne se valent pas et tous ne sont pas porteurs des mêmes conséquences. Adopter une approche stratégique de la réduction des risques permet d’apprécier les effets du contexte sur le risque d’emploi de l’arme nucléaire, et offre ainsi des pistes pouvant être suivies par les efforts de réduction des risques nucléaires.

## De quels risques parle-t-on ?

La popularité grandissante du concept de réduction des risques nucléaires n’a pas dissipé l’ambiguïté autour d’un concept souffrant toujours d’une absence de définition communément admise<sup>52</sup>. Malgré les tentatives récentes de catégorisation<sup>53</sup>, les risques nucléaires identifiés restent extrêmement variés, allant des accidents impliquant des armes nucléaires (ayant pour cause l’incompétence des opérateurs ou des procédures inadaptées) au lancement non autorisé d’un missile balistique, en passant

---

51. Déclaration du G7 sur la non-prolifération et le désarmement, Biarritz, 6 avril 2019, disponible sur : [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

52. L’ambiguïté entourant la définition et le champ d’application de la réduction des risques nucléaires explique indubitablement l’intérêt grandissant que lui ont porté les promoteurs de la mise sur agenda du sujet, dont les approches et les priorités peuvent être très divergentes – certains insistant sur la nécessité de modifier les postures d’alerte des forces nucléaires et de limiter les risques d’instabilité conventionnelle tandis que d’autres y voient un moyen de délégitimer et stigmatiser les armes nucléaires.

53. W. Wan, *Nuclear Risk Reduction: A Framework for Analysis*, op. cit.

par l'attaque délibérée d'une cible non nucléaire provoquant une riposte nucléaire inattendue. Ces défis ont peu en commun, si ce n'est leur rapport à l'arme nucléaire et le fait d'être porteurs de conséquences néfastes sur la sécurité :

- ▀ Les défis que ces situations posent peuvent être de nature organisationnelle, stratégique, technologique ou comportementale ;
- ▀ Parmi ces risques, certains pourraient résulter d'une dynamique de conflit entre deux parties opposées, d'autres d'un problème technique ou d'une mauvaise manipulation d'armes nucléaires et de systèmes associés ;
- ▀ Les types de mesures correctives que ces situations peuvent nécessiter n'ont rien en commun : certaines ne peuvent être résolues que par négociations bilatérales, tandis que d'autres requièrent des mesures discrètes ne pouvant – et ne devant – pas impliquer de coopération internationale.

#### Types de scénarios d'emploi de l'arme nucléaire<sup>54</sup>

Type d'emploi	Définition	Exemples
<b>Emploi doctrinal</b>	Conforme aux politiques déclaratoires, y compris à leur part d'ambiguïté	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Représailles suite à une attaque nucléaire</li> <li>▪ Menace existentielle contre l'État</li> </ul>
<b>Emploi dans le cadre d'une escalade</b>	Lié à un conflit ou une crise en cours, conduisant à l'emploi de l'arme nucléaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Frappe préemptive</li> <li>▪ Emploi sur le champ de bataille</li> </ul>
<b>Emploi non autorisé</b>	Emploi non autorisé ou emploi par des acteurs non étatiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rébellion interne</li> <li>▪ Terrorisme nucléaire</li> </ul>
<b>Emploi accidentel</b>	Résultant d'une erreur	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dysfonctionnement technique</li> <li>▪ Suite à une fausse alerte</li> </ul>

54. *Ibid.*, p. 8.



Il est incontestable que les armes nucléaires peuvent représenter une menace tant au niveau individuel que collectif. Aucun risque associé aux armes nucléaires ne sera jamais si insignifiant qu'il ne justifie pas un effort consacré en vue de le réduire au niveau le plus bas compatible avec la sécurité nationale et globale. Le but ultime des mesures de réduction des risques devrait ainsi être de renforcer la sécurité face aux risques stratégiques présents et futurs en améliorant la prévisibilité et la communication entre États.

Une approche universelle de la réduction des risques nucléaires cherchant à répondre à l'ensemble des problèmes posés par des risques de nature différente apparaît non seulement irréaliste mais peu judicieuse, eu égard aux incompatibilités et aux compromis pouvant s'imposer entre différentes mesures de réduction des risques, ou entre mesures de réduction des risques et mécanismes de prévention de guerre. À titre d'illustration, pour réduire le risque d'escalade nucléaire accidentelle, certains analystes jugent séduisante l'option de réduire le niveau d'alerte des armes nucléaires en séparant les têtes nucléaires de leurs vecteurs. En réalité, l'application d'une telle mesure créerait des risques de nature différente – en l'espèce, elle troquerait un risque contre un autre. Depuis les changements introduits dans les niveaux d'alerte par les initiatives nucléaires présidentielles de 1991-1992, chaque gouvernement américain a rejeté les appels à une réduction du niveau d'alerte, au motif que cela réduirait le temps de décision et rendrait les forces nucléaires plus vulnérables à une première frappe<sup>55</sup>. Même dans l'hypothèse d'une décision prise conjointement par toutes les puissances nucléaires, séparer les armes nucléaires de leurs moyens d'emport serait problématique puisque cela placerait les forces nucléaires dans une situation de vulnérabilité vis-à-vis des capacités conventionnelles. Étant donné l'ampleur des déséquilibres conventionnels existant entre puissances nucléaires (États-Unis-Corée du Nord, États-Unis-Russie, Russie-Chine, Inde-Chine, Inde-Pakistan, etc.) et l'aptitude grandissante et de plus en plus répandue à conduire des frappes conventionnelles à longue portée, le découplage des armes nucléaires et de leurs vecteurs nous placerait dans le pire des deux mondes, en rétablissant un niveau d'instabilité antérieur à l'ère nucléaire, mais combiné avec une létalité inédite des systèmes d'armes conventionnels.

Il apparaît donc nécessaire de définir des priorités parmi les défis auxquels les mesures de réduction des risques cherchent à répondre. Paradoxalement, les travaux sur la réduction des risques nucléaires tendent à être à la fois trop englobants, lorsqu'ils cherchent à traiter des

---

55. R. Hersman, W. Caplan et B. Thompson, « Bad Idea: De-Alerting U.S. ICBMs », Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, décembre 2017.

problématiques de natures fondamentalement différentes, et trop étroites puisqu'ils tendent à isoler les risques nucléaires de leur environnement opérationnel, stratégique et politique. Deux ensembles de raisons devraient au contraire inciter à se focaliser sur les risques spécifiques aux *interactions entre puissances nucléaires en conflit*, en particulier en temps de crise.

Tout d'abord, les risques résultant de dynamiques de conflit diffèrent considérablement de ceux résultant d'erreurs. Dans un contexte de conflit, le risque peut certes être involontaire, mais aussi délibérément provoqué et exploité par un État belligérant dans le but de soumettre son adversaire et d'atteindre ses objectifs. Le potentiel d'escalade est alors incomparablement plus élevé que dans le cas d'incidents techniques isolés. Étant donné cette ambivalence du risque, les mesures coopératives de réduction des risques ne peuvent être qu'un élément parmi d'autres d'une posture cherchant à se prémunir à la fois des risques involontaires et des stratégies d'exploitation des risques. En vertu d'une telle approche, la réduction des risques doit ainsi être combinée à la maîtrise des armements et à une posture crédible de dissuasion.

Ensuite, une approche stratégique n'implique pas de négliger les risques nés d'erreurs et de problèmes techniques, mais invite à se focaliser sur la façon dont ces risques pourraient interagir avec une dynamique de conflit, soit parce qu'ils la façonnent (en encourageant l'escalade), soit parce qu'elle les détermine (en altérant les niveaux d'alerte et les procédures de contrôle et de commandement).

De manière plus générale, les risques nucléaires doivent être appréhendés au regard du contexte politique et stratégique dont ils émergent. Des facteurs tels que le degré de tensions entre deux puissances nucléaires, l'équilibre des forces entre les deux pays, l'existence ou l'absence d'architectures de sécurité (traités de maîtrise des armements et mesures de confiance) sont autant d'éléments qui devraient être pris en compte au moment d'évaluer le risque d'emploi de l'arme nucléaire, et de mettre en place les moyens de le réduire.

## Risques et dilemme de sécurité

Schelling et Halperin écrivent en 1961 que la maîtrise des armements qualifie « toute forme de coopération militaire entre ennemis potentiels dans le but de réduire le risque de guerre, son envergure et sa violence si elle advient, ainsi que les coûts politiques et économiques de sa préparation<sup>56</sup> ».

---

56. T. C. Schelling et M. H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, op. cit., p. 2. Hedley Bull adopte une approche similaire : il définit la maîtrise des armements comme étant « toute politique militaire

L'essence même de la maîtrise des armements peut ainsi être définie comme une approche coopérative grâce à laquelle plusieurs parties cherchent à renforcer leur sécurité en acceptant des contraintes mutuelles sur certaines facettes de leur puissance militaire et sur les manières de l'employer. La réduction des risques a contribué à cette entreprise pendant la guerre froide, en parallèle des postures de dissuasion et des traités de maîtrise des armements imposant des contraintes strictes aux capacités nucléaires.

Ce que l'on appelle « dilemme de sécurité » résulte de l'incertitude entourant les intentions des autres acteurs du système international. Selon ses théoriciens, deux acteurs sans intentions malveillantes peuvent être poussés à la compétition en raison de contraintes structurelles encourageant les malentendus<sup>57</sup> :

« Lorsque les États cherchent à acquérir les moyens de se défendre, ils obtiennent à la fois trop et pas assez – trop parce qu'ils renforcent, ce faisant, leur capacité d'agression ; pas assez parce que d'autres États, étant menacés, vont renforcer leur propre puissance militaire, réduisant par là même la sécurité du premier. À moins que les prérequis pour l'agression et pour la défense ne diffèrent en nature ou en nombre, une puissance du *statu quo* va chercher à développer la posture militaire similaire à celle d'un agresseur. Les autres États sont alors dans l'incapacité de savoir, au vu de ses forces et de ses préparatifs militaires, si l'État en question a des ambitions agressives. Les États tendent ainsi à postuler le pire.<sup>58</sup> »

Tout au long de la guerre froide, ce dilemme a alimenté les réflexions sur la réduction des risques, en sensibilisant les États à la nécessité de se soumettre à des formes de retenue et de transparence pour renforcer leur sécurité en réduisant le risque que les décisions prises par chaque partie dans le but de se protéger finissent par alimenter une dynamique d'escalade.

Le dilemme de sécurité se manifeste en temps de paix comme en temps de guerre. Sa dynamique de temps de paix est par exemple particulièrement visible dans l'évolution de la relation entre les États-Unis et la Chine depuis la fin de la guerre froide. Les investissements croissants des États-Unis dans les systèmes de défense antimissile balistique visant à contrer les menaces nord-coréennes et iraniennes ont été perçus par Pékin comme dirigés contre la Chine, et ont incité le pays à renforcer sa force nucléaire. En retour, ce

---

permettant aux États antagonistes de coopérer vers un but commun malgré leur opposition dans d'autres domaines ». Voir H. Bull, *The Control of the Arms Race*, New York, NY, Praeger, 1965 (1961), p. xiv.

57. J. Herz, « Idealist Internationalism and the Security Dilemma », *op. cit.* ; R. Jervis, « Cooperation Under the Security Dilemma », *op. cit.*

58. R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1976, p. 64.

geste a été interprété par certains aux États-Unis et ailleurs comme la preuve que Pékin adoptait une posture nucléaire plus ambitieuse<sup>59</sup>.

L'intensité du dilemme de sécurité tend à varier selon les technologies militaires disponibles et, surtout, selon l'état des relations diplomatiques. De fait, la réduction des tensions entre superpuissances après la fin de la guerre froide a, pour un temps, quasiment suspendu ce dilemme. Des causes de désaccord entre Washington et Moscou ont certes réémergé par intermittence (campagne aérienne de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord [OTAN] contre la République fédérale de Yougoslavie au printemps 1999, décision américaine de retrait du traité ABM en 2001, intervention russe en Géorgie en 2008), ravivant les tensions bilatérales. De manière générale, toutefois, après les attentats du 11 septembre 2001, la stratégie des États-Unis se focalise sur la « guerre contre le terrorisme » et la contre-insurrection au Moyen-Orient et en Asie centrale, tandis que la compétition stratégique entre grandes puissances passe au second plan. La révision de la posture nucléaire américaine présentée en 2010 (*Nuclear Posture Review*, NPR) reflète le point de vue dominant en affirmant que « la probabilité d'une guerre nucléaire majeure a considérablement réduit<sup>60</sup> ».

Le paysage a radicalement changé depuis 2014, à la suite de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Est ukrainien par la Russie. En parallèle, les manifestations d'une ambition stratégique grandissante de la part de la Chine suscitent à Washington des inquiétudes quant au risque de rattrapage économique, technologique et militaire et au défi singulier que le pays pourrait représenter pour l'ordre mondial. L'affirmation stratégique de Moscou et Pékin les a conduits à défier le *statu quo* territorial et politique à l'aide de postures mêlant intimidation stratégique, l'ambiguïté, les tactiques de fait accompli et la guerre de l'information. Avec la réémergence des tensions géopolitiques entre puissances nucléaires est réapparu un dilemme de sécurité plus intense qu'au cours des deux décennies précédentes. En Europe, si l'appréciation du risque de guerre majeure et des enjeux au cœur des tensions actuelles reste bien en deçà de ce qui prévalait durant la guerre froide, la probabilité d'un incident s'est accrue avec l'augmentation des activités opérationnelles de la Russie et de l'OTAN (exercices, patrouilles

---

59. Sur les conséquences du dilemme de sécurité sur les dynamiques militaires régionales, voir A. P. Liff et G. John Ikenberry, « Racing Toward Tragedy? China's Rise, Military Competition in the Asia-Pacific, and the Security Dilemma », *International Security*, vol. 39, n° 2, automne 2014, pp. 52-91. Sur la dimension nucléaire du dilemme en particulier, voir B. Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21<sup>st</sup> Century*, Stanford, Stanford University Press, 2016, pp. 154-155.

60. *2010 Nuclear Posture Review Report*, Washington, D.C., Department of Defense, avril 2010, p. 45.

aériennes et maritimes, tactiques de zones grises dans le cyber et l'espace, opérations extérieures en parallèle sur le même théâtre syrien<sup>61</sup>).

En temps de crise, le dilemme de sécurité se manifeste différemment et contribue à accroître les risques d'escalade. En effet, si en temps de paix l'incertitude entoure les ambitions de chaque partie et rend difficile de discerner une éventuelle intention hostile, cette ambiguïté se lève en temps de crise alors que se multiplient les actions militaires et les revendications de chaque partie. Dans le cas des relations entre les États-Unis et la Chine, des facteurs tels que des asymétries nettes entre capacités militaires, la géographie du théâtre, des croyances stratégiques profondément ancrées et un manque de communication bilatérale en cas de crise pourraient peser lourd sur les dynamiques de crise et contribuer à précipiter l'escalade<sup>62</sup>.

Ce renouveau de la compétition géopolitique ravivant le dilemme de sécurité se manifeste sur fond de transformations technologiques et opérationnelles susceptibles de rendre les dynamiques de crise plus instables encore. Plusieurs tendances à l'œuvre ont pour point commun des effets potentiellement dévastateurs sur la stabilité en temps de crise aux niveaux conventionnel et nucléaire<sup>63</sup>. Parmi ces tendances, on peut citer l'augmentation du nombre de systèmes de frappe conventionnelle de précision à longue portée ; la prééminence inédite de la guerre cybernétique et électronique prenant pour cible la supériorité informationnelle et les systèmes de C2 ; l'ambition grandissante des postures de défense antimissile ; l'intérêt des différentes parties pour des capacités de compensation (*offsetting*) contournant les avantages adverses ; enfin, l'augmentation d'options d'attaques ambiguës.

Ces multiples développements rendent à la fois nécessaire et pertinent de recentrer les efforts de réduction des risques sur leur objectif initial : atténuer les conséquences du dilemme de sécurité entre puissances à l'ère nucléaire.

---

61. Au sujet de l'érosion de la stabilité stratégique en Europe, voir C. Brustlein, « The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe », *Prolifération Papers*, n° 60, Ifri, novembre 2018, pp. 26-37 ; L. Kulesa, « The Crisis of Nuclear Arms Control and Its Impact on European Security », *op. cit.* ; B. Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21<sup>st</sup> Century*, *op. cit.*, pp. 106-140. Au sujet de la résurgence stratégique de la Russie depuis 2014, voir D. Adamsky, « Cross-Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy », *Prolifération Papers*, n° 54, Ifri, novembre 2015.

62. Pour une analyse nuancée, voir A. Goldstein, « First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S.-China Relations », *International Security*, vol. 37, n° 4, printemps 2013, pp. 49-89.

63. C. Brustlein, « The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe », *op. cit.*, pp. 30 et suivantes ; J. N. Miller, Jr. et R. Fontaine, *A New Era in U.S.-Russian Strategic Stability: How Changing Geopolitics and Emerging Technologies are Reshaping Pathways to Crisis and Conflict*, Washington, D.C., Center for a New American Security, novembre 2017, pp. 16-34.

## Risques, stratégie et recours à l'arme nucléaire

Penser la réduction des risques dans une perspective stratégique implique d'admettre *la nature ambivalente du risque dans un affrontement de volontés*. Dans une situation de conflit, les risques sont à la fois le reflet de la complexité des organisations chargées de protéger les nations et le produit de la dynamique créée par l'interaction entre deux opposants, dont résulte un chaos singulier. Le risque n'y est pas le simple corollaire d'une situation subie, mais est aussi un élément que chaque partie d'un conflit peut être tentée d'exploiter pour servir ses intérêts et remplir ses objectifs.

Au cœur d'un conflit réside l'opposition entre deux adversaires visant des objectifs différents – parfois diamétralement opposés, mais pas nécessairement. La dynamique qui émerge tandis que chaque acteur tente de soumettre l'autre à sa volonté est propre au domaine conflictuel<sup>64</sup>. Comme Carl von Clausewitz l'a théorisé dans *De la guerre*, le propre d'une action dans un cadre conflictuel est que l'adversaire s'adapte et réagit constamment selon ses objectifs, intentions et perceptions. Ainsi, « la guerre n'est pas l'action d'une force vive sur une masse morte, [...] elle est toujours la collision de deux forces vives<sup>65</sup> ». La présence même d'un adversaire luttant pour atteindre ses objectifs signifie non seulement que la moindre tâche est rendue difficile par l'incertitude entourant ses intentions et capacités, mais aussi que chaque décision peut être anticipée, exploitée, contrée et déjouée par ce même opposant. La nature dialectique de la stratégie rend le succès d'une action donnée incertain et dépendant des intentions et des réactions de l'adversaire. Contrairement à un problème de nature physique ou technique, il ne saurait y avoir de solution constante à un problème de nature stratégique : toute réponse implique de s'adapter à une situation n'étant régie par aucune loi<sup>66</sup>.

Des États en situation de conflit, même larvé, ne sont pas simplement confrontés à des risques, ils les façonnent et les manipulent pour contraindre ou dissuader leurs adversaires, et par là même atteindre leurs objectifs propres<sup>67</sup>. *Aussi longtemps que les parties d'un conflit partagent au moins en partie l'appréciation d'un risque, la réduction des risques sera*

---

64. André Beaufre définit la stratégie comme étant « l'art de la dialectique des volontés employant la force pour résoudre leur conflit ». Voir A. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Paris, Pluriel – Hachette, 1998 (1963), p. 34. Pour une analyse de la dialectique de la stratégie, voir E. N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1987.

65. C. von Clausewitz, *De la guerre*, Paris, Éditions de Minuit, 1955, p. 54.

66. E. N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 1987.

67. T. C. Schelling, *Arms and Influence*, *op. cit.*, pp. 92-125.

*susceptible de contribuer à renforcer à la sécurité globale. Mais bien qu'elle puisse aider à éviter le pire en cas de malentendu, la réduction des risques serait insuffisante à elle seule face à un adversaire exploitant délibérément le risque et misant sur une stratégie du bord du gouffre.*

La stratégie ayant pour but d'imposer sa volonté à un adversaire, créer et manipuler des risques d'escalade, de destruction ou de défaite y tient un rôle central et peut concourir à atteindre des objectifs politiques variés – de la dissuasion à l'intimidation armée<sup>68</sup>. Bien que l'usage de la force s'avère parfois nécessaire, les États lui ont souvent privilégié la menace pour peser sur le comportement de leurs adversaires, en particulier à l'ère nucléaire où la force brute est synonyme de risques d'escalade potentiellement catastrophique. Les armes nucléaires ont ainsi fait de la guerre froide un enchaînement de confrontations entre volontés politiques et de stratégies du bord du gouffre à l'ombre du risque d'escalade nucléaire<sup>69</sup>.

Plongés dans un brouillard d'incertitude avec leurs objectifs politiques pour seule préoccupation, des États en conflit peuvent engager une compétition dans la prise de risques, en élevant progressivement le niveau de danger dans le but de forcer l'adversaire à faire marche arrière. Tandis que les pays bénéficiant d'un équilibre des forces favorables tendent à privilégier des stratégies de minimisation des risques leur permettant de limiter l'escalade, ceux en position moins avantageuse optent plus souvent pour des stratégies de bord du gouffre, jouant sur le risque d'une perte de contrôle. En pratique et selon leur situation, les États ont souvent recours aux deux approches<sup>70</sup>. Bien que leur efficacité pour atteindre des objectifs politiques soit discutable, les stratégies du bord du gouffre ont été utilisées fréquemment durant la guerre froide et continuent de l'être<sup>71</sup>.

---

68. D. Byman et M. Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 3-9. Voir également R. J. Art et K. M. Greenhill, « Coercion: An Analytical Overview », in K. M. Greenhill et P. Krause (dir.), *Coercion: The Power to Hurt in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 3-32.

69. La stratégie du bord du gouffre est définie par Schelling comme le fait de « créer volontaire un risque de guerre identifiable et impossible à contrôler totalement. Le procédé tactique consiste donc à laisser volontairement la situation se dégrader au point de ne plus pouvoir la maîtriser entièrement, dans l'espoir que la pression ainsi exercée sur l'adversaire sera suffisamment forte pour l'amener à résipiscence. L'adversaire se trouve donc harcelé et impressionné par le partage du risque, et le cas échéant dissuadé par la constatation que tout faux pas de sa part provoquerait la chute inéluctable des deux protagonistes ». Voir T. C. Schelling, *Stratégie du conflit*, op. cit., p. 245.

70. Richard Betts distingue les deux approches tout en avançant que la politique étrangère des États-Unis pratiquées pendant les crises de la guerre froide suit une voie médiane entre ces deux extrêmes. Voir R. K. Betts, *Nuclear Blackmail and Nuclear Balance*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1987, pp. 11-16.

71. Pour une critique de l'efficacité des stratégies du bord de l'abîme, voir T. S. Sechser et M. Fuhrmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

Aussi contre-intuitif que cela puisse être, la stratégie du bord du gouffre, qu'il est commun de présenter comme irrationnelle et irresponsable, ne représente pas un danger en soi. Tout dépend en réalité des objectifs poursuivis par celui qui y recourt, puisqu'elle peut aussi bien servir à des fins de légitime défense qu'à des fins de contestation du *statu quo*. L'argument dépasse le seul cadre de la stratégie du bord du gouffre, puisqu'il en va de même de tout envoi de signaux nucléaires. Toute menace de recours à l'arme nucléaire serait-elle intrinsèquement irresponsable ou alimenterait-elle une spirale d'insécurité ? La menace de recours à l'arme nucléaire peut venir en appui d'une stratégie de *dissuasion* visant à protéger des intérêts vitaux, ou d'une stratégie de *coercition* visant à renverser le *statu quo*. *Le choix de présenter ces pratiques distinctes comme intrinsèquement dangereuses sans prendre en compte la nature des buts politiques derrière la décision d'introduire lors d'une crise le risque d'emploi de l'arme nucléaire conduit à une mauvaise appréciation de l'origine du risque, et affaiblit la capacité à se prémunir d'une agression. Surtout, cela néglige la différence fondamentale, reconnue par le droit international, entre l'emploi de la force à des fins de légitime défense et à des fins d'agression. S'appuyer sur une stratégie du bord du gouffre pour soumettre un adversaire dans le but de changer le *statu quo* territorial ou politique ne peut être considéré comme moralement et légalement équivalent à une stratégie recourant au bord du gouffre à des fins de dissuasion<sup>72</sup>.*

Une approche stratégique de la réduction des risques doit ainsi rendre compte de l'ambivalence fondamentale du risque nucléaire : le risque d'emploi de l'arme nucléaire peut résulter d'une instabilité stratégique comme d'une stratégie délibérée, et peut être convoqué en appui d'une agression comme en vue d'empêcher une guerre – bien qu'il soit considérablement plus efficace dans ce dernier rôle. Si les mesures de réduction des risques stratégiques peuvent permettre de faire face à une situation d'instabilité stratégique, elles ne suffisent pas pour empêcher une agression et ne peuvent donc se substituer aux autres méthodes permettant d'imposer une forme de retenue à un adversaire hostile et provocateur. En d'autres termes, *les efforts bien intentionnés de limitation des risques d'escalade nucléaire accidentelle ou involontaire ne doivent pas entraver la capacité collective à limiter les risques d'une guerre<sup>73</sup>*. En pratique,

---

72. Voir, par exemple, N. L. Highsmith, *On the Legality of Nuclear Deterrence*, Livermore, CA, Center for Global Security Research – Lawrence Livermore National Laboratory, 2019, pp. 56-66 ; M. Quinlan, *Thinking about Nuclear Weapons: Principles, Problems, Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 46-55 ; N. Roche et H. Tardy-Joubert, « Peut-on réconcilier morale et dissuasion nucléaire ? », *Commentaire*, n° 168, hiver 2019-2020, pp. 795-806.

73. Brad Roberts défend un argument similaire, illustrant notamment comment l'administration Obama est parvenue à un équilibre entre les mesures de réduction des risques et la crédibilité d'une posture de



heureusement, *ces deux entreprises ne s'excluent pas toujours l'une l'autre* : tout dépend *in fine* des mesures prises. En l'occurrence, l'un des intérêts que présentent les mesures de réduction des risques stratégiques, dont le passé a illustré la valeur, est de permettre aux décideurs de mieux distinguer les cas où les risques d'escalade sont consciemment créés et délibérément entretenus de ceux où ils sont le produit d'un malentendu.

## La primauté du contexte

Que l'on évalue les risques d'emploi de l'arme nucléaire ou les options en vue de les réduire, il est aisé de se focaliser sur les aspects techniques du problème en négligeant le rôle d'un autre facteur, de nature différente : la dynamique que crée le conflit entre deux adversaires. Les recherches portant sur les risques – leur gestion, leur prévention et leur réduction – ne s'intéressent que très marginalement à la guerre, à l'escalade et aux questions militaires. Les méthodologies d'analyse des risques qui résultent de ces recherches sont appliquées indifféremment aux domaines les plus variés dans lesquels un événement est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les intérêts d'une partie : la même méthode est appliquée aux marchés financiers, aux chaînes logistiques, à la sécurité industrielle, aux pandémies ou aux catastrophes naturelles. Dans cette approche, le risque est entendu comme un élément quantifiable, un événement nécessairement négatif dont la probabilité d'occurrence peut être diminuée par des ajustements techniques ou par l'optimisation de pratiques organisationnelles.

Une telle approche ne prend en compte ni l'aspect compétitif – donc dialectique – de la stratégie, ni l'importance des enjeux politiques. En raison de la nature dialectique du conflit, quantifier un risque tel que la probabilité d'emploi de l'arme nucléaire dans un contexte donné est impossible : les facteurs à prendre en compte sont trop nombreux et variés pour se prêter à une quantification. En outre, comment quantifier un risque sur la base d'informations que les États manipulent pour envoyer des signaux stratégiques, et tandis qu'ils recourent à la dissimulation, voire à la déception sur leurs intentions et leurs capacités ?

La définition la plus courante du risque nucléaire – le produit de la gravité du danger posé par l'emploi de l'arme nucléaire et de sa probabilité<sup>74</sup> – devrait inciter à une meilleure prise en compte du contexte dans les méthodes d'évaluation des risques et de définition des mesures de réduction de ces risques, *car ni l'ampleur du danger qui peut être posé par l'arme*

---

dissuasion élargie, dans B. Roberts, « On Adapting Nuclear Deterrence to Reduce Nuclear Risks », *Daedalus*, vol. 149, n° 2, printemps 2020, pp. 69-83.

74. Voir, entre autres, P. Lewis *et al.*, *Too Close for Comfort: Cases of Near Nuclear Use and Options for Policy*, *op. cit.*, p. 4 ; W. Wan, *Nuclear Risk Reduction: A Framework for Analysis*, *op. cit.*

*nucléaire ni sa probabilité ne peuvent être évaluées sans intégrer des éléments contextuels. Si nombre d'événements associés aux risques nucléaires – comme une fausse alerte, une erreur tactique ou un avertissement ambigu – peuvent en théorie déclencher une série de réactions conduisant à l'emploi de l'arme nucléaire, le contexte détermine le potentiel d'erreur et d'escalade d'un élément déclencheur donné.*

La conséquence logique est que *la réduction des risques nucléaires ne saurait se limiter aux mesures focalisées exclusivement sur les armes nucléaires*. La réduction des risques nucléaires vise certes à empêcher l'emploi de l'arme nucléaire, mais elle peut et doit, pour ce faire, prendre en compte tous les facteurs de risque d'escalade, y compris ceux n'étant pas de nature nucléaire. L'expérience de la gestion des crises au cours de la guerre froide a prouvé à de nombreuses reprises que les signaux et manœuvres nucléaires surviennent en parallèle aux signaux et manœuvres conventionnels, et ainsi que l'évolution du rapport de force conventionnel au cours des combats peut conduire les belligérants à envisager un recours à l'arme nucléaire<sup>75</sup>. Plus largement, il est difficile d'imaginer un scénario d'emploi de l'arme nucléaire n'ayant pas commencé au niveau non nucléaire du conflit, par exemple avec des incidents locaux entre forces conventionnelles. L'importance grandissante des capacités non nucléaires – comme les armes conventionnelles avancées et les armes cybernétiques et spatiales – dans les postures de sécurité et la stratégie militaire ne fait que renforcer ce lien entre dynamiques non nucléaires et risque d'emploi de l'arme nucléaire. Le rôle accru de ces capacités dans les postures et la volonté grandissante, aux États-Unis, en Russie et en Chine, de mieux intégrer les stratégies conventionnelle et nucléaire devraient amener à en faire un élément central de tout effort de réduction des risques.

L'analyse des scénarios d'opérations conventionnelles aboutissant à une escalade involontaire et à un emploi de l'arme nucléaire illustre cette importance du contexte. La première étude académique sur ce type de risque est conduite par Barry Posen dans les années 1980, alors que l'armée américaine fait montre d'une confiance de plus en plus affirmée vis-à-vis de sa capacité à contrôler l'escalade en Europe sans avoir recours aux armes nucléaires. Posen avance que le double impact de vastes campagnes conventionnelles tournées vers l'offensive, en particulier en mer et dans les airs, et de l'incertitude propre à chaque guerre, particulièrement dans un

---

75. B. G. Blair, « Alerting in Crisis and in Conventional War », in A. B. Carter, J. D. Steinbruner et C. A. Zraket (dir.), *Managing Nuclear Operations*, op. cit., pp. 75-120 ; A. B. Carter, « Sources of Error and of Uncertainty », in A. B. Carter, J. D. Steinbruner et C. A. Zraket (dir.), *Managing Nuclear Operations*, op. cit., pp. 616 et suivantes ; B. Posen, *Inadvertent Escalation*, op. cit. ; S. D. Sagan, *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993, pp. 135 et suivantes.

conflit d'une telle intensité, peut conduire Moscou à recourir aux armes nucléaires<sup>76</sup>.

Ce qui apparaissait déjà comme un risque pendant la guerre froide apparaît plus prégnant encore aujourd'hui maintenant qu'un nombre grandissant de capacités non nucléaires peuvent servir à conduire des attaques stratégiques, c'est-à-dire causant des dommages ou des perturbations si profonds qu'ils seraient susceptibles d'affecter les intérêts vitaux d'un État. Pendant la guerre froide, conduire une attaque stratégique impliquait quasi nécessairement l'emploi d'armes nucléaires ou d'armes de destruction massive, ou des offensives conventionnelles de grande ampleur. Aujourd'hui, des attaques cyber ou des drones, accessibles à des pays autres que les seules puissances nucléaires, peuvent être utilisés pour frapper un État en plein cœur. Les systèmes d'armes conventionnels se sont à tel point développés en termes de létalité que de plus en plus de pays les utilisent pour des missions d'attaques stratégiques<sup>77</sup>. La tendance est même plus large encore, puisque tant les systèmes conventionnels offensifs que défensifs peuvent conduire des missions stratégiques (les capacités de déni d'accès et d'interdiction de zone [*Anti-Access/Area Denial* – A2/AD] en sont un exemple) tout comme les options d'attaques non-cinétiques (guerre cybernétique et électronique)<sup>78</sup>. Le problème de l'escalade « par inadvertance » évolue donc en fonction du rôle attribué aux capacités conventionnelles, de l'élargissement de l'éventail d'options d'attaques stratégiques, et de l'imbrication entre systèmes d'armes conventionnels et nucléaires<sup>79</sup>.

76. B. Posen, *Inadvertent Escalation*, *op. cit.*

77. J. M. Acton, *Silver Bullet? Asking the Right Questions about Conventional Prompt Global Strike*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2013 ; C. Brustlein, « Conventionalizing Deterrence? U.S. Prompt Strike Programs and Their Limits », *Proliferation Papers*, n° 52, Ifri, janvier 2015 ; M. S. Chase et A. S. Erickson, « The Conventional Missile Capabilities of China's Second Artillery Force: Cornerstone of Deterrence and Warfighting », *Asian Security*, vol. 8, n° 2, 2012, pp. 115-137 ; R. Christman, « Conventional Missions for China's Second Artillery Corps », *Comparative Strategy*, vol. 30, 2011, pp. 198-228 ; D. Johnson, *Russia's Conventional Precision Strike Capabilities, Regional Crises, and Nuclear Thresholds*, Livermore, CA, Lawrence Livermore National Laboratory/Center for Global Security Research, février 2018 ; R. N. McDermott et T. Bukkvoll, *Russia in the Precision-Strike Regime: Military Theory, Procurement and Operational Impact*, Kjeller, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), août 2017.

78. C. Brustlein, « The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe », *op. cit.* ; D. C. Gompert et M. Libicki, « Cyber War and Nuclear Peace », *Survival*, vol. 61, n° 4, août-septembre 2019, pp. 45-62 ; H. Lin, « Escalation Dynamics and Conflict Termination in Cyberspace », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 6, n° 3, automne 2012, pp. 46-70 ; J. N. Miller, Jr. et R. Fontaine, *A New Era in U.S.-Russian Strategic Stability*, *op. cit.*

79. Voir, entre autres, J. M. Acton (dir.), *Entanglement: Russian and Chinese Perspectives on Non-Nuclear Weapons and Nuclear Risks*, *op. cit.* ; J. M. Acton, « Escalation through Entanglement », *op. cit.* ; C. Talmadge, « Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States », *op. cit.*

Le lien entre le rôle stratégique croissant des capacités non nucléaires et le risque d'escalade nucléaire est complexe. Le caractère moins destructeur et plus discriminant de ces capacités amène certains experts à considérer qu'une riposte nucléaire serait très peu probable<sup>80</sup>. Cette évaluation omet en réalité un certain nombre d'éléments : tout d'abord, ce qui est vu comme discriminant par certains peut être perçu différemment par d'autres ; les belligérants visant à infliger des dommages discriminés peuvent ainsi avoir une représentation erronée des seuils critiques de leur adversaire. Envisager une riposte nucléaire à une attaque cyber peut sembler irréaliste mais ne saurait être écarté puisqu'une telle attaque est susceptible d'endommager durablement les systèmes d'information vitaux pour le fonctionnement d'une société moderne. En second lieu, les États-Unis n'ont plus le monopole de ces capacités d'attaques stratégiques : tous les possesseurs de l'arme nucléaire en disposent, ainsi que bien d'autres États. Qu'elle serve d'avertissement pour rétablir la dissuasion ou d'outil de coercition, une attaque non nucléaire discriminée peut déclencher un processus d'escalade voyant l'intensité des destructions augmenter au point d'affecter les intérêts vitaux d'un belligérant et que celui-ci envisage l'emploi de l'arme nucléaire. Ainsi, *une attaque non nucléaire pourrait importer moins par ses effets immédiats que par ses conséquences sur la dynamique d'escalade.*

Les mesures de réduction des risques pourraient aider à traiter ce problème – par des engagements réciproques dans les doctrines en faveur d'une retenue, par l'établissement et l'utilisation de lignes de communication de crise ou l'institution de normes de comportement. Mais les mesures de réduction des risques font partie d'un ensemble de mesures unilatérales et coopératives grâce auxquelles les États peuvent renforcer leur sécurité nationale et la stabilité stratégique. *Établir des mesures de réduction des risques sans appréhender de manière adéquate la manière dont les dynamiques de conflit peuvent aboutir à une escalade nucléaire peut réduire l'efficacité d'autres mesures déjà en place, telle que l'aptitude de la dissuasion nucléaire à prévenir des agressions directes et à canaliser les conflits.* Replacer le contexte au centre des préoccupations est donc indispensable pour s'assurer que les mesures prises pour limiter les risques ne jouent pas au détriment d'autres axes d'effort essentiels à la sécurité nationale et globale.

---

80. Voir, par exemple, D. Kimball, « Taking First-Use of Nukes Off the Table: Good for the United States and the World », *War on the Rocks*, 14 juillet 2016, disponible sur : <https://warontherocks.com> ; J. B. Steinberg, « Expanding the Options and Lowering the Threshold for Nuclear Weapons », *Texas National Security Review*, 13 février 2018, disponible sur : <https://tnsr.org>.

Pour mesurer l'importance du contexte, prenons l'exemple d'un risque d'escalade nucléaire identifié par la communauté des experts et des décideurs : le risque qu'une frappe conventionnelle conduite par une puissance nucléaire et visant un lanceur de missiles sol-sol à capacité duale (conventionnelle/nucléaire) d'une autre puissance nucléaire conduise à une escalade vers l'emploi de l'arme nucléaire<sup>81</sup>. Considéré de manière isolée, cet exemple apparaît comme l'archétype des risques nucléaires à l'ère des systèmes à capacité duale, des options d'attaques non nucléaires rapides et des délais resserrés pour les décideurs. En réalité, même dans le cas d'un scénario aussi spécifique, le cheminement éventuel vers l'escalade nucléaire dépendrait de variables contextuelles nombreuses et variées qu'il convient ainsi de garder à l'esprit (voir Encadré 1, page 44).

Cette liste pourrait être complétée de nombreux autres facteurs de niveau stratégique, opérationnel voire technique, pour évaluer de manière fine comment un mode d'action spécifique pourrait – ou non – conduire à un emploi de l'arme nucléaire. Une liste plus variée et plus longue encore devrait être dressée pour évaluer le risque de voir des événements tels qu'un accident ou un dysfonctionnement du système d'alerte avancée, avertissant par erreur qu'une attaque balistique est en cours, déclencher une guerre nucléaire.

Comprendre les risques nucléaires signifie également prendre en compte non seulement ce qui favorise l'escalade rapide, mais aussi ce qui encourage retenue et prudence de la part des décideurs, jusqu'au cœur d'une crise. Le degré de confiance des décideurs dans les chances de survie de leurs capacités de riposte et de leur système C2 et, dans une moindre mesure, leur confiance dans leur capacité à bénéficier d'une alerte précoce et à surveiller et comprendre correctement la nature de l'attaque adverse tiendraient un rôle majeur en incitant à la retenue et à la prudence<sup>82</sup>.

---

81. T. Zhao et L. Bin, « The Underappreciated Risks of Entanglement: A Chinese Perspective », in J. M. Acton (dir.), *Entanglement: Russian and Chinese Perspectives on Non-Nuclear Weapons and Nuclear Risks*, op. cit., pp. 52 et suivantes.

82. R. Hersman et al., *Under the Nuclear Shadow: Situational Awareness Technology and Crisis Decisionmaking*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, mars 2020. Pour une analyse antérieure de certaines de ces problématiques, voir P. Bracken, *The Command and Control of Nuclear Forces*, New Haven, CT, Yale University Press, 1983 ; A. B. Carter, J. D. Steinbruner et C. A. Zraket (dir.), *Managing Nuclear Operations*, op. cit.

### **Encadré 1. Exemples de variables affectant le risque d'escalade nucléaire en cas de frappe conventionnelle contre un lanceur à capacité duale**

#### **Variables au niveau stratégique**

- Quelle est la posture déclaratoire du pays ciblé et que dit-elle de telles circonstances ?
- Quels signaux le pays ciblé a-t-il envoyés, que ce soit en temps de paix, de crise et de guerre, concernant le rôle ou la valeur spécifique des lanceurs de missiles attaqués ?
- Quels signaux l'attaquant a-t-il envoyés concernant le but précis de l'attaque ?
- L'attaque est-elle unique et isolée ou fait-elle partie (1) d'une campagne aérienne plus imposante visant plusieurs lanceurs, ou même (2) d'une première frappe visant à désarmer l'adversaire ?
- Une guerre est-elle en cours ? Quel est l'équilibre des enjeux entre les deux parties ? L'un des belligérants semble-t-il avoir pris le dessus ?
- Si l'attaque ne fait pas partie d'un plan offensif plus vaste, est-elle perçue par le pays ciblé comme étant limitée dans sa nature ? Le pays ciblé est-il confiant en sa capacité à évaluer la nature limitée ou illimitée de l'attaque ?
- Le pays ciblé possède-t-il une capacité nucléaire de frappe en second pouvant résister à une première frappe ? Cette attaque compromet-elle d'une manière ou d'une autre cette capacité ?

#### **Variables au niveau opérationnel**

- L'unité prise pour cible joue-t-elle un rôle particulier dans la dissuasion nucléaire ?
- La cible est-elle touchée ? Est-elle détruite ? Une autre cible a-t-elle été détruite par erreur ?
- Combien d'autres lanceurs similaires le pays possède-t-il ?
- Le lanceur ciblé se trouve-t-il sur le territoire national du pays ou à l'étranger ?
- Le lanceur visé était-il porteur de têtes nucléaires ?
- Le lanceur visé, ou un autre lanceur de cette unité, était-il impliqué dans une mission de frappe conventionnelle avant d'être pris pour cible ?
- Les moyens utilisés par l'attaquant au cours de la frappe peuvent-ils, pendant leur phase de vol, sembler menacer un élément vital des forces nucléaires du pays ciblé ?

Ainsi, de manière générale, les facteurs pesant le plus sur la décision d'un pays d'employer l'arme nucléaire semblent dépendre entièrement du contexte – ils dépendent du pays, de la crise en cours, du théâtre des opérations, des stratégies et capacités employées. Il est impossible de les déterminer complètement par avance.

*Surtout, plus que les capacités et les structures de force présentes, ce sont le comportement et les stratégies des acteurs qui peuvent orienter la dynamique d'escalade de manière décisive. En l'absence de ces comportements explicitement reliés à une crise et contribuant à l'escalade – hostilité déclarée, déclarations agressives, manœuvres conventionnelles et opérations militaires –, le risque de voir un incident isolé déclencher un recours à l'arme nucléaire resterait quasi nul.*

Il est clair qu'un ensemble plus large de paramètres doit être pris en compte lors de l'évaluation de la probabilité d'une escalade nucléaire. Ceci devrait nous inciter à adopter des stratégies de réduction des risques embrassant non seulement les aspects techniques d'une posture mais aussi les dimensions comportementales et non nucléaires – comme les exercices conventionnels de grande ampleur, les doctrines militaires, ou les normes de comportement appliquées aux domaines spatial et cyber.





# Leçons d'un demi-siècle de réduction des risques stratégiques

Notre approche de la réduction des risques stratégiques gagnerait à la fois à être élargie, pour prendre en compte les capacités non nucléaires, et à se focaliser sur un problème cohérent, à savoir atténuer les effets du dilemme de sécurité en aidant à réduire l'ambiguïté autour des intentions et des capacités des possesseurs de l'arme nucléaire. Pour illustrer cela, la partie suivante revient sur l'histoire des mesures de réduction des risques existantes et sur la manière dont elles ont pu – ou non – prévenir ou désamorcer les dynamiques d'escalade en temps de crise et de conflit à travers des efforts de transparence, de communication et de retenue. Ce faisant, cette partie identifie cinq leçons du passé pour appréhender l'intérêt que présente la réduction des risques stratégiques à l'ère d'une compétition géopolitique exacerbée.

## Les mesures de réduction des risques non nucléaires ont un rôle à jouer

Le large éventail de facteurs non nucléaires pouvant conduire à une escalade est déjà clairement identifié durant la guerre froide ; pendant des décennies, les mesures de réduction des risques conventionnels apparaissent comme nécessaires à la réduction des risques nucléaires<sup>83</sup>. Ceci explique pourquoi les premiers efforts de réduction des risques de guerre nucléaire ne portaient pas seulement sur les armes, doctrines, et systèmes de commandement et de contrôle nucléaires. En l'occurrence, les mesures de réduction des risques conventionnels font parfois leurs preuves avant même que les traités de maîtrise des armements ne commencent à imposer de contraintes fermes aux structures de force nucléaires des deux superpuissances.

Par exemple, l'Accord bilatéral sur la prévention des incidents en mer (INCSEA) de 1972 contribue à la prévention d'une guerre nucléaire directement et indirectement, bien qu'il ne soit pas conçu spécifiquement dans ce but. De manière directe, l'article VI de l'accord oblige chaque

---

83. A. J. Vick et J. A. Thomson, « The Military Significance of Restrictions on the Operations of Strategic Nuclear Forces », in Blechman (dir.), *Preventing Nuclear War*, op. cit., pp. 123-124.

signataire à alerter l'autre en cas d'« actions en haute mer présentant un danger pour les navires ou les avions en vol<sup>84</sup> ». Du fait de cet article, chaque partie a transmis à l'autre des bulletins d'alerte (*notice to airmen and mariners*, NOTAM) lorsqu'un tir d'essai de missile balistique devait retomber en haute mer. L'accord INCSEA n'est d'ailleurs pas la première mesure de confiance requérant une notification en cas de tir de missiles balistiques : l'Accord sur les mesures de réduction des risques de guerre nucléaire de 1971 impose à chaque partie d'alerter l'autre de « tout tir de missile planifié si ce tir sort des frontières nationales et s'effectue en direction de l'autre partie » (article IV<sup>85</sup>). En pratique cependant, les deux puissances semblent avoir évité de réaliser des tirs de missiles répondant à ces critères. Ainsi, sans l'accord INCSEA, elles n'auraient ainsi pas eu à échanger de pré-notification de tirs. En complétant l'accord de 1971, l'accord INCSEA a permis aux États-Unis d'obtenir des données sur un nombre limité de tirs de missiles balistiques intercontinentaux conduits par l'URSS, ainsi que sur la majorité de ses tirs de missiles mer-sol<sup>86</sup>. Dans l'autre sens, étant donné l'impossibilité pour les États-Unis de réaliser des essais de missiles à longue portée sur leur propre territoire, l'accord leur a imposé d'avertir l'URSS – et plus tard la Russie – pour chacun des tirs d'essais de missiles balistiques intercontinentaux et de missiles mer-sol stratégiques américains depuis 1971.

La contribution indirecte de l'accord INCSEA à la réduction des risques nucléaires a été sans doute plus importante. En établissant de nouvelles règles de conduite pour les navires et les avions en mer, l'accord a conduit à une réduction nette des incidents en mer (voir *infra*) à une époque où le potentiel d'escalade propre à de tels événements était particulièrement élevé. Ce potentiel d'escalade résidait alors dans des facteurs tels que les pratiques récurrentes de harcèlement des navires de recueil du renseignement, l'avantage à l'attaque surprise au niveau tactique du combat naval, la présence d'armes nucléaires tactiques à bord de nombreux types de navires et de sous-marins, ou encore la difficulté pour les dirigeants de disposer d'une vision claire d'une situation opérationnelle lointaine et en rapide évolution, accroissant ainsi les risques de malentendu<sup>87</sup>.

---

84. *Agreement on the Prevention of Incidents on and over the High Seas*, Moscou, 25 mai 1972.

85. *Agreement on Measures to Reduce the Outbreak of Nuclear War between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics*, Washington, D.C., 30 septembre 1971.

86. Le rapport du Département de la Défense sur les propositions de lignes de communication directe et de mesures de confiance, datant de 1983 et rendu public, indique que seuls 5 à 10 % des essais de missiles balistiques intercontinentaux soviétiques sont identifiés par l'accord INCSEA, tandis que plus de 55 % des essais de missiles mer-sol soviétiques le sont. Voir C. W. Weinberger, *Direct Communications Links and Other Measures to Enhance Stability*, *op. cit.*, pp. 7-8.

87. Au sujet des dangers présentés par les incidents en mer, voir S. M. Lynn-Jones, « A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea », *International Security*, vol. 9, n° 4 printemps 1985,

L'accord INCSEA prouve que la réduction des risques d'escalade entre puissances nucléaires peut passer par des mesures n'étant pas exclusivement ou explicitement centrées sur les capacités nucléaires. Le mémorandum d'entente signé par la Russie et les États-Unis en octobre 2015 dans le but de limiter les risques d'incidents aériens en Syrie en fournit une autre illustration, plus récente<sup>88</sup>. Parce que les forces aériennes russes et celles de la coalition contre l'État islamique ont dû opérer sur les mêmes théâtres d'opérations, et étant donné le risque élevé de voir une escalade rapide, la mise en place d'une ligne de communication pour assurer la déconflition de l'espace aérien est apparue indispensable. Les efforts se sont non seulement maintenus, mais approfondis et étendus avec la poursuite de la guerre en Syrie, aboutissant à l'établissement d'une ligne de communication en service continu entre le centre d'opérations russe sur la base aérienne de Hmeimim, en Syrie, le centre de commandement des opérations aériennes (Combined Air Operations Center, CAOC) au Qatar et le commandant de l'opération *Inherent Resolve*<sup>89</sup>.

## Les comportements des puissances nucléaires peuvent être canalisés

Les accords de réduction des risques nucléaires signés dans les années 1970 sont bien moins visibles que les instruments traditionnels de maîtrise des armements tels que les traités SALT, ABM, puis plus tard FNI, START, ou encore le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe. Or les deux ont émergé en parallèle, et les mesures de réduction des risques telles que les lignes de communication directe ou les accords sur les incidents en mer ont commencé à apporter des résultats concrets et à renforcer la stabilité dès les années 1970, bien avant que les traités de maîtrise des armements ne contraignent fortement les capacités des superpuissances. En établissant des règles négociées entre les parties, les mesures de réduction des risques sont parvenues à instaurer un engagement réciproque au respect des normes de comportement qui, sans être total, a réorienté les pratiques des superpuissances. Non seulement ces accords réduisent les pratiques involontairement provocatrices en objectivant les préoccupations des deux parties, mais ils aident à faire émerger des habitudes plus responsables dont

---

pp. 162-169. Au sujet des types de comportement adoptés avant et après la signature de l'accord, voir D. F. Winkler, *Cold War at Sea: High-Sea Confrontation between the United States and the Soviet Union*, Annapolis, MD, Naval Institute Press, 2000, pp. 1-66, 118-162.

88. L. Ferdinando, « U.S., Russia Sign Memorandum on Air Safety in Syria », *DoD News*, 20 octobre 2015, disponible sur : [www.defense.gov](http://www.defense.gov).

89. Au sujet des efforts vers une déconflition en Syrie, voir A. S. Weiss et N. Ng, « Collision Avoidance: The Lessons of U.S. and Russian Operations in Syria », Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 20 mars 2019.

il devient coûteux de dévier – jamais extrêmement coûteux, certes, mais suffisamment pour que ce soit évité en temps normal. Les mesures de réduction des risques apportent ainsi une stabilité directe aux niveaux opérationnel (unités militaires), stratégique (échanges de notifications) et politique (communication directe) avant même que les traités de maîtrise des armements ne puissent contribuer à stabiliser la compétition bilatérale<sup>90</sup>.

Certains types de comportement à risque qui préexistaient sont ainsi directement altérés par plusieurs de ces mesures. Par exemple, avant la signature de l'accord INCSEA, des manœuvres provocatrices en mer et dans les airs sont fréquemment employées dans un but coercitif. Bien que les deux superpuissances soient impliquées dans ce type de manœuvres, la flotte soviétique, en situation d'infériorité relative face à la flotte américaine, tend à se reposer davantage sur des comportements à risque : manœuvres aériennes et navales visant à tenir les navires américains de renseignement à bonne distance du territoire soviétique qu'ils tentent de surveiller et à empêcher la flotte de surface américaine de pister les sous-marins soviétiques ; navigation dangereuse à proximité des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) américains après leur départ du port ou avant leur arrivée, etc.<sup>91</sup>

Le nombre d'incidents de ce type chute nettement après la signature de l'accord INCSEA en 1972. Un an plus tard, malgré des tensions accrues en mer Méditerranée lors de la Guerre du Kippour, les normes de comportement introduites par les traités tiennent bon :

Malgré l'afflux de plus de 150 navires de guerre dans un espace maritime restreint, et malgré les manœuvres répétées en vue de prendre un avantage tactique, peu de violations de l'accord signé à Moscou en mai 1972 ont eu lieu. La confrontation en mer Méditerranée n'a pas empêché le nombre de violations supposées de l'accord de chuter de 24 la première année à 7 [en 1973]. [...] Il n'y a eu ni collisions, ni cas de manœuvres de harcèlement à faible distance<sup>92</sup>.

La valeur de l'accord INCSEA, à travers son aptitude à canaliser les comportements dans l'espace maritime au cours de la guerre du Kippour de 1973 apparaît d'autant plus importante si l'on considère au même moment la tentative américaine de dissuader l'URSS d'intervenir militairement aux côtés des pays arabes, qui se traduit alors par le passage des forces

---

90. G. Bunn, *Arms Control by Committee: Managing Negotiations with the Russians*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1992, pp. 230-231.

91. D. F. Winkler, *Cold War at Sea*, *op. cit.*, pp. 33-34.

92. *Ibid.*, p. 123.

américaines au niveau d'alerte DEFCON 3. Tandis que le *Strategic Air Command* américain poursuit sa préparation en annulant des missions d'entraînement routinière, en testant ses réseaux de C2, en dispersant des avions de ravitaillement et en préparant d'autres B-52 au décollage, l'accord de 1972 aide directement à réduire les risques de voir un accrochage naval entre Soviétiques et Américains dégénérer en dynamique escalade nucléaire<sup>93</sup>.

Les mesures de réduction des risques font plus que canaliser des relations de compétition en les orientant vers des comportements moins provocants : elles peuvent instaurer de nouvelles habitudes de transparence et de coopération. L'échange d'informations permettant de distinguer de simples exercices militaires de signaux indiquant une attaque imminente ou en cours représente un autre avantage procuré par ces mesures, qu'il s'agisse de la pré-notification de tirs de missiles balistiques ou de celle d'exercices militaires à grande échelle. Étant donné les inquiétudes partagées face au risque d'une attaque nucléaire surprise et le rôle que tiendrait le vecteur balistique pour réaliser une telle attaque, pré-alerter un adversaire potentiel des tirs d'essais des missiles balistiques contribue de manière essentielle à maintenir la stabilité stratégique.

Dans ce domaine, on l'a vu, les premières mesures dans le cadre de l'Accord sur les mesures de réduction des risques de guerre nucléaire de 1971, d'efficacité limitée, sont rapidement renforcées par l'accord INCSEA (cf. *supra*). Le traité SALT II de 1979 renforce également ce dispositif en obligeant « chaque partie d'alerter l'autre largement en avance en cas de lancements multiples d'ICBM ou de tirs d'ICBM sortant des frontières nationales », en fournissant dans ces notifications plus de précisions que celles prévues dans l'accord INCSEA. Bien que le traité ne soit jamais entré en vigueur, les États-Unis ont néanmoins pré-notifié tous leurs tirs d'ICBM à partir de 1979 en suivant ce protocole plus détaillé<sup>94</sup>. De même, en mai 1988, les deux États signent un accord prévoyant la pré-notification de tous les tirs d'ICBM et de SLBM quels qu'ils soient, en annonçant que leurs points d'origines et, de façon plus détaillée, leur zone d'impact prévue<sup>95</sup>.

Il est intéressant de noter que cet accord de 1988 est devenu l'un des instruments sur lesquels se sont ultérieurement appuyés les traités bilatéraux de maîtrise des armements nucléaires stratégiques, y ajoutant des

---

93. S. D. Sagan, « Nuclear Alerts and Crisis Management », in S. M. Lynn-Jones, S. E. Miller et S. Van Evera (dir.), *Nuclear Diplomacy and Crisis Management*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1990, pp. 182-188.

94. C. W. Weinberger, *Direct Communications Links and Other Measures to Enhance Stability*, op. cit., p. 8.

95. Agreement on Notifications of Launches of Intercontinental Ballistic Missiles and Submarine-Launched Ballistic Missiles, Moscou, 31 mai 1988.

mesures de transparence et de confiance (échange de données télémétriques, pré-alertes en cas de déploiements, etc.) sans toutefois s'y substituer<sup>96</sup>. Lorsque le traité New START expirera, entre 2021 et 2026, et faute de nouvel accord instaurant des mesures de transparence additionnelles, l'accord de 1988 deviendra le seul engagement bilatéral imposant à la Russie et aux États-Unis de se notifier mutuellement de tous leurs tirs d'ICBM et de SLBM.

## Réduire l'ambiguïté stratégique et opérationnelle est possible

L'ambiguïté entourant les intentions d'un adversaire potentiel peut résulter d'actions délibérées comme de facteurs structurels ou involontaires. Diminuer le degré d'ambiguïté peut contribuer à la stabilité stratégique et à la sécurité internationale si cela réduit la probabilité que des intentions défensives soient interprétées comme hostiles et/ou si cela accroît la probabilité que des actions hostiles soient dissuadées, ou identifiées assez tôt pour être neutralisées.

En stratégie, toute source d'ambiguïté assumée n'est pas nécessairement source d'instabilité<sup>97</sup>. L'ambiguïté entourant la définition de l'intérêt vital de chaque puissance nucléaire, par exemple, empêche un agresseur potentiel d'identifier la meilleure façon de maximiser ses gains sans risquer des représailles. À ce titre, elle aide à décourager les initiatives hostiles et à limiter la violence entre États. Mais l'ambiguïté peut être source d'instabilité si elle est entretenue pour masquer la préparation d'une attaque surprise ou d'une initiative hostile restant sous le seuil de l'agression caractérisée. Un pays préparant une offensive essaiera d'accroître l'ambiguïté autour de ses capacités pour éviter que ces dernières ne soient détectées, réduisant ainsi l'aptitude de sa cible à s'en prémunir et à réagir rapidement et avec efficacité. Cette ambiguïté peut être entretenue ou renforcée par l'emploi de méthodes de dissimulation et de déception, qui réduisent le « rapport signal sur bruit » (*noise to signal ratio*) et rendent ainsi l'alerte précoce et la caractérisation d'une attaque plus difficiles<sup>98</sup>.

---

96. Voir l'article VI(1) du Protocole d'alerte du traité START et l'article IV(1) de la quatrième section du Protocole du traité New START.

97. R. Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution*, op. cit., pp. 29-35.

98. Au sujet de la déception stratégique, voir D. C. Daniel et K. L. Herbig (dir.), *Strategic Military Deception*, New York, NY, Pergamon Press, 1981 ; M. I. Handel, *War, Strategy and Intelligence*, Londres, Frank Cass, 1989, pp. 310-454.

L'ambiguïté opérationnelle et stratégique est au cœur de ce qui a été récemment qualifié de tactique et stratégie de « zone grise<sup>99</sup> ».

Les mesures de réduction des risques n'ont jamais eu pour vocation d'empêcher un pays d'en attaquer un autre. Leur but est bien de réduire l'ambiguïté autour des actions d'un pays potentiellement hostile<sup>100</sup>. Par définition, aucune mesure dont l'efficacité repose sur la coopération entre deux adversaires potentiels ne suffirait à contenir les ambitions d'un pays agressif. *En pratique, les mesures de réduction des risques aident pourtant à comprendre et à clarifier les intentions réelles d'un pays<sup>101</sup>*. Une fois mises en place des normes de transparence, de retenue et d'échange d'informations, le respect ou la violation de ces engagements par un État est un puissant indicateur de ses intentions. En fournissant des indications sur la réponse à adopter face au comportement ambigu d'un adversaire – allant de la fermeté (dissuasion) à l'apaisement des tensions (désescalade)<sup>102</sup> – ces mesures réduisent ainsi le dilemme de sécurité. Ce détail échappe souvent aux détracteurs de la maîtrise des armements, qui négligent la valeur de ce type de mesures. Elles ne peuvent en aucun cas se substituer à la dissuasion, mais peuvent contribuer à la gestion de crise, à la prévention de crise, ou encore à la stabilisation d'une relation politique sur le long terme<sup>103</sup>.

Des instruments comme le Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité entrent dans cette catégorie de mesures de réduction des risques. Leurs bénéfices ont été visibles lorsque des États parties à l'accord ont été la cible d'attaques russes directes ou indirectes. Lors de la guerre de 2008 en Géorgie et plus encore lors de la guerre en Ukraine en 2014, certaines dispositions du Document de Vienne, comme le déploiement d'équipes d'inspection, ont été mises en œuvre en vue de rassembler des informations sur les opérations et le comportement russes en Crimée et en Ukraine de l'Est. En parallèle, plusieurs dizaines de missions de survol rendues possibles par le Traité « Ciel Ouvert » ont été menées au-dessus du territoire ukrainien et du sud-ouest de la Russie<sup>104</sup>. Si le refus de la Russie de

---

99. Une récente étude RAND définit la zone grise comme « un espace opérationnel entre paix et guerre impliquant des actions coercitives visant à changer le *statu quo* sans dépasser un certain seuil pour éviter une riposte militaire conventionnelle. Cette tactique se traduit souvent par l'impossibilité d'attribuer la responsabilité des événements à certaines actions militaires ou non militaires ». Voir L. J. Morris *et al.*, *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2019, p. 8.

100. S. Croft, *Strategies of arms control: A History and Typology*, *op. cit.*, p. 7.

101. S. Nunn et J. Warner, « A Practical Approach to Containing Nuclear Dangers », in Blechman (dir.), *Preventing Nuclear War*, *op. cit.*, p. 2.

102. R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, *op. cit.*, pp. 58-113.

103. J. S. Nye, « Nuclear Risk Reduction Measures and U.S.-Soviet Relations », in Blechman (dir.), *Preventing Nuclear War*, *op. cit.*, pp. 12 et suivantes.

104. J. Engvall, *OSCE and Military Confidence-Building in Conflicts: Lessons from Georgia and Ukraine*, Stockholm, FOI, mars 2019, pp. 36-41.

se soumettre à la plupart des inspections prévues dans le cadre du Document de Vienne n'a pas permis de lever le voile d'opacité entourant ses opérations en Ukraine, le rejet par Moscou des mesures de transparence a néanmoins fourni un indicateur objectif de sa volonté d'obstruction, l'empêchant de tirer un profit diplomatique de sa stratégie d'ambiguïté.

*Ainsi, en instaurant des normes de comportement qui différencient les comportements provocateurs et non provocateurs sur une base définie d'un commun accord, les mesures de réduction des risques contribuent à distinguer les ambitions malveillantes de celles pouvant paraître comme telles malgré elles, permettant ainsi une réponse appropriée et adaptée.*

La guerre en Syrie illustre également, quoique différemment, la façon dont les mesures de réduction des risques peuvent *a minima* aider à répondre à des pratiques ambiguës telles que les stratégies de zone grise, permettant aux pays y étant confrontés de ne pas être démunis. Le 7 février 2018, près de Deir ez-Zor, une unité composée de forces spéciales américaines et de rebelles syriens a été accrochée par un détachement fort de 500 combattants appuyés de tanks et d'artillerie lourde, rapidement identifié comme provenant de l'armée syrienne et d'un groupe paramilitaire russe connu sous le nom de « Groupe Wagner ». Les États-Unis ont alors utilisé les lignes de communication mises en place avec la Russie pour demander confirmation au « haut commandement de l'armée russe en Syrie [qu'il] ne s'agissait pas de ses troupes ». Une fois que l'état-major russe s'était dissocié du « Groupe Wagner », les troupes américaines ont été autorisées à répondre à l'assaut de manière ferme sans risquer une escalade de la part de la Russie<sup>105</sup>. Ainsi, tandis que se dessinait un scénario singulièrement préoccupant, voyant l'affrontement direct de soldats américains et de combattants proches de Moscou, les mesures de réduction des risques mises en place ont permis d'éviter qu'un accrochage local ne dégénère en crise majeure entre deux puissances nucléaires, en forçant Moscou à sortir de l'ambiguïté accompagnant son recours aux forces paramilitaires.

Enfin, lorsqu'elles sont respectées suffisamment longtemps pour permettre l'émergence d'une norme concrète, les mesures de réduction des risques mettent ainsi en place des seuils dont la transgression devient de plus en plus significative – et donc potentiellement coûteuse – avec le temps. Si, après les avoir respectés, un État viole ses engagements, en prenant une initiative proscrite ou en cessant d'appliquer une mesure de transparence, la signification de cet acte devient automatiquement plus importante puisque

---

105. T. Gibbons-Neff, « How a 4-Hour Battle Between Russian Mercenaries and U.S. Commandos Unfolded in Syria », *The New York Times*, 24 mai 2018.



la violation peut être caractérisée d'intentionnelle. Par exemple, la signature de l'Accord sur la prévention des incidents en mer n'a pas mis fin à tout comportement provocateur. Cependant, une fois l'accord INCSEA signé, appliqué, et pris en compte par les réglementations nationales en vigueur, tout comportement provocateur advenant en mer entre les États-Unis et l'URSS (1) a fait l'objet d'un processus d'examen bilatéral permettant d'exprimer les plaintes et d'examiner les preuves d'actions dangereuses survenues au cours de l'incident ; (2) il devient plus aisé d'interpréter ces actions. Qu'il s'agisse d'une démonstration de force destinée à exercer une pression politique ou à exprimer un mécontentement, il est *a minima* clair que l'incident ne résulte pas d'une incompréhension ou d'un accident, et donc que l'on peut y répondre de manière appropriée<sup>106</sup>.

## Des mesures bilatérales peuvent jeter les bases d'améliorations globales

On a vu au cours des dernières décennies plusieurs exemples de mesures de confiance bilatérales intégrées plus tard dans le cadre d'autres relations bilatérales, voire de régimes multinationaux.

Bien qu'à ses débuts, l'accord INCSEA ne concerne que la relation entre les États-Unis et l'URSS, le nombre d'accords augmente ainsi par la suite, en particulier à la fin de la guerre froide. Le succès de ces mesures de réduction des risques crée un précédent qui est reproduit ensuite dans le cadre d'autres relations bilatérales : avec le Royaume-Uni (1986), l'Allemagne de l'Ouest (1988), la France (1989), l'Italie (1989), l'Espagne (1990), les Pays-Bas (1990), ainsi que le Canada, la Grèce, le Portugal et la Turquie<sup>107</sup>. Si les principes sous-jacents aux accords INCSEA se diffusent principalement au cours de la seconde moitié des années 1980, à une époque où les relations diplomatiques entre les capitales occidentales et Moscou sont déjà en voie d'amélioration, ils ont conservé leur valeur avec le temps et ont continué à apporter de la stabilité depuis la fin de la guerre froide, même lorsque les tensions géopolitiques sont réapparues. Ce type de mesures s'est même étendu au-delà des relations bilatérales avec la flotte soviétique/russe : un accord INCSEA a été signé en novembre 1990 entre l'Allemagne de l'Ouest et la Pologne, tandis qu'un accord similaire à l'accord INCSEA a été mis en place entre les États-Unis et la Chine en 1998<sup>108</sup>.

---

106. S. M. Lynn-Jones, « A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea », *op. cit.* ; D. F. Winkler, *Cold War at Sea*, *op. cit.*

107. *Bilateral Military Agreements between NATO Member States and the Soviet Union on the Prevention of Incidents*, European Leadership Network, non daté, disponible sur : [www.europeanleadershipnetwork.org](http://www.europeanleadershipnetwork.org).

108. D. F. Winkler, *Cold War at Sea*, *op. cit.*, pp. 167-172.

Les accords prévoyant la pré-notification des tirs de missiles balistiques constituent un autre exemple de cette possibilité de multilatéralisation des mesures de réduction des risques stratégiques. À la fin de la guerre froide, la guerre entre l'Iran et l'Irak et l'opération Tempête du désert ont illustré la tendance à la prolifération de missiles balistiques et semblaient annoncer une ère d'instabilité stratégique accrue au niveau régional. Le Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques signé à La Haye (HCoC) fait partie des instruments mis en place pour faire face à ce défi ; il comprend l'obligation pour tous les États parties au code d'alerter les autres en cas de tir de missiles balistiques et de lanceurs spatiaux<sup>109</sup>. 140 États font désormais partie du HCoC et reçoivent les pré-notifications des autres membres, contribuant ainsi à stabiliser leurs relations. À un niveau bilatéral, cette fois, le précédent américano-soviétique a incité l'Inde et le Pakistan à adopter un accord similaire en 2005. L'accord a été adapté aux besoins du sous-continent indien et s'applique à tous les types de missiles balistiques quelle que soit leur portée. Il comprend notamment des contraintes sur les zones de lancement, les trajectoires et les zones d'impact prévues, de façon à ce que les tirs soient réalisés à distance du territoire de l'autre partie<sup>110</sup>.

## Les mesures de réduction des risques peuvent être résilientes

Moins visibles que les traités de maîtrise des armements, certaines mesures de confiance et de sécurité réduisant les risques d'instabilité sont en place depuis des décennies. Bien que certaines mesures soient intégrées à des traités formels, la plupart prennent la forme d'engagements politiques n'étant pas juridiquement contraignants. L'inconvénient d'une telle configuration est connu : les contraintes pesant sur chaque État partie peuvent plus facilement être levées.

Cette moindre visibilité a aussi un avantage : elle évite à certaines de ces mesures de subir le même sort que les traités de maîtrise des armements, dont la capacité à renforcer la sécurité coopérative est de plus en plus contestée, et qui font l'objet d'une forte polarisation politique et idéologique. Aux États-Unis, contrairement aux traités de maîtrise des armements, que le Sénat doit ratifier, les mesures de réduction des risques restent sous le contrôle de l'exécutif et ne sont que peu affectées par le rejet du Congrès des contraintes imposées à la puissance américaine. Ce caractère non

---

109. Sur le HCoC, voir notamment : « What is HCoC », site de l'HCoC, février 2020, disponible sur : [www.hcoc.at](http://www.hcoc.at) ; et le site de l'HCoC, disponible sur : [www.nonproliferation.eu](http://www.nonproliferation.eu).

110. Accord entre l'Inde et le Pakistan sur l'alerte en cas d'essai en vol de missiles balistiques, Islamabad, 2005, disponible sur : <http://mea.gov.in>.

contraignant des mesures aurait pu conduire à leur échec, mais la plupart sont toujours actives et restent appliquées – malgré quelques problèmes de conformité dans le cas de l'Acte final d'Helsinki de 1975 ou du Document de Vienne, advenus la plupart du temps en lien avec des conflits locaux, non dans le cadre des rapports entre puissances nucléaires<sup>111</sup>.

À l'image d'autres mesures de maîtrise des armements, les mesures de réduction des risques ont pu être critiquées en raison de leur naïveté supposée, voire du danger qu'elles introduiraient en donnant l'illusion qu'une coopération est possible avec des États indignes de confiance et n'attendant qu'une occasion d'exploiter la crédulité des démocraties<sup>112</sup>. Les efforts de transparence et ceux visant à établir des canaux de communication pour prévenir et gérer des crises se heurtent ainsi au scepticisme de détracteurs persuadés que ces canaux, tels que la *hotline* américano-soviétique, seront utilisés comme instruments de déception<sup>113</sup>. Au bilan, pourtant, l'expérience de mise en œuvre de ces accords n'a pas révélé de tentative d'exploitation ou de tromperie. Au contraire, le recours à la ligne de communication directe entre Washington et Moscou a permis de clarifier les intentions et de partager des informations en temps de crise. Rien n'indique qu'une exploitation malveillante de ce canal de communication ait jamais eu lieu, que ce soit avant ou après la fin de la guerre froide ; au contraire, il semble avoir contribué à faire émerger une confiance réciproque entre dirigeants américains et soviétiques.

Il y a trente ans, Colin Gray reprochait à la maîtrise des armements d'être prisonnière d'un paradoxe : comme instrument servant à renforcer la sécurité, elle serait inutile lorsqu'elle est réalisable, c'est-à-dire lorsque l'état des relations diplomatiques permettrait la conclusion d'un accord ; à l'inverse, elle serait politiquement inatteignable lorsqu'elle pourrait être utile et que règnent la méfiance et les tensions<sup>114</sup>. En réalité, le paradoxe n'en est un qu'à première vue, et se dissipe si l'on évalue l'efficacité des mesures de réduction des risques sur le long terme. Les tensions entre États s'intensifient ou s'apaisent, mais les instruments sont bien souvent restés en place et ont continué à œuvrer en stabilisant les relations, notamment durant les crises. Par exemple, les normes de comportement responsable développées après la signature de l'accord INCSEA ont su prouver leur

---

111. Z. Lachowski, *Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe*, SIPRI Research Report, n° 18, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 85-96.

112. J. E. Hinds, « The Limits of Confidence » in J. Borawski (dir.), *Avoiding War in the Nuclear Age*, *op. cit.*, pp. 184-198.

113. S. K. Horn, « The Hotline », in J. Borawski (dir.), *Avoiding War in the Nuclear Age*, *op. cit.*, p. 43.

114. C. S. Gray, *House of Cards: Why Arms Control Must Fail*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1992, pp. 17-18.

résistance aux tensions<sup>115</sup>. De manière plus récente et plus importante encore, les mesures de transparence et de partage d'informations intégrées au traité New START et à l'accord de 1988 sur les tirs de missiles balistiques ont été appliquées en bonne et due forme par chaque partie, ce même au cœur de la crise en Ukraine, au cours de laquelle les Forces des fusées stratégiques russes ont procédé à pas moins de six tirs de missiles balistiques stratégiques<sup>116</sup>.

*En résumé, le fait que des États parties aient continué à prendre des risques et à recourir à la coercition vis-à-vis d'autres États parties malgré l'existence d'accords ne signifie pas que ces mêmes accords aient échoué. Aussi longtemps qu'un accord continue à produire ses effets tout au long d'une crise, réduisant ainsi les risques d'escalade involontaire, il remplit son rôle.* Les mesures de réduction des risques peuvent aider à atténuer les effets les plus graves et les plus dangereux du dilemme de sécurité, mais on ne peut pour autant attendre d'elles qu'elles fassent disparaître d'un conflit toute forme d'instabilité.

La résilience politique et opérationnelle des mesures de réduction des risques sur le temps long est donc cruciale, quelques années pouvant suffire pour que des relations politiques se dégradent. Par conséquent, les effets des mesures de réduction des risques telles que les mesures de confiance et de sécurité peuvent paraître dérisoires lorsque ces instruments sont mis en place dans un contexte de tensions faibles, seul le long terme en révèle la valeur et l'importance. Bien qu'on ne puisse présager du respect de ces mesures à l'avenir, les dernières décennies ont montré que toutes les puissances nucléaires pouvaient tirer bénéfice de ce type d'accords et pouvaient même s'y soumettre lors de crises diplomatiques intenses – précisément lorsque cela compte.

---

115. D. F. Winkler, *Cold War at Sea*, *op. cit.*, pp. 140-141.

116. Deux missiles balistiques mer-sol et quatre missiles sol-sol intercontinentaux ont été tirés entre mars et mai 2014. Les deux missiles mer-sol ont été tirés le même jour qu'un SS-25 *Topol*. Voir les entrées sur le blog de Pavel Podvig: « Another new warhead test in a Topol launch from Kapustin Yar », 4 mars 2014 ; « RS-24 Yars launched from Plesetsk », 14 avril 2014 ; « Multiple missile launches during a command and control exercise », 8 mai 2014 ; « Topol-E launched from Kapustin Yar », 20 mai 2014, accessibles à l'adresse : <http://russianforces.org>.

# Conclusion – La réduction des risques et l’avenir de la retenue stratégique

Les leçons du passé sont riches d’enseignements quant aux bénéfices pouvant être tirés de l’adoption d’une approche stratégique de la réduction des risques nucléaires. Il est crucial de conserver une acception large de la maîtrise des armements dans un contexte où les traités ayant incarné cet effort sont de plus en plus critiqués et remis en cause. Les traités bilatéraux juridiquement contraignants, aussi précieux et symboliques soient-ils, ne sont pas les seuls instruments pertinents hérités de la fin de la guerre froide et des années 1990. D’autres formes de retenue négociée ont été appliquées à des pratiques et capacités stratégiques et opérationnelles et contribué à renforcer la sécurité et la stabilité en temps de crise, que ce soit pendant certaines des crises les plus intenses de la guerre froide ou lors de tensions géopolitiques plus récentes.

Le renouveau actuel de la compétition stratégique rappelle douloureusement que la coopération seule ne permet de faire face à l’ensemble du spectre des menaces, et que le risque de guerre n’est pas seulement le produit d’un malentendu ou d’une incompréhension. Certains pays ont l’ambition de contester l’ordre international et la plupart cherchent des manières d’affaiblir des rivaux, de les soumettre, ou d’en obtenir des concessions. Dans un tel contexte, les mesures de réduction des risques ne suffiront jamais à prévenir l’escalade et la guerre et doivent ainsi être complétées et soutenues de postures de dissuasion crédibles, dont le but reste de décourager des attaques ciblant les intérêts vitaux et d’éviter un glissement vers des stratégies désinhibées reposant principalement sur l’usage de la force.

Pour autant, il serait erroné de déduire que la réduction des risques ne peut être qu’inutile dans un contexte de compétition stratégique. *Les mesures de réduction des risques stratégiques sont d’autant plus importantes lorsque règne l’hostilité mutuelle et que l’activité opérationnelle s’intensifie, puisque c’est précisément dans ce contexte que les risques associés à une mauvaise interprétation ou à une erreur de jugement sont les plus élevés.* Les grandes puissances ont toujours un intérêt partagé à ce que le pire – singulièrement une guerre nucléaire – soit évité.

Les mesures de réduction des risques stratégiques actuelles et à venir doivent contribuer à canaliser la compétition stratégique et à l'éloigner de ses formes les plus dangereuses.

Bien que le champ couvert par cette étude ne permette pas une analyse exhaustive des mesures répondant à l'ensemble des risques d'instabilité stratégique, cette recherche a mis en relief des leçons tirées des expériences passées de réduction des risques entre puissances nucléaires, et fait émerger deux lignes d'effort complémentaires pour l'avenir.

- ▀ **Approfondir les discussions actuelles entre membres du P5 au sujet des politiques nucléaires et des risques stratégiques, et entamer le développement d'un régime de retenue stratégique adapté au XXI<sup>e</sup> siècle.** Les pays du P5 peuvent prouver leur volonté de réduire les risques nucléaires en intégrant les problématiques suivantes à leurs discussions sur les doctrines et les postures nucléaires : recours aux signaux nucléaires et sources d'ambiguïté ; retenue et critères de suffisance dans la constitution et le développement des arsenaux nucléaires (armes, vecteurs et plateformes ; recherche et développement, dont les essais nucléaires ; acquisition ; déploiement) ; systèmes et plateformes à capacité duale ; capacités non nucléaires offensives et défensives ; et, enfin, avenir du rapport entre attaque et défense<sup>117</sup>. Ces différents points pourraient servir de points d'entrée à une discussion entre puissances nucléaires sur la manière dont le principe de retenue peut se décliner dans leurs interactions et sur les formes qu'il pourrait prendre en pratique, en temps de crise comme de paix, en termes d'orientations doctrinales et de politiques déclaratoires, de développement et d'essais de systèmes d'armes, ainsi que dans de nouveaux milieux d'affrontement comme le cyberspace ou l'espace<sup>118</sup>.
- ▀ **Rendre les mesures de confiance héritées de la guerre froide plus pertinentes encore face aux défis actuels.** Plusieurs mécanismes bilatéraux ou régionaux de réduction des risques, comme une douzaine d'accords INCSEA bilatéraux, le Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité, ou encore l'Accord bilatéral sur la prévention d'activités militaires dangereuses (*Agreement on the*

---

117. Des recommandations comparables bien que différentes figurent dans S. Shetty et H. Williams, *The P5 Process: Opportunities for Success in the NPT Review Conference*, Londres, King's College London/European Leadership Network, juin 2020, pp. 9-10.

118. Ce que Lewis Dunn appelle le « code de responsabilités nucléaires » offre de nombreuses illustrations tout à fait pertinentes de ce que pourrait être la dimension nucléaire de ce régime de retenue. Voir L. A. Dunn, « Reducing Global Nuclear Risk: A Strategy for Cooperative Engagement », in B. Roberts (dir.), *Major Power Rivalry and Nuclear Risk Reduction: Perspectives from Russia, China, and the United States*, Livermore, CA, Center for Global Security Research – Lawrence Livermore National Laboratory, mai 2020, pp. 32-34.

*Prevention of Dangerous Military Activities*, PDMA), ont été rédigés il y a parfois 50 ans, en se fondant sur l'état de la technologie d'alors, et en se concentrant sur l'Europe. Ces mécanismes peuvent encore se montrer utiles pour réduire l'ambiguïté militaire et densifier les canaux de communication et les échanges d'information. Actualiser ces accords impliquerait de les amener à prendre en compte des capacités et des technologies plus modernes (missiles sol-air à longue portée, éclairage par faisceaux radar, guerre électronique, capacités de frappes conventionnelles rapides, etc.) qui préoccupent aujourd'hui les États parties. Plus largement, l'actualisation des accords pourrait conduire à améliorer la transparence qu'ils offrent, à l'instar du Document de Vienne sur les mesures de confiance<sup>119</sup>. Une priorité plus urgente encore serait de convenir de mesures de réduction des risques similaires pour couvrir des régions où les risques nucléaires sont en augmentation et où l'architecture de sécurité est insuffisamment développée, en particulier dans les océans Pacifique occidental et Indien. Étant donné le nombre croissant d'incidents entre navires à proximité des côtes chinoises et le développement des marines indienne et pakistanaise, y compris en vue de missions nucléaires, entamer des discussions en vue d'un potentiel régime INCSEA en Asie de l'Est et en Asie du Sud contribuerait de manière importante à réduire les risques d'incidents pouvant conduire à une escalade entre puissances nucléaires. D'une façon similaire, au vu du nombre d'essais de missiles balistiques réalisés par la Chine ces dernières années, voir Pékin rejoindre les rangs du Code de conduite de La Haye et l'intégrer dans le système de pré-notification de tirs de fusées et de missiles balistiques de toutes portées contribuerait singulièrement à la stabilité stratégique.

Il est de la responsabilité des possesseurs de l'arme nucléaire de reconnaître qu'aussi longtemps que celle-ci existera, prévenir son emploi opérationnel représentera un intérêt fondamental de tous, et devrait constituer un objectif majeur de leurs politiques de sécurité. L'un des aspects les plus préoccupants de l'ère actuelle est sans doute que les prises de position des dirigeants de plusieurs puissances nucléaires reflètent de moins en moins la perception qu'elles partagent la même volonté d'éviter le pire. Les efforts et mesures de réduction des risques ont un rôle majeur à jouer en vue d'éviter que les stratégies et comportements étatiques ne poursuivent leur dérive vers des postures opaques et compétitives sapant toujours plus la stabilité stratégique.

---

119. Au sujet des besoins spécifiques d'actualisation des mesures de confiance en Europe, voir, par exemple, les suggestions dans C. Brustlein, « The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe », *op. cit.* ; S. Charap *et al.*, *A New Approach to Conventional Arms Control in Europe: Addressing the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2020.



Institut français  
des relations  
internationales