

LA REVUE DE LA POSTURE NUCLÉAIRE AMÉRICAINE ET LE NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE DE L'ADMINISTRATION BUSH

PAR

BERNARD SITT (*)

Dès l'arrivée de la nouvelle administration américaine au début de l'année 2001, le Congrès avait demandé au Secrétaire à la Défense de conduire, en concertation avec le Secrétaire à l'Énergie, une revue de la posture nucléaire (*Nuclear Posture Review, NPR*) englobant les aspects politico-stratégiques, les objectifs et les moyens de la politique nationale de maîtrise des armements, l'évolution des arsenaux et des programmes de l'ensemble du complexe nucléaire militaire, pour la décennie à venir et compte tenu de l'évaluation de l'ensemble des menaces, parmi lesquelles figurent aujourd'hui celles du terrorisme international.

Rendus publics le 9 janvier 2002, dans leurs grandes lignes et pour leurs aspects non classifiés (1), les résultats de cette NPR, très attendus, ont fait (et font encore) l'objet de réactions très contrastées, y compris aux États-Unis, et ce, notamment après la parution dans la presse et sur Internet, au cours du mois de mars, de larges extraits du rapport classifié soumis au Congrès, dont les exégèses diverses n'ont pas manqué d'envenimer le débat.

LE CONTEXTE ET LES PRÉMISSSES DE LA NPR

La précédente NPR, qui était la première du genre, remontait à 1994 et s'inscrivait dans le contexte stratégique et dans le format du Traité de désarmement bilatéral américano-russe START II, c'est-à-dire dans une logique de continuité des réductions qui illustre les effets positifs d'une dynamique de détente post-Guerre froide. Ce Traité assignait aux arsenaux stratégiques des deux Grands un objectif de décroissance somme toute très ambitieux, qui devait les amener à un niveau de 3 000 à 3 500 têtes nucléaires à la fin de 2007.

(*) Directeur pour les affaires de sécurité internationale au Commissariat à l'Énergie Atomique, professeur associé à l'Université de Marne-la-Vallée et directeur du CESIM (Centre d'Études de Sécurité Internationale et de Maîtrise des armements). Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que leur auteur.

(1) Une présentation formelle classifiée avait été faite la veille au Congrès.

La logique de lancement de la nouvelle NPR a été quant à elle très différente. Il s'est agi, pour la nouvelle administration, d'afficher une volonté plus résolue de sortir des lendemains de Guerre froide et d'explicitier, s'agissant de la doctrine et des forces nucléaires, les orientations de la politique de défense américaine dans un environnement de sécurité transformé. Les éléments clefs du « nouveau cadre stratégique », dans lequel s'inscrit notamment la relation avec la Russie, avaient d'ailleurs été annoncés successivement au cours des mois précédents :

- le discours du Président Bush le 1^{er} mai 2001, à la National Defense University, avait affirmé les grandes orientations : construction progressive d'une défense antimissiles permettant de faire face aux différentes menaces proliférantes; nouvelles et importantes réductions de l'arsenal stratégique; transformation de la relation d'ennemi à ennemi avec la Russie en une relation de partenariat et de coopération globale.
- le 30 septembre 2001, était publié, par le Département à la Défense, le rapport de la *Quadriennial Defense Review* (QDR), définissant les nouveaux paradigmes et les grands objectifs de la stratégie de défense : ceux-ci, bien que résultant de travaux menés avant le 11 septembre, ne furent aucunement remis en cause par les attentats de New York et de Washington.
- lors du Sommet russo-américain de Washington-Crawford, le Président américain avait annoncé, le 13 décembre 2001, que son pays réduirait unilatéralement son arsenal nucléaire stratégique à un niveau de 1 700 à 2 200 têtes « opérationnellement déployées » (2) au cours de la décennie, préemptant ainsi les négociations à venir et invitant par ailleurs son homologue russe à prendre une initiative similaire. Ultérieurement, le Président Poutine déclara que la Russie était prête à descendre jusqu'à 1 500 têtes.
- le 13 décembre 2001, la Maison-Blanche avait annoncé, avec le préavis de six mois requis, le retrait américain du Traité ABM, ouvrant ainsi la voie à un développement sans contraintes juridiques d'un système de défense antimissiles du territoire national (3).

Le terrain était donc déjà largement balisé pour une révision complète du dimensionnement et de l'organisation des forces nucléaires. Au-delà des effets d'annonce d'une rhétorique résolument novatrice et qui voudrait donner l'impression d'une véritable rupture, il faut tenter de mesurer la signifi-

(2) Cette appellation désigne les têtes qui sont « disponibles de manière immédiate ou dans un délai se comptant en jours ». Ce concept nouveau de comptabilité n'avait pas manqué de susciter un débat assez vif, au motif, selon ses détracteurs, qu'il permettait de ne pas compter dans l'arsenal les armes momentanément indisponibles pour seules raisons de maintenance.

(3) Il est intéressant de relever que la réaction russe à ce retrait avait été, finalement, relativement modérée. Contrairement aux craintes communément exprimées, en particulier par certains analystes russes, il n'a pas été question de dénonciation de traités de l'*arms control* bilatéral traditionnel tel qu'INF, FCE ou, encore moins, START I.

cation et la portée réelle des mesures affichées et des orientations des programmes qui les sous-tendent.

LES GRANDES LIGNES DOCTRINALES DE LA NPR

L'esprit de la nouvelle NPR s'inscrit dans une approche « capacitaire » basée, non plus sur l'évaluation d'une menace unique clairement identifiée et en quelque sorte mesurée (*threat-based*), mais sur la conception d'une multiplicité de capacités destinées à faire face à un large spectre de menaces (*capabilities-based*). Celles-ci peuvent être le fait d'Etats hostiles ou d'entités non étatiques capables d'actions terroristes massives, dans un environnement évolutif et mal prévisible, dominé par la prolifération des armes nucléaires, chimiques, biologiques et des missiles balistiques.

La nouvelle posture vise en premier lieu « une plus grande flexibilité » que par le passé, compte tenu de l'élargissement du spectre des menaces et un rééquilibrage, d'ailleurs annoncé et attendu, entre les systèmes défensifs et les systèmes offensifs, qui seront à la fois nucléaires et non nucléaires. Ainsi que les discours officiels l'ont affirmé à de multiples reprises, la doctrine de la destruction mutuelle assurée (MAD), qui avait prévalu entre les deux Grands durant toute la Guerre froide, n'est plus de mise : l'arme nucléaire perd de sa centralité et l'arsenal sera dimensionné au « *plus bas niveau considéré comme compatible avec la sécurité des Etats-Unis, de leurs alliés et de leurs amis* ». En revanche, la dissuasion (*deterrence*) reste plus que jamais d'actualité, et sera, pour les décennies à venir, assurée d'une manière qualifiée de diversifiée, à la fois :

- par les trois composantes nucléaires classiques (terrestre, océanique, aéroportée), qui sont toutes trois maintenues (si tant est que le scénario de la suppression de l'une d'entre elles ait pu avoir une chance d'être retenu), et continuent à « jouer un rôle vital »;
- par des systèmes d'armes conventionnelles, qualifiés de stratégiques, capables de frappes de haute précision et utilisant les plus hautes technologies accessibles, destinés à jouer également un rôle dissuasif et à réduire ainsi la nécessité du recours à l'arme nucléaire en relevant le seuil de son emploi.

On assiste par conséquent ici au retour de la « dissuasion conventionnelle » du début des années quatre-vingt-dix, née après la guerre du Golfe, que ses concepteurs avaient fondée sur l'utilisation de systèmes conventionnels ayant une capacité désarmante qui permettrait de décourager l'adversaire (4).

(4) Les opposants à ce concept de « déni » arguent du fait qu'une telle capacité est une capacité de bataille et ne saurait remplir un rôle de dissuasion.

La principale novation conceptuelle de la NPR est l'établissement d'une nouvelle triade, dans laquelle la triade nucléaire classique est en quelque sorte emboîtée et n'en est plus que l'une des composantes. De manière concrète, la nouvelle triade d'après-Guerre froide se composera :

- de systèmes de forces offensives (nucléaires et non nucléaires),
- de systèmes de défenses actives et passives, incluant en particulier la défense antimissiles,
- d'une infrastructure de défense intégrée totalement renouvelée et plus réactive, intégrant des capacités de commande, de contrôle et de renseignement renforcées et adaptées aux nouvelles formes de menaces.

L'effet de ce nouvel habillage est de permettre à la fois de souligner la réduction de l'importance de l'arme nucléaire et d'affirmer sa pérennité comme outil de dissuasion.

Une autre innovation, celle-ci à caractère opérationnel, est l'introduction du concept de tête « *opérationnellement déployée* », initialement introduit à l'occasion du Sommet de Crawford. En fait, l'arsenal nucléaire stratégique américain inclut à présent :

- un arsenal actif, qui comprend à la fois les armes opérationnellement déployées et une réserve « active » susceptible d'être à son tour déployée sur des ICBM, des bombardiers ou des sous-marins, dans des délais qui peuvent se compter en semaines, mois ou années, selon l'appréciation des menaces ; aucune décision n'a encore été prise concernant le nombre de têtes qui seront maintenues dans la réserve active ; à l'évidence, ce nombre est susceptible d'évoluer avec le temps ;
- un arsenal « inactif », qui inclut des têtes destinées aux activités d'assurance qualité et d'essais de fiabilité, ainsi qu'à la fourniture d'éléments de rechange en cas de nécessité.

Selon la présentation qui en a été faite, cette nouvelle méthode d'inventaire offre l'intérêt de permettre une transparence accrue et de mettre en valeur la souplesse dans les capacités de reconstitution, grâce à laquelle une réduction de l'arsenal opérationnellement déployé devient possible.

L'aspect déclaratoire de la nouvelle doctrine a été soigneusement étudié également. A la NPR de 1994 étaient associés deux mots clefs, *lead and hedge* (mener et se préserver), destinés à illustrer la posture politique et opérationnelle dans le contexte de START II. Dans la nouvelle posture, les mots clefs sont ceux qui désignent et réaffirment les quatre objectifs de la politique de défense repris de la QDR : *deter, dissuade, assure, defeat*.

Deter s'adresse aux agresseurs, qui doivent être convaincus que les Etats-Unis disposent de tous les moyens nucléaires et non nucléaires nécessaires pour les dissuader et qui doivent être découragés dans leurs desseins, les défenses antimissiles en place condamnant en outre à l'échec toute tentative d'attaque. *Dissuade* s'adresse aux compétiteurs, qu'il s'agit en fait de

convaincre que toute tentative de course aux armements avec les Etats-Unis serait vaine. *Assure* s'adresse aux alliés et amis, qui doivent être assurés du soutien et de la protection procurés par les capacités nucléaires et non nucléaires américaines. *Defeat*, enfin, s'adresse naturellement aux ennemis, qui doivent être convaincus que les capacités de frappe américaines permettraient de neutraliser toutes leurs cibles, en même temps que les défenses fourniraient la protection nécessaire du territoire national si la dissuasion venait à être mise en échec.

La démarche fondamentale qui a prévalu dans l'élaboration de cette nouvelle posture s'apparente à une quête d'invulnérabilité. Elle est fondée sur deux principes de sécurité qui relèvent en tout cas d'une politique de puissance très affirmée, qu'aucune limite budgétaire ou technologique ne vient contrecarrer, tout au moins au stade présent :

- aucune option stratégique ne doit être fermée *a priori* et le pouvoir politique doit pouvoir disposer du maximum de flexibilité face à une menace avérée ou à une situation de crise,
- toutes les options engagées en matière de réduction des arsenaux nucléaires doivent être réversibles, afin de préserver les éventuelles nécessités de remontée en puissance face à la survenue ou à la résurgence d'une menace elle-même montante.

Cette démarche a en particulier pesé sur les orientations de la NPR en matière de réduction des arsenaux stratégiques, d'orientation des programmes d'études et de recherche et d'interdiction des essais.

LA RÉDUCTION DES ARSENAUX NUCLÉAIRES STRATÉGIQUES

L'objectif de 1 700 à 2 200 têtes opérationnellement déployées déclaré au Sommet de Crawford est réaffirmé avec une échéance fixée à 2012. La NPR fixe en outre un objectif intermédiaire de 3 800 têtes à l'horizon 2007. L'on peut observer ici, à titre de comparaison, que l'objectif START II au même horizon était de 3 500 têtes et que Russie et Etats-Unis s'étaient engagés en 1997, à la suite du Sommet d'Helsinki et dans le cadre des accords de New York que le Sénat américain s'est constamment refusé à ratifier, à négocier pour la même échéance d'application de 2007 un accord START III au niveau de 2 000 à 2 500 têtes.

Force est donc de constater que les réductions programmées sur la décennie 2002-2012, surtout si l'on prend en considération le maintien de la réserve active, sont moindres que celles qui étaient susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre du défunt processus START d'ici fin 2007. L'arsenal nucléaire américain est donc appelé à se maintenir, pour le futur prévisible, à un niveau très significatif.

Il n'est pas inintéressant de noter que les réductions annoncées pour 2007 se feront par le retrait du service des 50 missiles MX Peacekeeper à 10 têtes et de 4 sous-marins Trident (5) (soit 48 missiles à 6 ou 8 têtes) sur les 18 actuellement en service (dont en permanence deux sont en phase de « grand carénage »), ainsi que par le « déchargement » progressif d'un certain nombre de têtes des missiles stratégiques basés au sol ou à bord des sous-marins. Sur ce point, les décisions restent à venir.

Contrairement à certaines déclarations officielles antérieures, l'engagement unilatéral américain a finalement débouché, après la parution de la NPR, sur un accord bilatéral, le SORT, signé à Moscou le 24 mai. Cet accord fait l'objet d'une analyse dans le présent volume. On se contentera par conséquent ici de noter qu'il ne fait pas mention de la notion de tête opérationnellement déployée, ce qui permettra de laisser la place à une arithmétique subtile, et qu'il ne définit par ailleurs aucun échéancier d'ici au 31 décembre 2012. Tout scénario de décroissance est donc envisageable *a priori*, et il sera intéressant à cet égard de suivre l'action de la Commission bilatérale de mise en œuvre créée par le Traité, ainsi que, plus largement, celle du Groupe consultatif pour la sécurité stratégique créé dans le même mouvement au Sommet de Moscou, chargé de pérenniser la relation bilatérale au niveau politique. Gageons que les deux parties ont trouvé leur compte dans le maintien d'un bilatéralisme qui n'est pas que de façade.

LES PROGRAMMES DE RECHERCHE SUR LES ARMES OFFENSIVES,
LES PROBLÉMATIQUES DES ESSAIS NUCLÉAIRES
ET DE LA DOCTRINE D'EMPLOI AMÉRICAINE

L'autre pilier essentiel de la mise en œuvre de la NPR concerne les programmes d'armes nucléaires, ainsi que la doctrine stratégique qui les sous-tend. Sur l'ensemble, il a été beaucoup dit et le débat vaut quelques tentatives de simplification et d'éclaircissement.

Depuis le moratoire sur les essais nucléaires décidé en 1992 dans le cadre de la « loi Hatfield » par le Président Bush père et ses renouvellements successifs au cours de l'ère Clinton, la position constante de l'administration a été de maintenir la sûreté, la sécurité et la fiabilité des armes, à la fois par des programmes extrêmement stricts de surveillance opérationnelle et de maintenance et par le développement d'une nouvelle génération de grands instruments de laboratoire et de calculateurs massivement parallèles, c'est-à-dire de très forte puissance.

Cette démarche est strictement maintenue et poursuivie. Elle sera accompagnée de programmes de prolongation systématique de la durée de vie des systèmes en service et d'une modernisation ou d'un renouvellement de sites

(5) Ces quatre sous-marins seront convertis en lanceurs de missiles de croisière.

de production, dont un certain nombre ont été fermés. Le renouvellement, après 2020, des systèmes actuellement en service et destinés à le rester à cet horizon fera l'objet de différents scénarios d'étude.

S'agissant du sujet fort controversé des programmes de recherche sur de nouvelles armes offensives non nucléaires ou nucléaires, une analyse attentive des documents et présentations officiels et des divers débats permet de discerner, semble-t-il, une ligne assez claire. La première des priorités de la fonction de dissuasion s'adresse aujourd'hui aux Etats proliférants susceptibles de menacer les Etats-Unis avec des armes de destruction massive de quelque nature que ce soit, et l'objectif assigné est de concevoir un pénétrateur, c'est-à-dire un système capable de détruire des installations profondément enterrées et durcies. Les études ont ainsi été orientées (6) vers la recherche de charges conventionnelles et d'un vecteur approprié ou, à défaut, l'adaptation d'une charge nucléaire existante à un tel vecteur, ce qui n'implique pas d'étudier une nouvelle arme nucléaire, ce dont on peut comprendre que les Etats-Unis n'ont aucunement besoin à ce stade. Du reste, la fonction de pénétrateur a existé de longue date dans l'arsenal nucléaire américain; elle est assurée depuis 1998 par la bombe à gravité B 61-11 emportée par le bombardier B 2. Toutefois, l'efficacité de celle-ci semble être considérée comme insuffisante.

L'autre thème débattu de manière récurrente, et plus encore en la circonstance, concerne la position américaine sur les essais nucléaires. Cette position est inchangée depuis octobre 1999, date du rejet par le Sénat de la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) (7), et la présente administration reste opposée à une telle ratification. Cependant, elle continue à adhérer à son moratoire et engage les autres Etats à faire de même. La réaffirmation, dans le contexte de la NPR, de ce que les Etats-Unis recourraient à des essais nucléaires si la découverte d'un problème technique sérieux sur un système d'armes en service l'imposait, n'est pas nouvelle non plus : elle ne fait que traduire la clause d'intérêts suprêmes spécifique du TICE, à laquelle plus de 160 pays adhèrent aujourd'hui et que, du reste, l'Administration Clinton avait également clairement soulignée en son temps. De nombreux observateurs ont aussi mis en avant le fait que la NPR mentionne l'intention américaine de réduire le temps nécessaire à la préparation de nouveaux essais nucléaires : ce délai est en l'état actuel de deux à trois ans et pourrait être réduit à un ou deux ans. Cette démarche technique n'est pas indicatrice d'une intention, mais s'inscrit de manière tout à fait cohérente dans la tonalité fortement sécuritaire de la NPR.

(6) « Report to Congress on the Defeat of Hard and Deeply Buried Targets », soumis par le DoD et le DoE, en réponse à la Section 1044 du *National Defense Authorization Act* pour l'année fiscale 2001, PL 106-398, juillet 2001.

(7) Cf. Bernard SITT, « Le rejet du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires par le Sénat américain : Un revers pour l'Arms control nucléaire ? », *AFRI*, vol. 1, 2000, pp. 741-746.

La question doctrinale de l'emploi ou de la menace d'emploi de l'arme nucléaire face à un proliférant s'inscrit naturellement en filigrane dans le contexte de la NPR. Maintes fois débattue également, elle n'a plus aujourd'hui un caractère de nouveauté. La définition de la doctrine américaine en la matière remonte à la fin de l'année 1997, lorsque l'entrée en service opérationnel du pénétrateur B 61-11 avait été annoncée, en même temps que paraissait la *Presidential Decision Directive 60*, qui était la première directive présidentielle sur la doctrine depuis 1981. Les déclarations officielles en la circonstance affirmaient sans ambiguïté que les Etats-Unis, pour dissuader un Etat proliférant hostile disposant d'armes de destruction massive, ne s'interdisaient aucune option et renaient parmi d'autres l'option nucléaire. Il est intéressant de faire aujourd'hui une relecture de ces textes : la présente *Nuclear Posture Review* y est déjà en germe.