

Nucléaire : le retour d'un Grand Débat

*Thérèse Delpech, Shen Dingli,
Lawrence Freedman, Camille Grand,
Robert A. Manning, Harald Müller,
Brad Roberts et Dmitri Trenin
sous la direction de Burkard Schmitt*

**Institut d'Etudes de Sécurité
Union de l'Europe occidentale**

Paris - Juillet 2001

CAHIERS DE CHAILLOT - NUMERO 48

(Une version anglaise est également disponible)

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale

Directeur : Nicole Gnesotto

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO 2001. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISSN 1017-7574

Publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale et imprimé à Alençon (France) par l'Imprimerie Alençonnaise.

SOMMAIRE

Préface	v
Introduction	1
<i>Burkard Schmitt</i>	
Chapitre Un : Les armes nucléaires : moins centrales, plus dangereuses ?	5
<i>Thérèse Delpech</i>	
Une scène en profonde mutation	5
La stabilité stratégique dans un deuxième âge nucléaire	15
La nouvelle triade : défense, espace, précision	25
Conclusion	32
Chapitre Deux : L'avenir de l'<i>arms control</i>	35
<i>Harald Müller</i>	
Le rôle et l'importance de l' <i>arms control</i>	35
Facteurs favorisant ou contraignant le désarmement nucléaire	39
Perspectives pour de futures mesures concrètes d' <i>arms control</i>	47
La non-prolifération et le désarmement nucléaire	50
Les intérêts européens en matière de non-prolifération et d' <i>arms control</i> nucléaires	53
Chapitre Trois : Le retour de l'arme absolue ? La politique nucléaire américaine dans une ère nouvelle	57
<i>Robert A. Manning</i>	
Une nouvelle ère nucléaire	59
Le nouveau débat nucléaire : abolitionnistes contre récidivistes	63
La réaction récidiviste	67
Etat des lieux nucléaire : le bon, la brute et le truand	71
Nouvelles réalités, nouvelles idées	76
Les puissances nucléaires opaques	79
De l'importance d'être nucléaire	81

Mettre le Sud au pied du mur en repensant le système nucléaire	82
Conclusion	84
Chapitre Quatre : L'Europe et la dissuasion	89
<i>Lawrence Freedman</i>	
La dissuasion sans les Etats-Unis ?	89
Les Etats-Unis sans la dissuasion ?	93
L'impact de la crise du Golfe	96
Stratégies asymétriques	99
Etats faibles et stratégies de basse intensité	101
La politique européenne de sécurité et de défense	104
L'avenir de la dissuasion nucléaire européenne	107
Chapitre Cinq : La Russie et l'avenir de la politique nucléaire	115
<i>Dmitri Trenin</i>	
L'état de l'arsenal nucléaire russe	116
La perception russe des politiques des autres puissances nucléaires	119
Le rôle futur des armes nucléaires dans la politique de défense et la doctrine militaire russes	123
L' <i>arms control</i> et la prolifération nucléaire et balistique	131
La perception russe de l'identité européenne de défense	137
Conclusion	138
Chapitre Six : L'équation nucléaire asiatique	141
<i>Brad Roberts et Shen Dingli</i>	
Observations préliminaires sur l'histoire nucléaire de l'Asie	142
Examen du paysage nucléaire asiatique	144
Le poids des grandes puissances	155
Trois scénarios pour l'avenir	157
Façonner les alternatives du futur	158
Conclusion	172
Conclusion	175
<i>Burkard Schmitt et Camille Grand</i>	

Les auteurs 181

Sigles 183

Préface

En matière nucléaire plus qu'en tout autre domaine politique, les perceptions ont force de loi. La plus concrète des technologies atomiques ne serait rien sans l'extrême sophistication des théories de l'incertitude qui fondent la valeur dissuasive de toute stratégie nucléaire. Or, depuis quelques années, c'est l'univers aussi bien technologique que mental de la dissuasion, telle que le monde l'a connue depuis 1945, qui est désormais et sur tous les continents en ébullition.

Plus que tout autre, les Etats-Unis donnent le la. La détermination de Georges W. Bush à l'égard des défenses antimissiles n'est que la partie visible d'une nouvelle effervescence américaine en matière de posture stratégique. Pourquoi la perception américaine de l'équation nucléaire mondiale a-t-elle subi, ces dernières années, un tel chambardement ? Pourquoi l'administration est-elle si convaincue de l'urgence et de la nécessité d'une refonte intégrale du système stratégique international ? Ni l'analyse de la menace, ni les capacités technologiques ne fournissent une réponse suffisante.

Certes, la prolifération nucléaire et balistique est allée bon train depuis l'effondrement du système soviétique et folie serait de s'en moquer : toutefois, dans la mesure où les Etats proliférants menacent davantage le territoire européen que les Etats-Unis et où la Chine est officiellement exclue des justificatifs américains, la rationalité stratégique des programmes de défense antimissiles laisse plus d'un Européen sceptique. La prolifération peut d'ailleurs apparaître autant comme la cause que l'effet possible de la NMD, et celle-ci jouer par conséquent comme un remède pire que le mal. Entre la prolifération et la défense, la relation est en effet d'une complexité redoutable : si la mise en œuvre de défenses antimissiles américaines se traduit *de facto* par une relance de la course aux armements nucléaires chez les uns, par une ingéniosité nouvelle en matière de pénétration chez les autres, et par un surcroît d'instabilité stratégique pour tous, n'est-ce pas alors la nécessité des moyens de défense qui deviendra plus évidente, voire irréfutable ?

Du côté des percées technologiques, la réalité actuelle demeure celle d'un échec, s'agissant de tous les essais réalisés sur ces programmes depuis l'administration Clinton. Toutefois, on peut raisonnablement penser que l'investissement colossal sur

les systèmes antimissiles, consenti par l'administration en faveur des firmes américaines, aura des incidences incalculables sur l'ensemble de l'industrie aéronautique et surtout sur l'espace civil et militaire : en termes d'avantage comparatif pour l'Amérique, et notamment à l'égard de l'industrie européenne, le bénéfice pourrait être à l'avenir déterminant. Mais on voit mal dès lors comment ce qui sera bon pour l'Amérique le serait également pour ses alliés européens, ne serait-ce qu'en termes de concurrence industrielle, quand on sait à quel point le partage des technologies n'est pas de règle dans la culture administrative américaine.

Viennent enfin les motivations politiques. Curieusement, ce pays, qui inventa la formule de contrat social la plus démocratique qui soit, déploie aujourd'hui une énergie non moins formidable à défaire la trame des divers accords et contrats multilatéraux qui régissent le fonctionnement de la société internationale. Ou du moins à libérer l'Amérique elle-même de toutes les contraintes du système. Pour s'en tenir au domaine de la régulation stratégique, la répulsion américaine concerne aussi bien les accords multilatéraux (refus de signer le CTBT par exemple) que l'héritage de l'*arms control* bilatéral américano-russe (volonté de s'affranchir du traité ABM). Cette fièvre souverainiste, nourrie des utopies technologiques si chères à la société américaine, est désormais portée à son climax par la nouvelle administration Bush. L'objectif est à la fois de libérer l'Amérique de toute entrave tout en multipliant son capital d'options stratégiques : une option nucléaire traditionnelle, une puissance conventionnelle maximale (la RMA), de la dissuasion et de la défense, bref, un peu de tout mais régulé par la seule volonté de Washington. D'où la vogue simultanée des propositions unilatérales de désarmement, s'agissant des armes stratégiques par exemple. A ce stade de l'évolution américaine, on est même en droit de se demander si ce refus de la contrainte négociée ne s'appliquera pas aussi aux alliances elles-mêmes, lesquelles perdraient leur valeur de contrat permanent pour devenir un réservoir de coalitions volontaires, plus ou moins ad hoc, et un bel espace de déploiement avancé pour le fleuron des technologies américaines.

L'énorme campagne médiatique engagée par Washington pour convaincre le monde entier de l'excellence universelle des projets antimissiles n'est toutefois pas la partie la plus facile dans la révolution américaine en cours. D'ores et déjà, le revirement du sénateur James Jeffords limite la marge de manœuvre de l'administration Bush et fait rentrer le domaine stratégique dans la série des marchandages intérieurs inhérents à

toute cohabitation. A l'égard des partenaires extérieurs, proposer que la dérégulation stratégique devienne paradoxalement la règle des équations internationales futures ne sera pas non plus un concept facile à vendre, même aux meilleurs alliés de l'Amérique. Or, faute d'un tel soutien, l'Amérique pourra-t-elle devenir autre chose qu'un très « rich lonesome cowboy »... ?

Au-delà des péripéties immédiates du projet américain de défense antimissiles, c'est l'ensemble de cette révolution stratégique en gestation – et de ses incidences internationales – que ce *Cahier de Chaillot* se propose d'appréhender. Sous la direction de Burkard Schmitt, chargé de recherche à l'Institut, les meilleurs experts européens, américains et chinois ont accepté de confronter leurs analyses sur l'avenir du nucléaire militaire et de ce qu'il fut longtemps convenu d'appeler la stabilité stratégique internationale.

Pour les Européens de l'Union, le défi sera, une fois de plus, celui de l'unité. Rédigée par Burkard Schmitt et Camille Grand, la conclusion de ce *Cahier* propose les éléments de ce que devrait être une position commune européenne sur la question des défenses antimissiles et de la dissuasion nucléaire en général. Que cette conclusion soit co-signée par un Français et un Allemand n'est certainement pas ici le fruit du hasard.

Nicole Gnesotto
Paris, juin 2001

Introduction

Burkard Schmitt

Pendant la guerre froide, l'arme nucléaire avait dominé les relations internationales et les stratégies militaires. Grâce à sa prééminence et à son omniprésence, elle était devenue *le* symbole de la confrontation Est-Ouest.

Il n'est donc pas surprenant que la fin de la bipolarité ait abouti à une forte marginalisation du rôle politique et militaire de « l'arme suprême ». Pendant la première partie des années 1990, même la fin de l'ère nucléaire ne semblait plus exclue : réductions massives des arsenaux, création de nouvelles zones dénucléarisées et prolongation illimitée du Traité de non-prolifération (TNP) – tout cela laissait entrevoir l'hypothèse d'un monde de moins en moins nucléaire, voire, à terme, dénucléarisé.

Cette vision s'est pourtant avérée prématurée. Certes, l'arme atomique est moins centrale aujourd'hui que pendant la confrontation des blocs. Les réalités stratégiques sont néanmoins beaucoup plus sombres qu'on l'avait espéré il y a dix ans : les risques d'emploi d'armes de destruction massive (ADM) dans des crises régionales se sont accrus ; le processus de désarmement se voit pris entre les revendications maximalistes des abolitionnistes et les réticences des puissances nucléaires ; le régime de non-prolifération est mis en question par les ambitions révisionnistes des uns et le désengagement partiel des autres ; les projets de défense antimissile risquent de révolutionner l'équation stratégique par une nouvelle course entre moyens offensifs et défensifs.

Bref, la fin de la guerre froide était la fin d'un chapitre, non de l'histoire de l'arme atomique. La stabilité stratégique, fondée sur l'équilibre entre les deux superpuissances, a disparu, le paysage nucléaire est en pleine transformation, et de nombreux impondérables rendent la situation plus complexe, voire, à certains égards, plus dangereuse que dans le passé.

Tranquillisés par la quasi-disparition du nucléaire militaire de leur propre politique de sécurité, les Européens ont longtemps sous-estimé, voire ignoré, cette réalité. C'est le projet de *(National) Missile Defence* (NMD) qui leur a rappelé la pertinence des questions nucléaires. Ainsi, l'Europe se

voit imposer un nouveau débat nucléaire qu'elle aurait préféré éviter, mais qui est trop important pour qu'elle puisse s'en abstenir.

Cette situation est d'autant plus délicate que l'arme atomique est traditionnellement un facteur de division pour les Européens. Les divergences entre puissances nucléaires et pays antinucléaires, d'un côté, la pluralité de concepts de dissuasion (français, otanien et britannique), de l'autre, sont aujourd'hui moins visibles, mais elles persistent. Si l'on y ajoute la sensibilité de la plupart des opinions publiques à ce sujet et la prédominance des Balkans dans le débat de sécurité en Europe, on comprend facilement que l'Union européenne ait développé jusqu'à présent la PESC et la PESD sous réserve de l'exclusion explicite du nucléaire (à l'exception de la non-prolifération où l'UE a joué un certain rôle lors de la préparation des conférences 1995 et 2000 du TNP)¹.

Face aux implications potentielles de la défense antimissile pour les relations internationales en général, et l'équation nucléaire en particulier, cette auto-limitation de la politique européenne nous semble largement dépassée. Les ambitions américaines peuvent en effet avoir des conséquences graves à la fois sur la dissuasion, le désarmement et la non-prolifération. Si les Européens veulent avoir leur mot à dire dans un débat qui concerne directement la sécurité de leur continent, ils seront obligés non seulement de parler d'une seule voix et d'agir par l'Union, mais aussi de traiter ensemble *tous* les aspects de la question nucléaire.

C'est dans cette perspective que l'Institut a décidé de publier le présent *Cahier de Chaillot*. Huit auteurs reconnus ont participé à ce projet dont l'ambition est justement de ne pas se limiter à la discussion sur la *Balistic Missile Defence* (BMD), mais de couvrir toute la gamme des problèmes nucléaires. Les deux premières contributions suivent une approche fonctionnelle, tandis que les autres traitent les questions région par région.

Dans le premier chapitre, Thérèse Delpech s'interroge sur la portée réelle des modifications du rôle des armes nucléaires qui sont intervenues au cours des dix dernières années. Elle examine les développements, différents et à

¹ Voir Camille Grand, « L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires », *Cahier de Chaillot* n. 37, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, janvier 2000.

certaines égard contradictoires, qui se sont produits dans les différentes régions du monde. Elle pose enfin la question des nouvelles conditions de la stabilité stratégique dans un « deuxième âge nucléaire ».

Dans le deuxième chapitre, Harald Müller traite des perspectives de l'*arms control* et de la non-prolifération. Il montre comment ces deux concepts sont aujourd'hui mis en question et pourquoi ils restent néanmoins valables. Analysant les facteurs déterminant l'avenir, il souligne l'importance particulière de la politique américaine et les intérêts spécifiques de l'Europe en la matière.

Dans le troisième chapitre, Robert Manning examine la politique nucléaire des Etats-Unis. Il montre que le débat américain ne se limite pas à la BMD et explique les différentes positions à l'égard des armes nucléaires. En outre, il analyse les difficultés américaines à s'adapter aux transformations stratégiques et les éléments qui détermineront la définition d'une nouvelle doctrine nucléaire.

Dans le quatrième chapitre, Lawrence Freedman traite de la dissuasion en Europe. Il analyse d'abord l'évolution stratégique depuis la guerre froide et montre jusqu'à quel point le nucléaire militaire s'est trouvé marginalisé dans les postures et les politiques de sécurité. Il termine ensuite sur les intérêts européens par rapport à la (N)MD et la raison d'être de la dissuasion nucléaire en Europe.

Dans le cinquième chapitre, Dmitri Trenin examine la situation en Russie. L'auteur analyse les difficultés de l'ancienne superpuissance face au triple défi des contraintes budgétaires, des faiblesses conventionnelles et du projet américain de BMD. Il explique ensuite comment Moscou essaie de gérer ces problèmes et quelle orientation la politique nucléaire russe pourrait prendre.

Dans le dernier chapitre, Brad Roberts et Shen Dingli analysent l'équation nucléaire en Asie. Les deux auteurs révèlent la complexité d'un continent où les armes atomiques jouent un rôle crucial et où les risques nucléaires sont aussi graves que nombreux. Ils montrent ensuite l'importance particulière des relations sino-américaines pour la stabilité stratégique dans cette partie du monde.

Le texte de Brad Roberts et Shen Dingli est une grande nouveauté pour l'Institut : pour la première fois, nous avons invité un auteur asiatique à contribuer à l'une de nos publications. L'expérience est d'autant plus intéressante qu'il s'agit d'un expert chinois qui s'exprime avec un homologue américain. Au moment où les relations entre les deux puissances risquent de passer du partenariat à la rivalité stratégique, cette coopération académique sur un sujet si sensible nous semble particulièrement importante.

La co-rédaction de la conclusion représente également une nouveauté. En associant Camille Grand, un deuxième expert de nationalité différente, le responsable de cette publication a voulu souligner l'esprit européen de sa contribution. L'ambition en effet n'est pas seulement de tirer les conclusions des chapitres précédents, mais aussi – et surtout – de formuler des conclusions pour l'Union européenne. En terminant par un catalogue de propositions concrètes, nous espérons contribuer ainsi au lancement d'un véritable débat européen.

Chapitre Un

LES ARMES NUCLEAIRES : MOINS CENTRALES, PLUS DANGEREUSES ?

Thérèse Delpech

I.1 Une scène en profonde mutation

En juillet 1953, Robert Oppenheimer commençait un article sur les armes nucléaires dans *Foreign Affairs* avec la phrase suivante : « Il se peut qu'à la lumière de l'histoire, si histoire il y a, la bombe atomique n'apparaisse pas très différente de sa première apparition, dans la vive lumière de la première explosion ». Avant même d'avoir démontré sa capacité à terminer la Seconde Guerre mondiale, l'arme nucléaire révélait d'emblée un phénomène révolutionnaire dans l'histoire des conflits par la version radicale qu'elle donnait à la puissance de feu. Elle accentuait considérablement l'autonomie stratégique des bombardiers déjà décrite par Douhet en promettant des destructions au cœur du territoire ennemi hors de proportion avec tout gain potentiel de la guerre. La bombe, qui anéantissait tout espoir de riposte conventionnelle, devenait ainsi pour beaucoup l'arme absolue que l'on avait longtemps cherchée. Autant dire, à l'issue de la seconde guerre mondiale, qu'elle conférait aux Etats-Unis un pouvoir extravagant¹, puisque l'univers nucléaire était alors réduit à une seule puissance nucléaire, et qu'il ne comptait encore ni prolifération, ni missiles balistiques intercontinentaux, ni arsenaux.

Au moment où Robert Oppenheimer publiait son article, l'équation n'était déjà plus la même. Tout avait même déjà changé. Certes, la course aux

¹ Lorsque le président Truman a informé Staline à Potsdam en 1945 de la détention par les Etats-Unis d'une nouvelle arme, il n'est pas certain qu'il ait saisi à quel point cette arme multipliait la puissance de son détenteur. Staline, de son côté, n'a pas compris d'emblée les modifications fondamentales que l'arme nucléaire allait introduire dans ses relations avec Washington. C'est au moment où l'arsenal américain se développait et où les armes nucléaires étaient déployées près du territoire de l'URSS que le « réalisme » fit des progrès en Union soviétique. La rapidité avec laquelle les Etats-Unis ont perdu leur avance décisive dans ce domaine montre à quel point le « gap » technologique actuel entre les Etats-Unis et le reste du monde peut être trompeur.

armements avec l'URSS ne faisait que commencer : trois explosions seulement avaient eu lieu sur le sol soviétique, la production de matières fissiles en était à ses débuts et le retard de Moscou sur Washington était estimé à quatre ans. Mais ce commencement changeait la face des choses car les deux adversaires disposaient désormais de l'arme nucléaire, dans ses deux versions A (fission) et H (fusion). La première expérimentation thermonucléaire soviétique avait lieu au moment même de la parution de l'article de Robert Oppenheimer, en juillet 1953, mais la dissuasion nucléaire mutuelle datait déjà de 1949 et la simple possibilité d'une riposte de même nature introduisit progressivement dans l'esprit des dirigeants une grande prudence dans l'utilisation de la menace nucléaire². L'histoire témoigne amplement de cette évolution. Les années 1950 ont été l'occasion de cinq crises nucléaires, les années 1960 d'une seule, la plus grave, et les années 1970 de la dernière qui puisse être considérée comme significative (1973).

La guerre de Corée fut un premier terrain d'expérience, avec deux attitudes différentes des présidents Truman et Eisenhower, le premier refusant d'utiliser la menace nucléaire, préconisée par le Général Mac Arthur (qui a dû démissionner à cette occasion), le second déclarant en 1953 que les Etats-Unis utiliseraient « tous les moyens disponibles », ce qui contribua, semble-t-il, à la signature de l'armistice. Un an seulement plus tard, au moment de Dien Bien Phu, l'opportunité d'utiliser l'arme nucléaire fit à nouveau à Washington l'objet d'un débat, auquel le président Eisenhower mit un terme rapide. En 1956, lors de la crise de Suez, c'est Moscou qui agite la menace nucléaire. L'arme nucléaire est à nouveau présente lors de la crise des îles Quemoy et Matsu en 1958. La plus importante crise nucléaire aura lieu quatre ans plus tard, en septembre-octobre 1962 (crise des missiles

² Les premiers écrits majeurs sur l'arme nucléaire datent de 1946. Il s'agit notamment de l'ouvrage de Bernard Brodie, *The Ultimate Weapon*, Harcourt, New York, 1946 ; et de celui de John Viner, « The Implication of the Atomic Bomb for International Relations », *Proceedings of the American Philosophical Society*, janvier 1946. C'est en 1960 que Herman Kahn publie *On Thermonuclear War* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1960). Sur l'évolution de la pensée soviétique sur les armes nucléaires, il faut consulter les écrits de Fritz Ermath et de William Odom, mais aussi : Honoré M. Catudal, *Soviet Nuclear Strategies from Stalin to Gorbachev*, Atlantic Highlands, New Jersey, 1988 ; Raymond Garthoff, *Deterrence and the Revolution in Military Doctrine*, The Brookings Institution, Washington DC, 1990 ; et Stephen Shenfield, « The Nuclear Predicament: Exploration in Soviet Ideology », *Chatham House Papers* n. 37, Londres, 1987.

de Cuba), où jamais le monde n'a été aussi près d'un échange nucléaire. Deux crises lui feront encore suite. En 1965 et 1966, les bombardements américains au Nord Vietnam font craindre une nouvelle tension nucléaire avec la Russie et la Chine, mais elle ne se matérialise pas. Enfin, en 1973, les forces nucléaires américaines sont mises en alerte quand les Soviétiques menacent d'intervenir au Moyen-Orient lors de la guerre du Kippour. En bref, après une décennie très agitée entre 1950 et 1960, les crises internationales mettant en jeu l'arme nucléaire sont de moins en moins nombreuses. Si la sécurité internationale, selon le mot de Winston Churchill, est bien liée à la terreur depuis la fin des années 40, la nouvelle arme a progressivement imposé aux hommes politiques des règles de modération salutaires dans les affaires stratégiques : toujours présent, particulièrement dans les moments de tension, le nucléaire n'a pas été galvaudé pour régler des différends qui ne mettaient pas en jeu des intérêts qualifiés de « vitaux ». Il a surtout permis de geler un partage du monde entre l'URSS et l'Occident qui ne devait pas être remis en cause³.

C'est sans doute pourquoi, cinquante ans plus tard, la seule similitude avec le monde de 1953, mais elle est essentielle, est qu'il n'y a pas eu de nouvel usage de l'arme nucléaire. Hiroshima et Nagasaki demeurent une expérience unique. Les armes nucléaires ont combiné, d'une façon qui nous paraîtrait plus étrange si nous n'y étions pas accoutumés, une place centrale dans les affaires internationales et une présence quasi virtuelle, à l'exception des essais nucléaires. La vigueur des réactions aux essais français de 1995 et 1996, puis aux essais indiens et pakistanais de 1998 montre à quel point la « discrétion » est progressivement devenue une condition de la présence des armes nucléaires dans le monde. Tout Etat souhaitant reprendre des essais s'exposerait à une campagne internationale. C'est un élément que la nouvelle administration américaine, parfois tentée par la mise au point de nouvelles têtes nucléaires, devra prendre en considération.

Cet état de fait ne peut cependant masquer une des différences les plus importantes entre le monde actuel et celui de 1953 : ce ne sont plus deux mais sept puissances nucléaires déclarées avec lesquelles il faut à présent

³ La guerre froide n'en a pas moins été une époque à haut risque, comme cela est devenu de plus en plus manifeste depuis qu'elle s'est terminée. Outre la crise des missiles de Cuba, les superpuissances, inquiétées par de fausses alarmes ou des perceptions erronées, ont plusieurs fois (novembre 1979, juin 1980 et septembre 1983) frôlé l'anéantissement nucléaire.

compter, ce qui modifie considérablement l'échiquier stratégique, en mondialisant le phénomène nucléaire. Il s'y ajoute au Moyen-Orient, la région traditionnellement la plus troublée de la planète, un Etat qui a toujours soutenu qu'il était conforme à ses intérêts de sécurité d'avoir une politique d'ambiguïté, mais qui est crédité d'un arsenal nucléaire de dimension significative.

Dix ans après la fin de la guerre froide, plusieurs dizaines de milliers d'armes nucléaires sont encore déployées dans le monde et les missiles balistiques ont détruit, en devenant la norme, une des protections séculaires contre l'attaque : la distance. La présence des armes nucléaires est encore massive et plusieurs des crises que le monde a connues depuis la fin de l'affrontement entre les Etats-Unis et l'URSS avaient une dimension nucléaire : utilisation de la dissuasion au début de la guerre du Golfe en 1991, retrait des moyens nucléaires stratégiques et tactiques des anciennes républiques de l'URSS entre 1992 et 1995, crise coréenne en 1993-1994.

Si les années 1940 et 1950 représentent l'aube de l'ère nucléaire, le début du XXI^{ème} siècle est perçu tantôt comme son crépuscule, tantôt comme le début d'un deuxième âge nucléaire. En effet, le rôle des armes nucléaires après la fin de la guerre froide est l'objet d'un débat qui dure depuis plus de dix ans, sans gagner en clarté avec le temps qui passe. C'est que les faits eux-mêmes comportent des éléments contradictoires sur l'ensemble de cette période. Une tendance à la marginalisation de ces armes apparaît au début des années 1990 alors que la fin de la décennie est marquée par une série spectaculaire d'essais en Asie du sud. Le premier phénomène – la marginalisation – est lié à la disparition de l'URSS et aux espoirs qu'elle a suscités, tandis que le second – les essais nucléaires indiens et pakistanais – suggère une évolution inverse, au moins pour ce qui concerne le continent asiatique.

La superpuissance de l'Est, l'URSS, dont la présence était si imposante quand Robert Oppenheimer écrivait son article, a disparu au moment où elle avait atteint une parité nucléaire avec les Etats-Unis, et la disparition de la confrontation entre les deux blocs a permis de consolider une grande vague d'accords nucléaires bilatéraux entre Washington et Moscou (FNI et START). La réduction très significative des arsenaux stratégiques américain et russe ainsi que, dans une certaine mesure, de ceux du Royaume-Uni et de

la France, les mesures unilatérales prises dans le domaine tactique et le démantèlement des missiles décidé par les cinq puissances nucléaires ont consacré dans les esprits le retrait des armes nucléaires de l'avant-scène. Le souci de réduire les dépenses militaires, les besoins accrus dans le domaine conventionnel, l'apparition de nombreux conflits intra-étatiques où le nucléaire n'a manifestement pas sa place, la volonté enfin de diminuer le rôle international de ces armes au moment où leur prolifération devenait une préoccupation majeure, tous ces éléments ont joué un rôle dans la marginalisation du nucléaire.

La tendance est lourde aux Etats-Unis, qui exercent une influence considérable dans les affaires stratégiques. Elle pourrait être renforcée avec l'élection de George W. Bush à la présidence des Etats-Unis, qui a confirmé dans un discours du 1^{er} mai 2001 à la *National Defense University* son intention de réduire l'arsenal nucléaire américain, comme il l'avait annoncé pendant la campagne électorale : aucun autre pays que la Russie ne justifie des forces nucléaires déployées aussi considérables que l'arsenal américain actuel. Le nouveau format aurait un niveau minimal compatible avec les besoins de sécurité des Etats-Unis et de leurs alliés (dissuasion élargie). Les nouvelles perspectives quantitatives pour l'arsenal stratégique américain, inférieures à 2500 têtes nucléaires, pourraient être associées au déploiement de défenses antimissiles. Les nouvelles menaces affectant aussi l'adversaire d'hier, la Russie, l'objectif pourrait être de se protéger ensemble contre ces ennemis potentiels, au moyen de défenses ou de coopérations diverses (alerte précoce, surveillance, renseignement). La coopération bilatérale dans la réduction de la menace pourrait ainsi, idéalement, prendre la place de la destruction mutuelle assurée (MAD) entre les deux pays. La mise en place d'un système d'assurance mutuelle, reposant sur plus de transparence et de coopération, permettrait aussi de justifier l'abandon du traité ABM. Dans un premier temps, il s'agirait de préciser, par exemple dans une déclaration commune des deux présidents, ce que les Etats-Unis et la Russie pourraient faire ensemble en matière d'alerte stratégique et de défense de théâtre.

En Russie, le nucléaire est l'objet de discussions tout aussi passionnées pour des raisons différentes. La pénurie des moyens conventionnels, que la guerre de Tchétchénie rappelle quotidiennement aux officiers généraux russes, engendre deux types de raisonnements contradictoires au sein même des forces armées : soit le renforcement du rôle des armes nucléaires, dont le seuil d'emploi baisse de façon préoccupante dans la doctrine nucléaire

russe, soit au contraire l'acquisition de moyens conventionnels au détriment des forces nucléaires⁴. Vladimir Poutine maintient jusqu'à présent une forme d'équilibre entre ces deux tendances, mais il s'agit peut-être d'un compromis précaire, qui pourrait éclater à la faveur de choix budgétaires⁵. Le 26 décembre 2000, Moscou a annoncé qu'elle ne déploierait que six Topol M par an au lieu des 30 initialement prévus, indiquant peut-être la nécessité d'un rééquilibrage en faveur des forces classiques. La nomination de Sergueï Ivanov comme ministre de la Défense devrait en principe favoriser cette ligne. La politique à suivre n'est pas facile à définir. Outre les besoins conventionnels et la faiblesse des moyens financiers, deux autres facteurs doivent être pris en considération par la Russie : d'un côté, une trop grande disparité entre les forces stratégiques russes et américaines aura tendance à renforcer à Washington le sentiment que Moscou n'est plus un interlocuteur qui compte ; de l'autre, la Russie doit tenir compte de l'évolution des moyens nucléaires de la Chine. Contrairement à Washington, qui conservera longtemps encore une supériorité nucléaire et plus largement militaire sur Pékin, Moscou est confrontée à une toute autre réalité car les moyens nucléaires chinois ne sont contraints par aucun traité. Ils continuent d'augmenter et d'être modernisés au moment même où ceux de la Russie suivent une trajectoire inverse. Personne ne connaît les intentions de la Chine en ce qui concerne la taille et la configuration de son arsenal en 2020, notamment si l'armée obtient une décision de modernisation plus poussée que prévu à la faveur des projets américains de défenses antimissiles⁶. L'avenir des territoires de l'Extrême-Orient russe, qui se dépeuplent et se désindustrialisent, éveille des craintes d'autant plus

⁴ Nikolai Sokov, « The Denuclearisation of Russia's Defence Policy », *Disarmament Diplomacy*, juillet 2000. L'article présente les arguments échangés à Moscou lors de la réunion du 12 juillet 2000. Le Chef d'état-major des armées, Anatoli Kvashnin, a prôné un renforcement sensible des forces conventionnelles aux dépens des armes nucléaires au sein d'un vaste plan de restructuration des forces armées. Le nombre de divisions de missiles intercontinentaux sol-sol serait passé de 19 à 2 et le nombre de missiles à 150 en 2003 ou 2006, avec un total d'armes nucléaires stratégiques inférieur à 1500. Nikolai Sokov indique dans son article que la proposition reflète, outre la rivalité des deux principaux protagonistes, la lutte des « généraux de Tchétchénie » contre la « mafia balistique ». Il souligne également que la proposition Kvashnin est une réponse au discours prononcé par le candidat Bush en mai 2000.

⁵ « Russian Military Irks Putin with Nuclear vs Conventional Dispute » *International Herald Tribune*, 1^{er} décembre 2000.

⁶ Voir Dmitri Trenin, « Russia's China Problem », Carnegie Moscow Center, 1999 et « Facing Nuclear Dangers. An Action Plan for the Twenty First Century », Rapport du Forum de Tokyo, juillet 1999.

fortes que la capacité de Moscou à les défendre en cas de besoin n'est nullement avérée. Les exercices militaires effectués en 1999 (Zapad 99) ont montré que les forces conventionnelles russes ne pourraient pas tenir plus de trois jours face à l'OTAN. Quelle serait la période équivalente en Extrême-Orient russe contre des forces chinoises ? A ceux qui prétendent qu'il s'agit là d'un scénario très improbable, on peut répondre qu'une attaque de Kaliningrad par l'OTAN l'est plus encore.

C'est pourtant envers l'Ouest que les moyens nucléaires russes sont mis en évidence. A l'Est, à la frontière russo-chinoise, si des mesures défensives ont été prises par Moscou, elles l'ont été de façon très discrète. En revanche, à la suite des manœuvres militaires qui ont eu lieu en 1999 dans la région de Kaliningrad, des armes nucléaires tactiques auraient été entreposées en juin 2000, précisément dans cette région, entre la Lituanie et la Pologne. Outre les leçons des manœuvres de 1999, quelle peut être la raison d'une telle initiative ? Un coup de semonce préventif à une décision d'élargissement potentiel de l'OTAN aux pays Baltes en l'an 2002 ? Une manifestation de mauvaise humeur avant un essai décisif de la NMD en juillet 2000 ? Un test de la détermination des Etats-Unis au moment de la campagne électorale ? Dans tous les cas, cette initiative malencontreuse montrerait une fois de plus, si elle était confirmée (Moscou a démenti vigoureusement), que la « dénucléarisation de la politique russe de défense » a des limites qu'il n'est guère possible d'ignorer, notamment en Europe. Les Etats-Unis, les pays riverains de l'enclave de Kaliningrad, et l'Union européenne ont posé des questions à Moscou sur cet événement sans recevoir de réponse satisfaisante. Même si sa portée est plus politique que militaire, l'Europe doit y prêter attention, ne serait-ce que pour rappeler l'absence de transparence qui entoure les armes nucléaires tactiques russes, qui concernent davantage encore l'Europe que les Etats-Unis. De même, les évolutions de la doctrine nucléaire russe vers un abaissement du seuil nucléaire sont surtout préoccupantes pour l'Europe, mais les remarques sur ce sujet lors des visites de Vladimir Poutine dans les capitales européennes ont été suffisamment discrètes, si elles ont eu lieu, pour échapper à l'attention des journalistes.

Les pays européens, toujours aussi divisés sur la question nucléaire au moment où ils engagent pour la première fois un effort conventionnel sérieux, n'ont pas de réflexion propre sur les conséquences pour leur sécurité des évolutions qui ont lieu aux Etats-Unis, en Russie et moins

encore en Chine. Leurs positions sur les défenses antimissiles sont surtout réactives ; les besoins qu'ils reconnaissent dans le domaine des défenses de théâtre ne bénéficient pas d'efforts financiers significatifs ; les armes de nouvelle génération (à énergie dirigée, par exemple) n'éveillent qu'un intérêt épisodique ; la participation de l'Europe au désarmement nucléaire et chimique russe existe, mais elle est dispersée et sans commune mesure avec les grands programmes américains. Les Etats européens sont surtout en retard dans un autre domaine : aucune étude collective n'a été faite sur les menaces que pourrait faire peser la prolifération d'ADM sur le territoire européen dans dix à quinze ans. Ce serait pourtant la seule façon de disposer d'une base de discussion sérieuse avec les Etats-Unis, au moment où la contre-prolifération a de nouveau le vent en poupe à Washington.

Les Européens risquent donc de ne pas peser dans le débat qui se développe et de s'y présenter en ordre dispersé. Pourtant, ils n'échapperont pas aux conséquences des évolutions en cours. Des réductions unilatérales significatives aux Etats-Unis et en Russie pourraient reposer en des termes nouveaux la question de la taille des arsenaux français et britannique, même si les réductions américaines permettent essentiellement de grossir la réserve stratégique ; un passage à l'acte décisif dans le domaine des défenses antimissiles obligera les Européens à prendre position sur un sujet dont ils ne perçoivent pas la priorité, en pesant leurs intérêts d'alliés des Etats-Unis et de voisins des Russes, comme au temps de la guerre froide, mais aussi leurs impératifs financiers de défense ; enfin, les évolutions qui se dessinent en Asie dans les domaines balistique et nucléaire ne devraient plus laisser les Européens indifférents, car des ventes de technologies sensibles d'origine asiatique se font près de leur territoire et une partie essentielle de la sécurité du XXI^{ème} siècle se joue dans cette partie du monde. Seuls ceux qui comprendront les évolutions qui s'y dessinent compteront désormais sur la scène mondiale.

En effet, de l'autre côté du continent eurasiatique, un phénomène très différent de celui que l'on observe dans le monde occidental est devenu perceptible depuis les explosions indiennes et pakistanaïses⁷ : certains pays d'Asie (du Moyen-Orient à l'Extrême-Orient), loin de marginaliser les armes nucléaires, augmentent la taille de leurs moyens balistiques et

⁷ Thérèse Delpech, « Nuclear Weapons and the New World Order: Early Warning from Asia? », *Survival*, vol. 40, n. 4, hiver 1998-1999.

nucléaires en fonction de données qui sont étrangères au monde qui a été au centre de la guerre froide. Ils se trouvent de surcroît dans des zones où l'usage de ces armes ne peut être exclu. Entre l'Inde et le Pakistan, l'année 1998 a ouvert une ère d'incertitudes sur les effets que le développement de forces nucléaires et balistiques aura sur le conflit territorial. Le nouvel état des choses a pesé sur le conflit de Kargil au printemps 1999. Certes, ce fut essentiellement pour rappeler au Pakistan, tant à Washington qu'à Pékin, la « sainteté » de la ligne de contrôle, mais tant que celle-ci n'est pas transformée en frontière internationale, toutes les aventures restent encore possibles. En Extrême-Orient, l'apparition de nouveaux acteurs nucléaires dans les prochaines décennies restera possible aussi longtemps que les questions coréenne et taiwanaise ne seront pas résolues de façon pacifique. Les objectifs précis de la modernisation balistique et nucléaire chinoise sont inconnus, mais le fait qu'il s'agisse de la seule puissance dotée d'armes nucléaires qui augmente son arsenal est fréquemment souligné. En outre et peut-être surtout, il n'y a guère qu'un scénario crédible de conflit nucléaire englobant des puissances majeures dans les prochaines décennies et il est lié à Taiwan. Au Moyen-Orient enfin, les programmes clandestins d'ADM échappent au contrôle international dans de nombreux cas, y compris, depuis décembre 1998, en Irak. Pour Israël, qui n'a jamais déclaré ses capacités, il est moins question que jamais d'abandonner l'option nucléaire au moment où le processus de paix connaît une des périodes les plus difficiles de son histoire, ce qui peut conforter des pays du Moyen-Orient dans la poursuite du développement de programmes clandestins d'ADM.

Dans toutes ces régions, la fréquence des conflits armés depuis 1945, la gravité des tensions et l'absence de statu quo reconnu rendent les armes nucléaires plus dangereuses et le risque d'usage plus grand. Entre l'Est et l'Ouest, il s'agissait de préserver en Europe un ordre reconnu de part et d'autre et si, comme le souligne Sir Michael Quinlan⁸, le rideau de fer a toujours été une réalité désagréable, du moins était-ce une frontière claire. Rien de tel au Moyen-Orient, entre l'Inde et le Pakistan ou en Extrême-Orient. Du coup, le rôle stabilisateur traditionnel du nucléaire n'opère pas car il est par définition contraire aux vœux de ceux qui contestent l'ordre régional ou international. L'arme nucléaire comme puissance paralysante satisfait les satisfaits et non ceux qui veulent changer leur place dans l'ordre

⁸ Michael Quinlan, « Is Indo-Pakistan Deterrence Stable? », *Survival*, octobre 2000.

régional ou international. La prolifération balistique dans de nombreux pays du tiers monde doit être comprise dans ce contexte, parce qu'elle donne aux programmes non conventionnels une capacité d'intimidation considérable, bien au-delà de leur région⁹. Pour Washington, qui avait intégré sa vulnérabilité à l'égard de Moscou depuis des décennies, l'idée de devoir compter avec une attaque possible de Téhéran, Pyongyang ou Bagdad est intolérable, non seulement parce que les risques encourus sont aléatoires et imprévisibles, mais parce que cette menace a un caractère profondément asymétrique. Bien des Etats qui développent des programmes balistiques étant situés dans des zones proches de l'Europe, on pourrait penser que les pays européens partagent ce sentiment, mais il n'en est rien. Même l'Italie, qui a essuyé une attaque libyenne, fait rarement part de ses inquiétudes. Est-ce à dire que cette équanimité des Européens persistera dans dix à quinze ans ? Cela dépendra de l'évolution de la prolifération en Méditerranée, qu'il vaudrait mieux dès à présent surveiller et contenir de façon plus déterminée.

On assiste donc à des évolutions contradictoires, dont certaines limitent le rôle des armes nucléaires, tandis que d'autres auraient plutôt tendance à faire peser une menace sur la préservation de la paix nucléaire au XXI^{ème} siècle, qui paraît plus fragile que dans les dernières décennies. Certes, la présence même massive d'armes dans les arsenaux n'a pas de rapport direct avec leur emploi en temps de conflit : c'est éminemment l'expérience nucléaire, puisque les arsenaux américain et soviétique n'ont cessé de croître jusqu'au début des années 1980 et que la puissance de ces armes est souvent tenue pour décisive dans l'absence de conflit armé majeur en Europe depuis 1945. Cependant, plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour nuancer ce jugement dans le contexte actuel : le nombre des acteurs qui tend à compliquer l'équation stratégique ; les différences culturelles qui les séparent et favorisent les erreurs d'interprétation ; la faiblesse des mécanismes de régulation dans les régions les plus prônes aux tensions ; le dérapage des crises et la montée aux extrêmes qui peut découler de ces différents facteurs ; la faible préparation des dirigeants à gérer des crises où des armes non conventionnelles sont en jeu.

⁹ Aaron Karp, « The spread of Ballistic Missiles and the Transformation of Global Security », *The Nonproliferation Review*, vol. 7, n. 3, automne-hiver 2000.

I.2 La stabilité stratégique dans un deuxième âge nucléaire

Au moment où le thème de la réduction du rôle des armes nucléaires fait des progrès constants aux Etats-Unis, en Europe et dans un grand nombre de pays non alignés, l'idée d'un deuxième âge nucléaire¹⁰ apparaît en contrepoint depuis la fin des années 1990. Cette notion peut avoir différentes significations :

Il peut s'agir simplement de constater que la fin de la guerre froide ne coïncide pas avec celle des armes nucléaires, soit parce que l'héritage nucléaire des cinquante dernières années est plus lourd qu'on ne le pensait en 1989, soit parce que de nouveaux pays s'intéressent à ces armes. Comme cela a déjà été souligné, le contraste entre le début et la fin des années 1990 est de ce point de vue frappant. La fin de l'Union soviétique en 1991, associée au renoncement à l'arme nucléaire entre 1992 et 1995 par six Etats situés sur trois continents (Argentine, Brésil, Afrique du Sud, Ukraine, Belarus, Kazakhstan) a marqué le début d'une période de confiance dans la victoire de la non-prolifération nucléaire qui a été confirmée par la prorogation indéfinie du TNP en mai 1995. Mais ce que l'on retiendra de la deuxième partie de cette décennie, c'est une méfiance croissante à l'égard des traités multilatéraux, illustrée de façon éloquente par la non-ratification du CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) par le sénat américain, et un profond scepticisme à l'égard du désarmement et de la non-prolifération. C'est dans ce contexte que les politiques de contre-prolifération reprennent un dynamisme nouveau. La nouvelle structure du Conseil national de Sécurité américain, qui donne à la contre-prolifération une place qu'elle n'avait pas dans l'administration Clinton, indique sans doute que les Etats-Unis se préparent à affronter des adversaires dotés d'ADM.

L'expression « deuxième âge nucléaire » peut aussi signifier que l'époque qui s'ouvre ne répond pas aux mêmes règles que la précédente. Tout d'abord, les relations des armes nucléaires et des moyens conventionnels évoluent rapidement et de nouvelles formes de dissuasion font leur apparition. L'idée simple selon laquelle les défenses ne peuvent pas avoir de rôle dans un univers nucléaire devra sans doute être revue pour faire place à

¹⁰ Voir Paul Bracken, *Fire in the East: The Rise of Asian Military Power and the Second Nuclear Age*, HarperCollins, New York, mai 1999 et surtout Colin Gray, *The Second Nuclear Age*, Lynn Rienner Publishers, Londres, 1999. Voir également Keith Payne, *Deterrence in the Second nuclear Age*, University of Kentucky Press, 1996.

diverses combinaisons de moyens offensifs et défensifs. Cette évolution est en partie due à la conviction que les risques d'usage augmentent avec le nombre des acteurs. Cinquante ans de non-usage n'ont pas nécessairement consacré un tabou nucléaire : l'expérience passée correspond à des conditions historiques et stratégiques très spécifiques. Ces nuances sont aussi nécessaires parce que les armes nucléaires n'ont plus le même monopole de destruction que pendant la guerre froide avec l'apparition de nombreux programmes biologiques offensifs dans le monde, « bénéficiant » de la révolution scientifique impressionnante des sciences du vivant. Dans les pays qui ont renoncé aux armes biologiques et chimiques et qui respectent leurs engagements, l'idée que le nucléaire ne dissuade que du nucléaire est parfois soumise à forte pression. Tokyo s'est ainsi inquiété de la réponse américaine à une attaque biologique que conduirait la Corée du Nord contre le territoire du Japon.

Par « deuxième âge nucléaire », on peut enfin désigner de nouveaux détenteurs. Après avoir été les armes des *Top Dogs*, comme le dit joliment Robert O'Neill, les armes nucléaires deviendraient celles des *Underdogs*¹¹, qui ne peuvent acquérir les armes conventionnelles les plus sophistiquées. La principale caractéristique de cette catégorie d'Etats est leur insatisfaction à l'égard d'un ordre régional ou international dont ils pensent qu'il les défavorise. Les ADM peuvent jouer un rôle pour modifier cet ordre, soit par la coercition et la menace, soit par l'emploi effectif ou par la simple détention. Elles ont ainsi une fonction de subversion potentielle, tout autant que de dissuasion, s'il s'agit par exemple d'empêcher une intervention extérieure. Les menaces de Saddam Hussein précédant les combats en 1991 répondaient à la fois à ces deux objectifs : conserver le bénéfice du coup de force sur le Koweït et dissuader l'intervention militaire de la coalition. L'existence durable de programmes clandestins dans les domaines nucléaire, biologique ou chimique dans des zones particulièrement instables, comme le Moyen-Orient, doit être prise en compte sous ce double aspect.

Dans ces différentes acceptions, le « nouvel âge nucléaire » a des raisons d'inquiéter, surtout à un moment où la mondialisation favorise la circulation de l'information et des technologies et où la généralisation du phénomène

¹¹ Voir Robert O'Neill, « Weapons of the Underdog », dans *Alternative Nuclear Futures, The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War World*, Oxford University Press, 2000.

du « double usage » complique les contrôles à l'exportation. Personne ne semble maîtriser un phénomène qui recèle la capacité au moins potentielle d'une montée aux extrêmes dans plusieurs régions. Les pays dotés d'armes nucléaires craignent que les nouveaux arrivants perturbent les règles délicates de la dissuasion. Les pays favorables à la dénucléarisation constatent l'apparition de nouvelles capacités au moment où ils espéraient voir les armes nucléaires disparaître avec la guerre froide. Les différentes régions affectées doivent repenser les conditions de leur sécurité : pour Israël, les ambitions nucléaires iraniennes ou irakiennes peuvent remettre en cause une situation de monopole dans une région où les risques de dérapage lors d'un conflit conventionnel sont élevés ; pour les pays arabes, la disparition de la capacité israélienne est plus éloignée que jamais ; pour le Japon, qui a renoncé au nucléaire avec la conviction que le « club » ne s'élargirait pas, les essais indiens et pakistanais ont constitué un traumatisme. S'y ajoute la crainte, au moment où les armes nucléaires sont moins importantes pour Washington, qu'elles le deviennent de plus en plus pour Pékin. Personne ne doute qu'une modification de la politique japonaise dans le domaine nucléaire donnerait à l'expression de « deuxième âge nucléaire » un sens autrement préoccupant que celui que lui ont conféré les explosions indiennes. C'est pour le prévenir que les nouvelles directives de sécurité nippo-américaines, signées en 1997, ont été décrites comme la « fondation de la région Asie-Pacifique », une expression reprise par Colin Powell à peine une semaine après sa prise de fonctions comme secrétaire d'Etat dans la nouvelle administration américaine. Suffiront-elles dans les prochaines décennies à rassurer le Japon ?

S'il s'agit de tirer les conséquences pour la « stabilité stratégique » d'un deuxième âge nucléaire, il faut sortir de l'univers mental de la guerre froide. La notion elle-même appartient en effet au vocabulaire de cet affrontement. La stabilité stratégique n'est pas l'équilibre des puissances au sens Westphalien du terme. C'est la relation étrange mais relativement stable qui s'est progressivement construite entre les Etats-Unis et l'URSS avec la participation décisive des armes nucléaires. L'expression qui la résume le mieux est la destruction mutuelle assurée qui supposait une parité des moyens offensifs (et donc aussi de la vulnérabilité) et une limitation des moyens défensifs¹² dans un monde où tout avantage comparatif était perçu

¹² D'un côté John Lewis Gaddis, dans *The Long Peace. Elements of Stability in the Post War International System*, MIT, Cambridge, MA, 1991) soutient la thèse classique du

comme déstabilisant. Le concept désigne donc le plus souvent un « statu quo ante » où deux adversaires de même puissance consacraient un niveau comparable de ressources à la compétition militaire. En théorie, toute avancée de l'un des partenaires pouvait être suivie par l'autre. La seule annonce d'une « guerre des étoiles » a contribué à dissoudre cette fiction que des experts américains comme Andrew Marshall avaient déjà dénoncée.

Aujourd'hui, l'équilibre a disparu dans tous les domaines, y compris dans le secteur nucléaire, même si le processus START maintient des niveaux quantitatifs comparables (environ 6 500 têtes nucléaires stratégiques en janvier 2001) entre les deux principaux détenteurs. Certes, la Russie continue à déployer de nouveaux missiles intercontinentaux Topol M et met au point une nouvelle génération de missiles de croisière à tête nucléaire : le KH 102 (qui comprend aussi une version classique), mais c'est au prix d'un effort financier difficile à soutenir. Alors que le PIB russe est inférieur en valeur absolue au budget de défense américain, le mythe de la parité a volé en éclats. La crainte de Moscou est que sa position désavantageuse soit encore accentuée, d'où l'insistance avec laquelle la diplomatie russe use et abuse du concept de « stabilité stratégique », qui codifie l'illusion d'un passé révolu. Le traité ABM, à qui l'on prête plus de mérites qu'il ne peut offrir, n'a pas les moyens de restaurer un équilibre qui a disparu et la « stabilité stratégique » n'est peut-être si présente dans les discours que parce qu'elle est absente dans les faits. Ces discours, comme ceux qui évoquent régulièrement des « partenariats stratégiques », ont une fonction politique et déclaratoire mais peu ou pas de contenu et leur contribution à la stabilité est purement imaginaire.

La vraie question qui se pose aujourd'hui n'est pas celle de la préservation d'un ordre qui a disparu, mais des formes de stabilité qui peuvent être recherchées dans le nouveau contexte international. Certains voient dans un « monde multipolaire » une ambition de ce type, avec l'apparition progressive de pôles de pouvoir de moins en moins inégaux. Mais ce monde a autant de chances d'être un univers d'affrontement que de stabilité comme l'a parfaitement montré l'expérience européenne des trois derniers siècles, qui reposait sur l'équilibre des puissances. Dans le domaine nucléaire en

rôle central de la parité nucléaire, de l'autre, John Mueller, dans *The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons. Stability in the Post Cold War World* (International Security Magazine, 1998) soutient la thèse inverse.

tout cas, quels que soient ses avantages par ailleurs, la multipolarité est loin d'être stabilisante. Elle est à présent caractérisée par deux phénomènes : l'interaction de trois acteurs majeurs (les Etats-Unis, la Russie et la Chine) et l'apparition, au-delà de ce triangle, de pays détenteurs (ou candidats à la détention) de l'arme nucléaire qui compliquent considérablement l'échiquier stratégique et qui multiplient les risques.

La bipolarité fait progressivement place à trois acteurs principaux où Pékin peut envisager, si les Etats-Unis et la Russie diminuent leurs arsenaux nucléaires à un niveau de 1 500 armes nucléaires stratégiques, d'acquérir une parité à ce niveau avec les deux anciennes superpuissances. En effet, la quantité de matières fissiles produite par la Chine pourrait déjà correspondre à un arsenal deux ou trois fois supérieur aux estimations actuelles de 450 à 500 têtes et les nouveaux missiles DF31, JL2 et DF41, dont personne ne connaît le nombre prévu, peuvent être dotés de têtes multiples. Quels que soient les résultats de la modernisation chinoise, cette relation tripolaire sera d'autant plus instable que toute modification des relations de deux des partenaires aura un effet sur le troisième et que les évolutions du triangle Etats-Unis/Russie/Chine se feront aussi sentir à l'Ouest de l'Asie : en Inde, au Pakistan, puis au Moyen-Orient. Pendant la guerre de Corée déjà, les Soviétiques étaient convaincus qu'une frappe américaine contre la Chine devrait prendre en compte une possible réponse de Moscou, mais la Chine était alors un acteur mineur et l'Inde était absente de la scène nucléaire. Comme la Chine est « la puissance nucléaire oubliée »¹³, cette nouvelle relation tripolaire, où le risque majeur est un conflit au sujet de Taiwan, mais dont les ramifications possibles vont bien au-delà, fait rarement l'objet d'analyses. La dimension sino-russe en particulier est généralement ignorée, alors qu'elle recèle des ambivalences au moins aussi grandes que la relation russo-américaine. Les trois pays peuvent avoir à la fois des zones de coopération et de compétition, mais celles-ci ne sont pas clairement délimitées et peuvent évoluer rapidement en fonction des circonstances. Ce qui est certain, c'est que les Etats-Unis n'ont aucunement la volonté de

¹³ Brad Roberts, Robert A. Manning et Ronald Monteperto, «The Forgotten Nuclear Power», *Foreign Affairs*, été 2000 et «China, Nuclear Weapons and Arms Control», Council on Foreign Relations, New York, 2000. Noter qu'en l'an 2000, à deux reprises, le secrétaire à la Défense, William Cohen (en juillet) et l'Under Secretary of Defense for Policy, Walter Slocombe (en novembre) sont intervenus à Pékin pour protester contre la présentation qui était faite des intentions « hégémoniques » des Etats-Unis en Asie.

rebâtir avec la Chine une relation de « destruction mutuelle assurée », qui équivaldrait à entrer dans une nouvelle période de guerre froide avec un adversaire beaucoup moins prévisible que l'ex-URSS. Les trois acteurs sauront-ils éviter tout affrontement dans les prochaines décennies ?

Au-delà de ce triangle, la notion de « multipolarité nucléaire », qui commence à être analysée par les experts¹⁴, apparaît encore plus profondément déstabilisante parce qu'elle multiplie non seulement les centres de décision mais aussi les profils stratégiques et les motivations des pays dotés de programmes d'ADM. L'Inde, la Chine, le Pakistan et l'Iran n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs, les mêmes concepts d'emploi, les mêmes structures de forces ou le même contrôle civil sur les activités militaires que les deux principaux acteurs de la guerre froide. Ces différences auront sur la stabilité de ce siècle des effets d'autant plus difficiles à prévoir qu'elles sont mal connues.

Une deuxième définition de la stabilité nucléaire consisterait à intégrer dans un nouvel accord stratégique bilatéral entre les Etats-Unis et la Russie des éléments de défense et à reconstruire un nouvel équilibre en limitant à la fois les moyens offensifs et les moyens défensifs. La dissuasion serait désormais caractérisée par ces deux capacités. C'est le sens que semblait avoir retenu le nouveau conseiller diplomatique du président Bush, Condolezza Rice, qui a déclaré dans le *Chicago Tribune* du 31 décembre 2000 : « Il devrait être possible d'engager avec les Russes un dialogue sur les modifications de l'environnement et de la menace, sur les réponses possibles à lui apporter, et sur la relation entre les réductions des forces stratégiques offensives et le déploiement de défenses ». Cette déclaration ne doit cependant pas faire illusion sur la relation américano-russe telle que l'envisage la nouvelle administration. Son intérêt pour des négociations stratégiques avec la Russie est limité : elles sont trop longues, trop exigeantes en termes de vérification, et trop coûteuses politiquement. Pour faire bonne mesure, Moscou est parfois perçu comme un interlocuteur de taille trop modeste. Si négociation il doit y avoir, par exemple, pour définir un nouveau cadre stratégique entre les deux pays, elle risque d'être brève. L'intention des Etats-Unis de sortir du schéma du traité ABM a été

¹⁴ Brad Roberts, « Nuclear multipolarity and stability », Institute for Defense Analyses, novembre 2000 et, plus tôt, un texte moins dense, rédigé peu après les explosions indiennes et pakistanaïses, Sergueï Rogov, « Nuclear Weapons in a Multipolar World », Center for Naval Analyses, octobre 1998.

clairement exprimée par le président Clinton dans son discours du 1^{er} mai 2001 à la *National Defense University*. L'objectif de Washington est de progresser rapidement au sein de l'Alliance et de redéfinir les termes de la relation américano-russe en position de force. L'opportunité de prévenir un nouveau rapprochement de circonstance entre la Russie et la Chine ainsi que les risques d'aggravation de la politique extérieure peu responsable de Moscou au Moyen-Orient dans le domaine des transferts sensibles pourraient justifier un travail diplomatique plus important. Certes, cela imposerait à Washington d'accepter une discussion sur les limites que devront respecter les systèmes de défenses antimissiles que les Etats-Unis pourront déployer et de bannir les intercepteurs spatiaux, auxquels une partie des conseillers de la nouvelle administration est fortement attachée. Mais il est évident que les deux risques énoncés plus haut (rapprochement sino-russe et prolifération de technologies sensibles au Moyen-Orient) peuvent aussi aggraver de façon significative les menaces auxquelles les défenses antimissiles sont censées répondre. Seule la redéfinition en profondeur de la relation américano-russe, et la perspective à terme d'un nouveau partenariat, pourrait ouvrir la voie aux responsabilités et aux intérêts communs que le discours du président Bush du 1^{er} mai a appelé de ses vœux. Cette redéfinition sera-t-elle possible ?

La situation n'est pas claire non plus du côté russe. Si Moscou avait une stratégie de négociation, elle lui permettrait de reprendre l'initiative, mais on la chercherait en vain. De vagues propositions en tiennent lieu, souvent mal préparées et de caractère très politique, comme les différents projets de coopération qui ont été faits aux Européens dans le domaine des défenses antimissiles de théâtre. Des négociations seraient conformes à l'intérêt de la Russie, mais elles supposeraient que Moscou accepte de négocier un nouveau cadre stratégique avec les Etats-Unis. Celui-ci devrait redéfinir la limitation des défenses et réaffirmer l'objectif conjoint de lutte contre la prolifération. Il pourrait aussi comprendre des achats par les Etats-Unis de matériels d'armements russes, par exemple de missiles S 300. Or l'hostilité à tout accord prévaut à Moscou tant dans les milieux diplomatiques que militaires. Un différend avec Washington est même parfois perçu comme l'occasion pour la Russie de se retirer d'autres traités (FNI par exemple).

Une dernière définition de la stabilité nucléaire, qui n'est pas incompatible avec la précédente, consiste à créer les conditions nécessaires à la préservation de la paix nucléaire que le monde a connue depuis cinquante

ans. Cela implique à la fois de réduire les chances de conflits dans les zones où ces armes existent et de rendre improbable la montée aux extrêmes si de tels conflits éclataient. Parmi ces conditions, il faudrait compter les suivantes :

- Une volonté commune de trouver des solutions pacifiques aux questions de sécurité régionale les plus menaçantes. Ces questions sont connues : il s'agit du Moyen-Orient, du Cachemire, de la péninsule coréenne et de Taiwan. Toutes peuvent donner lieu à de nouveaux conflits dans les prochaines années, avec des possibilités de dérapage vers l'usage d'armes non conventionnelles. L'un au moins de ces conflits potentiels comporte des risques significatifs de guerre majeure : Taiwan. Or, qu'il s'agisse du processus de paix au Moyen-Orient, du dialogue indo-pakistanaï sur le Cachemire, des relations intercoréennes sur les questions de sécurité¹⁵, ou des discussions entre Pékin et Taïpei, la situation au début de 2001 n'est ni stable ni encourageante et les trois puissances majeures concernées n'ont pas les mêmes objectifs. Un revirement des positions actuelles au nom d'intérêts supérieurs et communs (la préservation de la paix dans le monde) serait donc nécessaire, mais il est improbable.
- Le maintien de doctrines de dissuasion aussi longtemps que les armes nucléaires existent. Certes, il n'est plus nécessaire de calculer toute décision en fonction de son impact sur la dissuasion, et celle-ci a beaucoup perdu de son importance dans les esprits et dans les faits au point d'avoir pratiquement disparu des discours. Pourtant, aussi longtemps que les armes nucléaires font partie du paysage stratégique, il est indispensable de conserver une culture de dissuasion si l'on veut éviter de glisser subrepticement vers des doctrines d'emploi. La quête aux Etats-Unis de nouvelles têtes miniaturisées qui les rendraient plus « utilisables » contre des bunkers ou des installations souterraines est une des raisons de l'hostilité à la ratification du CTBT. Des propos inquiétants sur ce sujet sont à nouveau tenus dans les cercles qui préparent la *Nuclear Posture Review*.

¹⁵ Pour le moment, les relations avec Séoul ne sont utilisées par Pyongyang qu'à des fins économiques, le dialogue sur la sécurité étant réservé à Washington. Aucune diminution réelle des tensions intercoréennes ne pourra précéder l'ouverture d'un dialogue entre les deux Corée sur ces questions.

- La limitation de la sphère d'action des armes nucléaires à des menaces de type existentiel. La dissuasion n'étant plus, et ne devant plus être, une réponse universelle à toutes les formes de menaces, car ce serait là un encouragement massif à la prolifération nucléaire, le nouveau contexte stratégique ne doit permettre d'envisager d'avoir recours à ces armes que dans des cas extrêmes de survie, conformément à l'avis donné par la Cour internationale de Justice en juillet 1996.
- Le soutien des politiques multilatérales de contrôle des armements. Certes, le rôle de ces accords dans la stabilité régionale et globale est divers. Mais le maintien du corpus d'accords qui ont été réunis à grand peine depuis la fin des années 1960 est un élément essentiel du droit international. Le scepticisme qui les entoure en ce début de siècle doit conduire à leur renforcement ou, dans certains cas, à des renégociations ou à des compléments, non à leur abandon. Sinon, on risque d'échanger une vérification jugée insuffisante contre une absence pure et simple de contrôle et on s'engage imperceptiblement vers le règlement systématique des différends par l'usage de la force.
- La maîtrise coordonnée de la prolifération. Une des conditions de la stabilité nucléaire est la capacité de prévenir la prolifération des armes nucléaires et de leurs vecteurs dans de nouveaux Etats. A défaut de disposer de régimes suffisamment efficaces pour contenir les proliférateurs les plus déterminés, la moindre des choses que le monde est en droit d'attendre des puissances nucléaires est qu'elles ne contribuent pas à la prolifération des connaissances et des technologies dans ce domaine. Cette condition n'est pas remplie aujourd'hui puisque la Russie a engagé des coopérations discutables avec l'Iran dans les domaines nucléaire (enrichissement) et balistique (aide au programme *Shehab*), et que la Chine est toujours soupçonnée de poursuivre son ancienne coopération avec le Pakistan. Si les garants de la paix et de la sécurité internationale contribuent à la prolifération des ADM dans le monde, c'est là un des éléments majeurs de l'instabilité du monde contemporain. Un bon début, si l'on veut convaincre les Etats-Unis de ne pas agir de façon unilatérale, serait de renverser cette tendance.
- Enfin, il est essentiel de renforcer les capacités de prévision des Etats, tout particulièrement dans les régions de grande tension. Les différences d'approche stratégique ont déjà été, dans l'histoire européenne, l'occasion de fautes dramatiques, mais les possibilités d'erreurs d'interprétation entre des pays de culture différente sont autrement nombreuses. Les échanges d'information, les efforts de transparence

réci-proque et l'utilisation de zones de coopération sont donc des éléments essentiels de stabilité dans un monde où la crainte et la méfiance réciproques peuvent être renforcées par l'ignorance, l'ambiguïté, l'incompréhension ou l'opacité des conduites et des doctrines. Au cours d'une crise, un des risques les plus importants pour des adversaires qui ne communiquent pas entre eux est d'être progressivement poussés à prendre des positions qui rendent le compromis de plus en plus difficile.

En conclusion, la situation actuelle est caractérisée par un dynamisme des relations internationales qui semble échapper à tout contrôle, tout particulièrement dans les régions de plus grande tension : le Moyen-Orient et l'Extrême-Orient. C'est la conscience de ces deux phénomènes, fort dynamisme et absence de contrôle, qui conduit les principaux Etats, et tout particulièrement les Etats-Unis, à adopter des stratégies qui reposent sur la notion de « flexibilité ». Ce concept ne signifie rien d'autre qu'une ignorance des paramètres de la sécurité internationale dans les prochaines décennies, comme si les acteurs avaient renoncé à les définir par leur action. De fait, c'est plutôt en spectateurs que les Etats, petits et grands, assistent aux évolutions en cours. Les institutions internationales ne jouent pas davantage leur rôle. La coopération des membres permanents du Conseil de sécurité, particulièrement bonne au début des années 1990, n'est plus assurée dans le domaine de la prolifération. L'inégalité croissante des Etats-Unis et de la Russie, qui supprime un élément de frein potentiel aux initiatives américaines, conduit Moscou à s'engager dans des activités souvent douteuses de compensation. A Pékin, la lutte contre la prolifération est encore trop souvent perçue comme une concession faite à Washington et non comme la responsabilité d'une grande puissance. Les Européens ont quant à eux tellement perdu le sens de leur rôle mondial qu'ils ne jouent qu'un rôle secondaire dans les affaires internationales, y compris, malgré leurs déclarations, dans la lutte contre la prolifération. Dans une telle situation, la capacité de ces différents acteurs à prévenir de nouvelles crises ou à les gérer est problématique. Le risque principal est plutôt que leurs rivalités n'aggravent les crises régionales potentielles.

I.3 La nouvelle triade : défense, espace, précision

Plusieurs phénomènes technologiques contribuent aussi à une redéfinition du rôle des armes nucléaires, particulièrement aux Etats-Unis, qui détiennent certaines des principales clefs de cette redéfinition : le développement de défenses antimissiles dotées d'intercepteurs conventionnels, de nouvelles perspectives d'utilisation militaire de l'espace et des missiles balistiques de longue portée dotés de têtes conventionnelles précises.

Le déploiement de défenses antimissiles

Le déploiement dans les prochaines décennies de défenses antimissiles tactiques et stratégiques, destinées à protéger des territoires ou des troupes contre des attaques limitées, devra être pris en compte pour une redéfinition de la dissuasion nucléaire. Non pas, comme on le prétend parfois, qu'il s'agisse là d'une remise en cause radicale des armes nucléaires : le temps des rêves du président Reagan sur « l'impuissance et l'obsolescence » des armes nucléaires au moyen de boucliers spatiaux est révolu. Il n'est plus question de fournir à l'Amérique une protection totale avec la mise en place d'un système de détection et de destruction de tout missile adverse. Mais la combinaison future de moyens offensifs et défensifs contribuera à définir de nouvelles formes de dissuasion, où la part des armes nucléaires sera réduite. Selon le nouveau secrétaire à la Défense des Etats-Unis, Donald Rumsfeld, les défenses antimissiles n'ont pas davantage pour objet d'être utilisées que les armes nucléaires et toutes deux (défenses et armes nucléaires) œuvreront de concert pour assurer la dissuasion. Ces défenses pourront affaiblir ou au contraire renforcer la dissuasion¹⁶. Elles l'affaibliront si elles créent chez leurs détenteurs un sentiment de sécurité que beaucoup jugent excessif et prématuré¹⁷. En contribuant à répandre chez les dirigeants l'idée d'une « dissuasion de la protection », la prudence stratégique nécessaire quand le nucléaire est en jeu pourrait diminuer. Les défenses peuvent aussi renforcer la dissuasion si elles présentent une crédibilité suffisante pour des

¹⁶ Thérèse Delpèch, « Missile Defences and Deterrence », dans Burkard Schmitt et Julian Lindley-French (dir.), « National missile defence and the future of nuclear policy », *Publications occasionnelles* n. 18, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, septembre 2000.

¹⁷ Voir le désormais célèbre rapport du MIT (Union of Concerned Scientists) sur les contre-mesures, publié en 2000 : Andrew M. Sessler et al., *A Technical Evaluation of the Operational Effectiveness of the Planned US National Missile Defense System*.

adversaires potentiels ou si elles assurent la cohésion des coalitions lors d'interventions extérieures.

Après plusieurs décennies de recherches qui n'ont abouti à aucun autre déploiement que la défense de Moscou, les défenses antimissiles entament une nouvelle ère pour trois raisons essentielles :

- L'évolution des technologies. La mise au point d'intercepteurs non-nucléaires lève une des principales objections formulées aux Etats-Unis au déploiement du système *Safeguard* au début des années 1970. La plus grande difficulté de leur tâche par rapport à leurs prédécesseurs nucléaires de très forte puissance est compensée par une meilleure acceptation des opinions publiques. Ils ont aussi connu des progrès significatifs dans les deux domaines de la vélocité et de l'agilité. Leurs performances sont rendues possibles par les moyens modernes de calcul en évolution constante. Les radars et les satellites ont aussi connu des progrès remarquables avec la mise au point de nouvelles générations qui permettent l'acquisition des signaux indispensables à la détection et au suivi des missiles et des ogives. Enfin, l'intégration de systèmes, fondamentale pour les défenses antimissiles, permet désormais la fusion en temps réel de données de plus en plus nombreuses, provenant de multiples capteurs. A force de consacrer des sommes considérables aux recherches de systèmes de défenses antimissiles, les résultats commencent à être perceptibles, même si tous les essais ne sont pas encore concluants, notamment pour les systèmes stratégiques.
- L'évolution de la menace. La prolifération balistique, qui détruit un des principaux facteurs de protection contre l'attaque, la distance, est à juste titre tenue pour un élément majeur de déstabilisation. Il n'est pas même nécessaire que les missiles balistiques soient utilisés pour produire leur effet : leur existence seule est ressentie comme une menace au moins potentielle. Il n'y a là rien d'irrationnel car les intentions peuvent évoluer si les capacités demeurent, comme les pays occidentaux l'ont toujours prétendu pendant la guerre froide. Ce n'est pas tant l'attaque que le pouvoir de coercition et de chantage exercé à l'aide de ces vecteurs qui est redouté. Les missiles, dont le développement ne peut demeurer longtemps clandestin en raison des tests qu'ils requièrent, sont perçus comme la partie visible d'un iceberg plus vaste, celui des programmes clandestins d'ADM. C'est pourquoi ils inquiètent. Outre les missiles balistiques, la prolifération des missiles de croisière et des drones, trop

souvent oubliés, fait aussi partie de l'évolution de la menace. Il ne paraît pas raisonnable, pour se protéger des dangers que ces nouveaux pays peuvent faire courir avec ces armes, par exemple à des troupes en opération extérieure, d'avoir recours systématiquement à la dissuasion nucléaire si des moyens défensifs efficaces sont disponibles.

- L'évolution des mentalités. L'attraction principale des défenses est peut-être liée à l'aversion croissante des conflits et des souffrances qu'ils impliquent dans toutes les sociétés développées. Tout se passe comme si les opinions publiques anticipaient de plus grandes probabilités d'emploi des ADM contre leurs troupes ou leur territoire dans les prochaines décennies. Ces anticipations, qui peuvent être en partie justifiées, sont aussi le signe d'une mentalité « sécuritaire » qui conduira les sociétés à demander toujours plus de protection. Les défenses antimissiles s'inscrivent dans cette logique. Mais il faut aussi reconnaître que la vulnérabilité aux ADM, si considérable pendant la guerre froide, est désormais moins bien acceptée par les opinions publiques. Il paraît plus difficile de ne pas se protéger si on en a la capacité technologique.
- La nouvelle administration américaine a la volonté de parvenir à des résultats avant la fin du mandat présidentiel, ce qui pourrait être compromis par le nouveau rapport de force au sénat après la défection du sénateur républicain du Vermont. La position la plus raisonnable serait de poursuivre les essais pour confirmer la maturité technologique des systèmes, et d'accélérer les programmes tactiques, qui bénéficient d'ores et déjà de financements beaucoup plus considérables que les défenses stratégiques, sans prendre de décision immédiate sur les projets les plus contestés. Ce serait la solution préférée des alliés européens et asiatiques, mais aussi la meilleure façon de prévenir des réponses indésirables de la Russie. On peut en effet craindre, plus qu'une course aux armements dont aucun des deux pays n'a vraiment les moyens, une détérioration de leurs politiques d'exportation de matériels sensibles dans les zones les plus instables, l'Asie du Sud, le Moyen-Orient, voire l'Afrique du Nord. Cette politique prudente paraîtra sans doute trop timide à la nouvelle administration, un système multi-couches à vocation tactique et stratégique, avec une composante terrestre et des plates-formes mobiles navales et aériennes. Mais elle sera peut-être imposée par les conjonctions au sénat des Démocrates et des Républicains modérés. Le grand débat porte sur trois points : la sortie du traité ABM (moins probable avec la nouvelle majorité du sénat), les intercepteurs spatiaux (qui constituent pour beaucoup une véritable ligne rouge) et le sort qu'il

faut réserver à la Chine (faut-il la dissuader avec les seuls moyens nucléaires ou faut-il s'en protéger ?).

De nouvelles utilisations de l'espace

Au-delà du projet NMD, c'est le thème de la militarisation de l'espace qui revient au centre de la scène stratégique avec la nouvelle administration. Les évolutions qui se produisent dans ce domaine devraient aussi limiter le rôle du nucléaire à l'avenir. En janvier 2001, le *Space Warfare Center*, dont les ambitions sont encouragées par le nouveau secrétaire à la Défense, a monté le premier grand *wargame* médiatisé dans l'espace avec 250 participants près de Colorado Springs. Le scénario retenu était celui d'une tension grandissante entre les Etats-Unis et la Chine en 2017 à la suite de menaces chinoises sur Taiwan. Dès 1991, la guerre du Golfe a popularisé l'importance de l'espace pour les communications, l'observation, le renseignement et la précision. Les Etats-Unis savent que leur dépendance à l'égard de l'espace, tant dans le domaine civil que militaire, ne fera qu'augmenter. La protection des satellites est donc une des priorités du département de la Défense, comme la capacité de les détruire est celle des adversaires potentiels des Etats-Unis. Selon le rapport Rumsfeld sur l'espace, la perte de satellites « affecterait de façon dramatique la façon de combattre des forces américaines » et un « Pearl Harbour Spatial » est une des grandes menaces auxquelles les Etats-Unis devraient se préparer. Il faut donc refaire de l'espace une priorité nationale et reconnaître que s'y trouvent désormais des intérêts vitaux des Etats-Unis. En février 2001, le Vice-Amiral Thomas Wilson, directeur de la DIA (*Defense Intelligence Agency*) a déclaré que la Chine et la Russie cherchaient à acquérir un large spectre d'armes capables d'attaquer les satellites américains. Des capacités de protection passives et de durcissement des systèmes spatiaux font partie des recommandations les plus importantes de la Commission Rumsfeld. L'espace joue aujourd'hui dans les esprits le rôle de l'« air » au début du XX^{ème} siècle. Son utilisation est d'abord une condition pour chaque unité, chaque bâtiment, chaque aéronef, de connaître sa position avec une précision de quelques dizaines de mètres. C'est aussi un élément de la dissuasion, puisqu'elle fournit des données précises sur les activités et les mouvements d'un agresseur potentiel. Une nouvelle génération de satellites d'observation miniaturisée, qui sera mise en orbite en 2005 par les Etats-Unis, devrait multiplier par vingt les images spatiales aujourd'hui disponibles pour des opérations militaires ou le suivi d'activités terroristes

et de prolifération d'ADM. Elle permettrait idéalement d'intervenir rapidement en tout point de la planète. Les opérations spatiales sont désormais la condition d'actions terrestres réussies, de communications efficaces et d'une bonne coordination des frappes de précision. En un mot, c'est une des conditions essentielles de la puissance. Même si la question cruciale des intercepteurs spatiaux pour la NMD n'est pas tranchée, la politique spatiale américaine, qui déborde largement la question des défenses antimissiles, devrait connaître une accélération. Pour la même raison, l'espace et sa militarisation sont l'objet d'une confrontation entre les Etats-Unis, la Russie et la Chine. Compte tenu à la fois de l'avance actuelle des Etats-Unis et de l'importance de leurs activités civiles liées à l'espace, ils devraient être le premier pays à s'opposer à une militarisation plus importante de l'espace. Il semble vital en particulier d'interdire les tests ou le déploiement d'armes anti-satellites pour protéger les projets de défenses antimissiles, dont le fonctionnement dépend largement de systèmes de surveillance spatiaux.

Des armes conventionnelles précises de longue portée

Un autre facteur à prendre en considération est la possibilité de confier aux armes conventionnelles précises certaines des missions qui revenaient dans le passé aux armes nucléaires¹⁸. La recherche de la précision dans le bombardement a en partie pour origine le désir de ne plus avoir recours au nucléaire qui, même dans ses versions les plus précises, entraîne des dommages collatéraux. S'ils peuvent être supprimés avec des têtes conventionnelles susceptibles d'atteindre et de détruire les cibles visées, le recours au nucléaire pourrait être diminué d'autant. Le cœur des missions nucléaires serait alors réservé (pour les Etats-Unis du moins) à des objectifs durcis qui résistent aux armes conventionnelles. Des éléments de réflexion provenant d'un des responsables du laboratoire nucléaire de Los Alamos, Stephen Younger¹⁹ suggèrent qu'avant de décider du remplacement en 2020

¹⁸ La précision a aussi considérablement modifié la dissuasion nucléaire, avec l'introduction dans les années 1970 de missiles à têtes multiples, à guidage de précision. La dissuasion contre-force est apparue et les missiles n'ont plus visé les villes (*counter-value deterrence*), mais les missiles. En termes de stabilité, au sens où une première frappe perdait de sa raison d'être, le résultat était discutable, dans la mesure où la préemption devenait plus tentante pour l'Union soviétique.

¹⁹ Stephen M. Younger, « Nuclear Weapons in the Twenty First Century », Los Alamos National Laboratory, juin 2000 ; pour une réévaluation encore plus radicale, voir

des différentes plates-formes nucléaires, il faut avoir une vue précise des possibilités ouvertes par les nouveaux moyens offensifs, qui pourraient permettre de remplir un grand nombre de missions antérieurement dévolues au nucléaire dans les vingt prochaines années et au-delà. Ce travail prospectif concerne notamment le remplacement des Minuteman 3 et les Trident 2D5, et pourrait conduire à repenser de façon radicale «le rôle des armes nucléaires dans la défense nationale», en réduisant de façon substantielle l'arsenal américain, et en ne préservant qu'un «cœur nucléaire» pour un nombre très limité de cibles et de scénarios. Pour ce «cœur», la précision des armes permettrait d'utiliser des puissances de plus en plus faibles.

Cette approche est trop radicale dans ces conclusions générales pour l'emporter et Stephen Younger, dont ce n'est pas le premier essai sur ce thème, n'a jamais jusqu'à présent réussi à convaincre les décideurs américains, mais elle met en perspective l'apparition d'armes stratégiques conventionnelles (*Wholly Non Nuclear Strategic Forces*) qui méritent de retenir l'attention si l'on se projette dans les prochaines décennies. De telles idées pourraient être examinées dans le cadre de la *Strategic Defense Review* et trouver, dans une version affaiblie, une oreille complaisante chez ceux qui cherchent à dévaluer les armes nucléaires. Le fait qu'il s'agisse d'idées déjà exprimées dans les années 1980 et 1990 (par exemple dans les articles de Paul Nitze) ne signifie pas qu'elles n'ont pas un caractère prospectif. La preuve en est la place que le discours présidentiel du 25 mai à Annapolis a réservé à la conversion d'une partie des sous-marins nucléaires pour les équiper d'armes conventionnelles précises par centaines.

Très différent dans son orientation, le rapport du NIPP (*National Institute for Public Policy*)²⁰, rendu public au début de l'année 2001, au moment où la nouvelle administration s'installait à Washington, conforte le rôle des armes nucléaires en insistant sur la flexibilité des moyens, tant quantitatifs (conserver une capacité d'augmentation rapide), que qualitatifs (envisager la mise au point de nouvelles têtes). L'influence de ce rapport sur la *Nuclear Posture Review* pourrait être significative, compte tenu de la présence, parmi les participants, de plusieurs responsables de la nouvelle équipe

George Keyworth, «Nuclear Deterrence as a Legacy System, and what follows», Naval Post-Graduate School, Monterey, California, 26 juin 2000.

²⁰ Keith Payne, «Rationale and Requirements for US Nuclear Forces», National Institute for Public Policy, 2001.

(Stephen Hadley, Stephen Cambone, Richard Haass, Robert Joseph), mais elle paraît décalée par rapport aux déclarations présidentielles sur la réduction du rôle des armes nucléaires. La nouvelle administration, ici comme sur beaucoup d'autres sujets (Irak, Chine, Russie, environnement), comporte des tendances contradictoires entre lesquelles il faudra un jour trancher.

Il faut enfin compter avec la « révolution des affaires militaires », qui est d'abord une autre façon de dire que les armes nucléaires appartiennent au passé. La combinaison des frappes à longue distance, de la précision, des technologies furtives, des contre-mesures, etc. finirait par éradiquer la possibilité même de la guerre en permettant une destruction presque immédiate de toutes les cibles sensibles de l'adversaire et une protection des systèmes domestiques. Il s'agirait donc de confier à cette « révolution » le rôle antérieurement reconnu dans le courant de la guerre froide aux armes nucléaires comme instruments de dissuasion. Ces ambitions sont revues à la baisse, notamment à la suite des expériences de la campagne du Kosovo, qui a montré les multiples possibilités de leurrer l'ennemi face à la supériorité conventionnelle américaine, et la difficulté de vaincre un adversaire même considérablement plus faible sans déployer de forces au sol. Mais elles n'ont pas disparu. Les systèmes d'information et de communication avancés seront de plus en plus nécessaires pour le renseignement, la détection et la gestion des moyens d'interception comme pour le déploiement de forces lors de crises régionales. La stratégie américaine à l'égard des puissances régionales reposera davantage sur des forces conventionnelles considérables et des défenses limitées que sur des forces nucléaires, à l'exception peut-être des armes nucléaires miniaturisées anti-bunker ou destinées à des installations clandestines souterraines. Mais cette puissance conventionnelle a peu de chances d'éradiquer toute velléité d'opposition chez des adversaires potentiels, et encore moins de remettre en cause l'acquisition d'ADM comme instruments de riposte. Bien au contraire, on peut donc craindre l'apparition d'une « révolution de la violence » en réponse à la « révolution des affaires militaires ».

Tant les défenses antimissiles que la militarisation de l'espace et les armes conventionnelles de précision pourraient connaître une nouvelle accélération sous la présidence de George W. Bush. Mais l'exercice du pouvoir a aussi le mérite de calmer les esprits. Rien n'indique encore que la nouvelle administration suivra cette triple évolution de façon décisive, ni surtout

qu'elle le fera rapidement, car les besoins classiques des trois armes (terre, air, mer) sont déjà très consommateurs de crédits et les discussions prévues au plan international (alliés, Russie) pourraient aussi conduire à revoir certaines ambitions. Plutôt que de considérer ces évolutions comme inéluctables, mieux vaut tenter de peser sur les choix qui vont être faits. Ceci suppose cependant, que les différents interlocuteurs des Etats-Unis aient préparé des éléments de langage précis et qu'ils aient les idées claires sur leurs intérêts. En ce qui concerne l'Europe, ce pourrait être l'occasion d'améliorer son évaluation de la menace ainsi que ses moyens d'alerte avancée et de surveillance. Le développement de défenses antimissiles de théâtre, qui peuvent s'avérer indispensables pour des opérations militaires dans les zones où des programmes d'ADM sont connus ou suspectés, est un autre domaine où des initiatives seraient nécessaires, mais les Européens, là encore, ne feront pas les efforts financiers qui s'imposent. Ils attendront plutôt l'apparition d'une nouvelle crise grave pour prendre des décisions.

I.4 Conclusion

La dissuasion nucléaire est aujourd'hui un élément second des relations entre les Etats et l'indifférence aux questions de défense, si répandue dans les démocraties, est à l'origine d'une ignorance générale des programmes d'ADM. Seuls des événements dramatiques, comme la guerre du Golfe, jouent de temps à autre un rôle de semonce précaire. Dans sa position discrète, le nucléaire continue cependant à jouer un rôle significatif. Trois exemples peuvent l'illustrer : les forces nucléaires américaines, bien qu'elles n'aient jamais été mentionnées explicitement pendant la guerre contre l'Irak, ont joué un rôle dans la décision de Saddam Hussein de ne pas utiliser d'armes chimiques contre les troupes de la coalition ou la population civile israélienne ; le fait qu'il n'ait jamais été question d'intervention humanitaire en Tchétchénie, alors que la situation de la population est plus tragique que celle des Kosovars en 1999, est en partie lié à la capacité nucléaire russe, qui dissuade toute intervention de ce type ; enfin, l'existence supposée d'une capacité nucléaire israélienne incite ses voisins les plus hostiles à la prudence, même si les attaques irakiennes sur Tel-Aviv pendant la guerre du Golfe peuvent conduire à nuancer ce jugement.

Malgré ce rôle exercé en mode mineur, les armes nucléaires ne sont plus au centre des relations stratégiques. Une des preuves en est, même s'il s'agit là

d'une opération largement symbolique, le déciblage des missiles entre les cinq puissances nucléaires : même si l'ensemble des forces armées, comme le rappelle Sir Michael Howard, ne sont pas dirigées contre des ennemis spécifiques en temps de paix, les armes nucléaires ne répondent habituellement pas à ce schéma classique. Jusqu'alors, la dissuasion « tous azimuts » n'avait jamais fait beaucoup d'adeptes et éveillait parfois en France même, quand elle faisait partie de la doctrine officielle, des commentaires ironiques. L'idée d'une dissuasion « générale », sans objectifs précis, sans azimut donc, exprime bien la période de transition dans laquelle se trouvent les armes nucléaires dans le monde.

Personne ne souhaite qu'elles reviennent au centre des affaires. Et ce, pour au moins deux raisons : ce serait à nouveau le signe de graves tensions internationales (des menaces d'attaque de l'île de Taiwan par Pékin par exemple) et cela se produirait dans un monde plus complexe, donc aussi plus dangereux que celui du demi-siècle qui vient de s'écouler. Un échange nucléaire au XXI^{ème} siècle aurait peu de points communs avec les explosions d'Hiroshima et de Nagasaki, compte tenu du nombre des armes, de leur nature, des nombreux acteurs et des réseaux d'alliance. Or, pour éviter de nouvelles crises nucléaires, il ne suffit pas de mettre au point des doctrines où prévalent les concepts de flexibilité et d'adaptabilité, qui témoignent surtout de notre ignorance de l'avenir. Il faut encore renforcer la capacité d'analyse des évolutions en cours, diminuer l'imprévisibilité des acteurs et réduire aussi les chances de conflit conventionnel. En cas contraire, des versions post-modernes de l'attaque surprise ou de l'escalade, les grandes craintes de la guerre froide, viendront hanter les dirigeants des prochaines décennies sous de nouvelles formes. C'est un appel à la réflexion prospective, mais aussi à la négociation comme première ligne de défense.

La phrase de Robert Oppenheimer sur la valeur de la première explosion demeure juste en raison de la puissance exceptionnelle de ces armes et de la terreur qu'elles continueront d'inspirer. Le fait que les Etats-Unis et leurs alliés aient modifié très sensiblement leur place dans leur doctrine militaire ne signifie pas qu'il s'agit là d'un phénomène universel. Les nouveaux acteurs qui les détiennent, dépourvus de l'expérience des deux guerres mondiales et de la guerre froide, qui ont produit une culture de prudence dans les affaires internationales, procéderont-ils avec les mêmes précautions que les hommes d'Etat du XX^{ème} siècle ? Ce n'est pas sûr. Le risque d'usage pourrait augmenter avec la détention de ces armes par des pays qui veulent

changer l'ordre régional et international qui leur est imposé. Les efforts pour les en dissuader supposent, pour être efficaces, la définition d'une stratégie qui, comme toute bonne stratégie, doit être simple : un accord des principaux États, nucléaires et non nucléaires, pour ne laisser aucune ambiguïté sur le fait qu'ils ne toléreront pas une modification des équilibres régionaux ou internationaux par l'usage ou la menace d'usage d'ADM. C'est une deuxième ligne de défense. Mais, comme le rappelle Clausewitz, le fait que tout soit simple en matière de stratégie ne signifie pas que tout est facile : parmi les principaux pays sur lesquels il faudrait compter pour imposer cette politique se trouvent précisément certains de ceux qui veulent changer un ordre international dont ils pensent qu'il les défavorise.

Chapitre Deux

L'AVENIR DE L'ARMS CONTROL

Harald Müller

II.1 Le rôle et l'importance de l'*arms control*

L'*arms control*¹ est certainement l'enfant de la guerre froide. Réalisant que la parité nucléaire émergente entre les Etats-Unis et la Russie allait mettre un terme à la supériorité nucléaire américaine comme fondement de la sécurité de l'Amérique et de ses alliés, des intellectuels de la défense ont commencé à développer, à la fin des années 1950 et au début des années 1960, l'*arms control* comme l'antidote approprié. La politique de sécurité ne pouvait plus être, à l'avenir, entièrement fondée sur l'autodéfense, en l'occurrence, les armements nationaux. A l'âge nucléaire, le risque était tout simplement trop grand que la course aux armements échappe à tout contrôle et conduise à une guerre par inadvertance. L'*arms control* n'avait pour but ni de réduire ni même d'éliminer les armes nucléaires, mais de stabiliser les postures dissuasives des deux parties en évitant une course à la frappe en premier ou un dilemme du type « les utiliser ou les perdre » (*use them or lose them*) dans une crise.

Bien qu'étant en principe clair et distinct, l'*arms control* se mêla rapidement et inévitablement à deux autres concepts. En premier lieu, le désarmement, qui s'appuyait largement sur l'idée selon laquelle les armes étaient à elles seules une cause de conflit et de guerre. Pour les partisans de cette opinion, la réduction et l'élimination des armes étaient en conséquence perçues comme des instruments fondamentaux de prévention de conflits meurtriers. En second lieu, l'évolution du droit humanitaire, cet effort du siècle pour limiter les dommages, les morts et la souffrance humaine du fait des guerres, en particulier pour les populations civiles. Bien qu'institutionnellement distinct de l'*arms control* (principalement développé dans un cadre bilatéral) et du désarmement (traité dans le cadre du forum de

¹ La traduction conserve à dessein le terme anglais d'*arms control* qui recouvre ici une réalité plus vaste que ses traductions usuelles en français : « maîtrise des armements » ou « contrôle des armements » (N.d.T.).

négociation de Genève, plusieurs fois rebaptisé et connu aujourd'hui sous le nom de Conférence du désarmement [CD]), le discours sur le droit humanitaire a eu une forte influence sur les deux autres approches, notamment dans le domaine des armes nucléaires. Le caractère non discriminatoire des armes nucléaires, les dommages considérables qu'un usage de ces armes pouvait causer aux populations civiles – dommages démontrés de façon frappante et terrible à Hiroshima et Nagasaki – ont mis l'argument humanitaire au cœur des mouvements antinucléaires et des partisans du désarmement. L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice de 1996 s'est largement appuyé sur des arguments tirés du droit humanitaire, prouvant à quel point la réflexion en matière d'*arms control*, de désarmement et de droit humanitaire était devenue un véritable amalgame.

La fin de la guerre froide a mis en cause la validité de l'*arms control* pour l'avenir. Conceptualisé pour répondre à un duel bilatéral prenant la forme d'une course aux armements nucléaires, l'*arms control* a certainement perdu ses fondements lors de l'éclatement de l'Union soviétique et de la fin du conflit divisant l'Europe en deux. Je vais néanmoins chercher à démontrer, tout d'abord, que ce n'est pas le cas de l'amalgame *arms control* / désarmement / droit humanitaire, une stratégie complexe qui cherche à établir un système de sécurité alternatif et un projet qui n'est en rien devenu obsolète avec les nouvelles relations stratégiques, mais dont l'opportunité s'est plutôt affirmée. Ensuite, au sein même du concept d'*arms control* dans son sens restrictif, des éléments pertinents et utiles existent encore.

Pour commencer par le second sujet, la notion clé au cœur de l'*arms control* était la stabilité. La stabilité stratégique entre deux ennemis ou rivaux nucléaires est une condition essentielle de la sécurité internationale, s'appliquant non seulement aux compétiteurs eux-mêmes, mais à leurs voisins immédiats et, en fonction de la taille des arsenaux, du type d'armes, et de l'intensité de leur compétition, au monde entier. L'*arms control* cherche à donner à chaque camp suffisamment de confiance, pour qu'aucune action précipitée ne soit nécessaire quelles que soient les circonstances envisagées.

De mon point de vue, cet objectif reste important même après la fin de la rivalité stratégique américano-soviétique. Il demeure pertinent tant que les relations entre Etats nucléaires n'ont pas atteint le niveau de la

« communauté de sécurité », c'est-à-dire un degré de coopération, d'amitié, de compatibilité des intérêts, de dialogue intensif, d'intégration normative, de formes institutionnalisées de gestion et de résolution des conflits, qui exclut de l'esprit de chacune des parties la possibilité d'un sérieux conflit d'intérêt pouvant impliquer le recours à la force. Nous constatons aujourd'hui l'existence de plusieurs dyades nucléaires – Etats-Unis/Russie, Russie/Chine, Etats-Unis/Chine, Chine/Inde, Inde/Pakistan – où au moins l'un des deux acteurs voit ses intérêts vitaux en jeu. Les auteurs américains favorables à la NMD (*National Missile Defense* ou défense antimissile du territoire) ont bien entendu le droit d'affirmer qu'un retrait américain du traité ABM ne pourrait pas avoir de conséquences négatives, puisque les relations entre grandes puissances seraient désormais amicales et non plus hostiles. Les acteurs eux-mêmes ne sont pourtant pas de cet avis. La doctrine nucléaire américaine recense toujours plus de 2000 cibles militaires jugées pertinentes en Russie. La Chine est perçue comme un ennemi potentiel, et peut-être comme le principal rival du nouveau siècle. Les perceptions de Moscou et de Beijing agissent en miroir, simplement amplifiées par la faiblesse relative de ces pays par rapport aux Etats-Unis et par des approches de la dissuasion en conséquence beaucoup plus saillantes. Aussi longtemps que ces perceptions persisteront et seront renforcées par les discours et les actions des uns et des autres, l'*arms control* conservera son rôle de stabilisateur stratégique, le traité ABM jouant en conséquence un rôle utile.

L'*arms control* a également un rôle à jouer en matière de stabilité régionale. Des accords de ce type peuvent aider à assurer un équilibre fiable des forces, donnant aux puissances régionales des garanties quant à leur survie et à l'absence de menace d'attaque surprise par l'un de leurs voisins. Grâce à un nombre croissant d'accords liés entre eux, la sécurité régionale peut même passer à un stade où la confiance remplace la méfiance et la confrontation comme mode principal des relations inter-étatiques.

D'une manière plus générale, les accords de non-prolifération et de prohibition, en particulier ceux qui touchent aux ADM, sont un préalable à la mise à l'index des dangers existentiels qui menacent la stabilité globale, la sûreté écologique et, dans les cas extrêmes, la survie de l'humanité entière. L'*arms control* peut créer les conditions de sécurité et de stabilité suffisantes pour motiver les Etats à s'engager dans la coopération dans d'autres secteurs où elle serait mutuellement bénéfique et de fait

indispensable pour régler les problèmes de société et de développement à l'âge de la mondialisation.

De tels accords ont également un effet important sur les équilibres régionaux et peuvent, s'ils fonctionnent bien, prévenir les pires possibilités d'escalade dans les conflits régionaux existants. Les accords d'*arms control* couronnés de succès créent des intérêts de sécurité communs entre ennemis et rivaux d'antan. Par-là même, ils aident à désescalader le niveau général de conflictualité régionale.

A ce point, nous abordons déjà le second sens majeur de la triade que constituent l'*arms control*, le désarmement et le droit humanitaire. Pris ensemble, ils représentent une alternative importante et puissante à des politiques de sécurité fondées uniquement sur l'autodéfense et son prolongement, les alliances militaires. Alors que les capacités de défense représentent, en dernière instance, le pivot essentiel de tout système de sécurité, l'*arms control*, le désarmement et le droit humanitaire ont pour objectif de créer une première ligne de sécurité fondée sur des règles internationales agréées. Le dilemme de sécurité qui conduit à des courses aux armements coûteuses et risquées voire, dans des cas extrêmes, à la guerre, peut être considérablement décripé ou réduit s'il existe des règles généralement acceptées plafonnant les niveaux de troupes, d'équipements militaires, encadrant les doctrines militaires et la forme des exercices et rassurant les Etats quant aux intentions de leurs voisins. Ces règles créent des distinctions claires entre comportement acceptable et inacceptable et aident à distinguer les membres respectueux des normes d'un tel régime de sécurité des acteurs qui ne le sont pas (on l'espère très peu nombreux), contre lesquels les moyens de la majorité peuvent être dirigés.

Un système de sécurité de ce type réduit considérablement le risque de conflit et le besoin de dépenses militaires. Il suppose, en tout premier lieu, que les pays les plus forts appliquent les règles à eux-mêmes avec rigueur et ne demandent pas d'exemption. L'histoire européenne l'a amplement démontré, la loi ne peut s'appliquer que si le roi n'est pas au-dessus des lois. Malheureusement, la volonté d'obéir aux règles n'est pas très forte de la part des Etats puissants et, en particulier, du plus puissant d'entre eux.

II.2 Facteurs favorisant ou contraignant le désarmement nucléaire

Le plus fort sert toujours de référence. Dans la mise en place de règles internationales, le leadership est d'une importance triple. Le leader a habituellement les moyens d'encourager les autres à adhérer à un accord, et plus tard à le respecter. Le respect de la loi par le leader démontre clairement que le succès est compatible avec les nouvelles règles. Se situant en position de force, le leader peut enfin offrir des concessions supérieures à la moyenne pour convaincre les parties réticentes à s'engager. Plus l'acteur est faible, plus le compromis est difficile pour lui.

A l'heure actuelle et pour le futur prévisible, les Etats-Unis sont, de loin, l'Etat le plus puissant du monde, la seule superpuissance restante. La politique américaine ne correspond cependant pas au type de comportement idéal décrit plus haut. Les militaires américains rechignent à revoir leur politique de ciblage, exigeant un nombre énorme de têtes nucléaires de manière à couvrir toutes les cibles militaires russes jugées significatives. Les autorités militaires avancent qu'il n'est pas possible de changer le ciblage en l'absence d'une nouvelle orientation adoptée par le président. Pendant la révision de la posture nucléaire (*Nuclear Posture Review*) de 1994, les gourous civils qui gèrent la politique nucléaire au sein du Pentagone ont bloqué avec succès, toutes les tentatives des nouveaux venus partisans d'un « coup de balai » pour changer ce cadre politique. Pendant la campagne présidentielle de 2000, George W. Bush et certains de ses conseillers en politique étrangère ont indiqué que de profondes réductions étaient possibles, intention réaffirmée par le président dans son discours du 1^{er} mai 2001 à la NDU (*National Defense University*). Reste à savoir si cette promesse sera mise en œuvre pendant sa présidence.

D'une manière générale, nous observons une dérive nette de la politique étrangère américaine, longtemps caractérisée par une attitude et une stratégie multilatéralistes. Bien entendu, une dose d'unilatéralisme a toujours marqué le comportement de la superpuissance occidentale. Depuis la fin de la guerre froide, cet élément est cependant devenu dominant. Sous le président Clinton, cette évolution s'est expliquée, pour une part, par l'aversion d'un congrès dominé par les Républicains pour toute restriction à la liberté d'action des Etats-Unis et pour l'influence des organisations internationales sur les politiques américaines. Le droit international est jugé utile quand il lie les mains des autres et est frappé d'anathème quand il a

pour effet de limiter l'action des Etats-Unis. Dans ces conditions, l'*arms control* se trouve dans une position intenable. Le fait qu'une telle orientation à courte vue soit néfaste à long terme pour les intérêts nationaux des Etats-Unis – le seul et unique point de vue recevable par ces forces politiques – n'est tout simplement pas compris. Si le Congrès républicain était clairement à l'origine de cette tendance, l'administration Clinton a rarement cherché à la combattre. Son incapacité à apporter un soutien de haut niveau à la ratification du TICE (Traité d'interdiction des essais nucléaires) en est l'illustration la plus dramatique. Des factions unilatéralistes pouvaient même être identifiées au sein de l'administration Clinton, notamment au Pentagone. En l'absence de leadership américain, l'*arms control* n'a pu progresser que dans des domaines marginaux comme la convention d'Ottawa pour l'interdiction des mines antipersonnel. Dans le domaine de l'*arms control* nucléaire, où le leadership américain est bien sûr indispensable, aucun progrès important n'a été possible.

La forte priorité accordée au développement d'une NMD est probablement aujourd'hui le principal obstacle à de nouveaux progrès, et l'un des principaux risques pour les traités d'*arms control* existants. Le projet est populaire aux Etats-Unis, en particulier parmi les élites politiques. Il est difficile de s'y opposer dans la mesure où l'argument avancé est qu'il est souhaitable de défendre son territoire national contre les menaces horribles de gouvernements irresponsables. De plus, ce projet s'insère dans la tradition américaine séculaire qui voit les Etats-Unis comme le flambeau du divin, cette « ville sur la colline » qui doit éviter de s'empêtrer dans les misères du monde extérieur ou – si elle daigne s'en mêler – ne peut le faire que comme un sauveur du juste contre le diable, et dans une position d'impunité et de suprématie. L'attrait de cette vision ne doit pas être sous-estimé, elle domine les conceptions non seulement de la droite religieuse et des républicains nationalistes, mais elle constitue aussi une part de la culture politique américaine. Face à cet attrait, le raisonnement intellectuel complexe issu de l'*arms control* qui plaide en faveur du maintien en l'état du traité ABM, en conséquence du renoncement aux défenses antimissiles nationales, est une bataille à contre-courant. Le seul moyen d'arrêter la NMD semble être l'échec technique. Le public américain croit à sa faisabilité technologique, mais reste soucieux de l'efficacité et des coûts. La mise en évidence d'une série de tests manqués pourrait refroidir l'enthousiasme pour la NMD et peut-être la tuer. Si, cependant, les essais sont couronnés de succès ou si une communication habile transforme des

échecs en succès apparents, une NMD d'une forme ou d'une autre sera déployée, avec les conséquences négatives pour l'*arms control* et le désarmement que l'analyse qui suit va démontrer.

Les effets de la politique russe actuelle en matière d'*arms control* et de désarmement sont ambivalents. D'une part, les intérêts militaro-économiques de la Russie poussent le gouvernement sur la voie de réductions beaucoup plus drastiques des forces nucléaires stratégiques que les Etats-Unis n'ont acceptées jusqu'ici. D'autre part, la profonde faiblesse de ses moyens conventionnels a renforcé l'importance des armes nucléaires dans la perception russe et a, en particulier, souligné le rôle d'égalisateur des armes nucléaires tactiques dans les conflits régionaux classiques, et peut-être aussi en réponse à des attaques chimiques ou biologiques. Combinée à l'élargissement et aux opérations menées en ex-Yougoslavie contre la volonté de Moscou, la supériorité incontestée de l'OTAN a contribué à un sentiment d'insécurité. En conséquence, il a été difficile de placer les armes nucléaires tactiques à l'ordre du jour de l'*arms control*. De plus, le sentiment aigu d'infériorité et les vieilles traditions du secret militaire ont plaidé contre l'adoption d'une transparence optimale de la Russie dans le domaine du nucléaire militaire. Pour être honnête, la transparence accordée aujourd'hui va au-delà de tout ce qui était imaginable à l'époque soviétique. Elle est pourtant en deçà des demandes occidentales et, à ce titre, entretient un degré de défiance qui fait obstacle à de nouvelles réductions ou mesures de confiance. Le sentiment d'insécurité russe est également aggravé par les plans de NMD américains. La Russie n'a manifesté aucune volonté d'accéder aux demandes des Etats-Unis d'adapter le traité ABM à leurs plans de déploiement ; elle s'en tient plutôt à la lettre du traité. Elle a enfin conditionné tout progrès en matière d'*arms control* et même le maintien des traités existants, comme les traités START et FNI, à la validité permanente du traité ABM actuel. Il convient enfin de remarquer que la Douma a formulé sa décision de ratifier START II de telle manière que la ratification est invalidée si le traité ABM disparaît.

La transparence laisse encore plus à désirer dans le cas de la Chine. La Chine se dit engagée en faveur du désarmement nucléaire, mais s'abstient d'adhérer aux mesures graduelles, exception faite d'un engagement de non-emploi en premier et de garanties négatives de sécurité absolues aux Etats non nucléaires. Avançant que sa propre faiblesse et ses besoins de sécurité rendent une transparence accrue impossible, Beijing ne permet pas au reste

du monde d'évaluer ce que signifie et quel est le but de l'actuelle modernisation de ses forces nucléaires. Cela donne un argument de plus aux partisans américains et russes du maintien des capacités excédentaires (*hedge policy*) et contribue à un sentiment d'insécurité dans toute l'Asie, défavorable au désarmement nucléaire et à la non-prolifération. L'attitude chinoise envers les projets américains de NMD est sans doute encore plus hostile que celle de la Russie. La Chine n'estime pas seulement ses forces nucléaires stratégiques menacées par le déploiement de défenses antimissiles du territoire dans la mesure où les Etats-Unis pourraient passer d'un système limité à un système très complexe. A la différence de la Russie, elle considère que ses intérêts nationaux sont déjà en péril si des défenses antimissiles tactiques sont déployées dans sa région, notamment au Japon et à Taiwan. Les projets des Etats-Unis de déployer de tels systèmes en Asie orientale, ostensiblement pour protéger leurs alliés et leurs forces, vont à l'encontre de l'intérêt de la Chine. Celle-ci craint aussi que des défenses antimissiles déployées à Taiwan, ou des défenses mobiles embarquées sur navire et envoyées dans le détroit de Formose, ne conduisent les forces politiques locales à s'enhardir et à multiplier leurs efforts pour obtenir l'indépendance d'une province que Beijing considère comme irrédentiste. La Chine maintient catégoriquement qu'aucune négociation ne pourra avancer à la CD de Genève tant que le sujet de la course aux armements dans l'espace – synonyme des défenses antimissiles pour Beijing – ne sera pas traité.

Les deux Etats nucléaires européens, la France et le Royaume-Uni, entravent moins actuellement les progrès en matière d'*arms control* et de désarmement. Bien entendu, ils sont chacun déterminés à conserver leur statut de puissance nucléaire, ce qui, en soi, n'est guère favorable au désarmement. De plus, une certaine aversion française pour la transparence comme principe universel en matière de sécurité, qui devrait être appliqué, avec détermination, au secteur nucléaire, a contribué à empêcher des mesures de transparence plus marquées. La France a néanmoins désormais accepté le principe de transparence dans la position commune européenne pour la conférence d'examen du TNP de 2000 et dans le document final de la conférence. La France et le Royaume-Uni ont réduit de manière impressionnante leurs arsenaux nucléaires et leur flexibilité opérationnelle. Les deux pays ont aussi pris des mesures réduisant la taille de leur complexe nucléaire militaire. Ils ont également mis en œuvre le principe d'irréversibilité des mesures de désarmement, la France en décidant la

fermeture de ses sites d'essais en Polynésie, la Grande-Bretagne en plaçant sous garanties d'EURATOM des sites de production de matières fissiles militaires et des matières en excès et en abandonnant le droit de revenir sur ce choix. Enfin, Londres a fait preuve d'un degré de transparence exemplaire.

Les décisions des deux rivaux nucléaires d'Asie du Sud, l'Inde et le Pakistan, n'ont pas rendu l'environnement plus favorable à l'*arms control* et au désarmement nucléaires. Les deux pays semblent être sur le point de s'engager dans une course aux armements nucléaires, sans la stabilité qui a régné pendant la compétition nucléaire Est-Ouest (au moins) depuis la crise des missiles de Cuba.

L'Inde poursuit simultanément trois objectifs : afficher son ambition d'être reconnue comme une puissance mondiale, acquérir une dissuasion face à la Chine, et conserver son avance sur le Pakistan, plus faible mais inquiétant. Le fait que le gouvernement qui a choisi de franchir ouvertement le seuil nucléaire ait été le plus nationaliste – et même partiellement fondamentaliste hindou – qui ait jamais été au pouvoir en Inde n'est en aucun cas une coïncidence. Les ambitions de puissance et de domination régionale, plutôt que des intérêts de sécurité au sens strict, ont fait pencher la balance en faveur des essais et contre le maintien de l'ambiguïté. L'Inde a déclaré sa volonté de développer – comme dissuasion minimale (!) – une triade de sous-marins, de missiles sol-sol et de bombardiers, cherchant à imiter les superpuissances au moment où deux Etats nucléaires, la France et le Royaume-Uni, ont réduit leurs forces nucléaires à, respectivement, deux et une composante(s) (navale et/ou aéroportée). L'Inde est sans équivoque en train de mener une course aux armements, qui, en fonction de la posture nucléaire recherchée par New Delhi, pourra donner un nouvel élan à la modernisation chinoise, et en conséquence, aux projets russes et américains.

Le Pakistan se trouve en bout de chaîne (ce qui n'est pas nécessairement le cas pour la gestion des conflits dans le sous-continent, qu'il attise par son soutien matériel, politique et parfois militaire aux dissidents et aux combattants islamiques de l'extérieur). Avec ses ressources limitées, le Pakistan n'a que peu de chances d'égaliser point par point les forces indiennes. Néanmoins, si l'on considère l'effet « égalisateur » de l'arme suprême, une impasse nucléaire pourrait bien conforter les responsables militaires pakistanais plutôt que les inquiéter. Malheureusement, cette dyade

nucléaire ne reproduit pas nécessairement la stabilité relative de la relation Est-Ouest. Certains stratèges estiment en effet que la dissuasion jouerait pendant le conflit et interdirait d'aller jusqu'au bout de l'escalade, rendant ainsi possible une guerre limitée. Cette hypothèse, qui n'est pas nouvelle, n'a jamais été testée ; elle pourrait encourager politiques et militaires de la région à tenter des incursions ou des provocations mineures. La guerre de 1999 au Cachemire pourrait ainsi être la première d'une longue série, rendue dangereuse par le risque d'escalade, chaque escarmouche comportant un danger de franchissement du seuil nucléaire.

De tous les Etats *de jure* et *de facto* nucléaires, Israël est vraisemblablement le moins enclin actuellement à s'engager sur la voie de l'*arms control*, et celui dont la posture a les pires effets – en termes de prolifération – sur son environnement. Au moins, Israël a signé, sans le ratifier, le TICE. Au prix de gros efforts de Washington, Israël a accepté l'ouverture de négociations sur un *cut-off* à la CD. Cet accord de principe à négocier n'a cependant jamais eu l'occasion d'être testé en pratique. Au grand désarroi de ses voisins arabes, Egypte en tête, Israël a opposé une résistance obstinée à toute mesure symbolique ou réelle du volet *arms control* du processus de Madrid. Ni des discussions exploratoires sur une zone exempte d'armes nucléaires, ni des discussions techniques sur ce qu'une telle zone supposerait en termes de vérification, ni des gestes significatifs comme la fermeture du réacteur de Dimona (presque obsolète aujourd'hui) n'ont été acceptables pour Israël. En réponse, les pays arabes, notamment l'Egypte, admettent de plus en plus difficilement des mesures de désarmement nucléaire ou de non-prolifération qui n'incluraient pas Israël ou qui, au moins, ne comprendraient pas une critique des capacités nucléaires israéliennes, une demande qui, à son tour, se heurte à l'opposition américaine.

Parmi les éléments négatifs, la prolifération des armes biologiques et chimiques doit être considérée comme un obstacle au désarmement ou à l'*arms control* nucléaires. Explicitement ou implicitement, certains Etats nucléaires entendent préserver l'option nucléaire comme moyen de dissuasion et éventuellement de représailles contre des attaques avec de telles armes. Cet argument a, en tout cas, été avancé pour justifier une réticence à faire des progrès rapides en matière de désarmement, à accepter un engagement de non-emploi en premier, ou à donner des assurances de sécurité négatives inconditionnelles aux Etats non nucléaires.

L'Alliance atlantique a profondément transformé sa posture ainsi que sa doctrine d'emploi des armes nucléaires. Elle refuse néanmoins de renoncer à l'option de l'emploi en premier des armes nucléaires. Les Etats non nucléaires européens expliquent que demander aux Américains de renoncer à l'emploi en premier et, en conséquence, de retirer les quelques armes nucléaires tactiques encore déployées en Europe pourrait être interprété à Washington comme le signal que les Européens peuvent se passer de l'Alliance, et en conséquence précipiter le déclin de l'OTAN. Les Américains sont, pour leur part, réticents à proposer une telle initiative aux Européens de peur que les alliés non nucléaires perdent leur confiance dans la garantie américaine et envisagent une capacité nucléaire autonome, avec des conséquences désastreuses pour le régime de non-prolifération. Du fait de ces attentes contradictoires, l'OTAN n'est pas désireuse d'aller aujourd'hui au-delà des affirmations du Nouveau Concept stratégique. Elle n'est donc pas en mesure de répondre à l'appel (plus ou moins symbolique) des Chinois en faveur d'un accord ou au moins d'un engagement de non-emploi en premier, et d'accorder ainsi à Beijing au moins un succès dans le débat sur l'*arms control*.

Parmi les éléments positifs, nous pouvons enregistrer une volonté sincère des puissances nucléaires d'éviter une guerre nucléaire et de réduire les menaces liées à la prolifération des ADM. Tant qu'elles estiment que leurs efforts en matière de désarmement et d'*arms control* peuvent contribuer à renforcer cet objectif, elles seront prêtes à aller de l'avant. Le moment crucial viendra lorsqu'elles auront toutes atteint le niveau de la dissuasion minimale. Elles se trouveront alors devant la décision essentielle entre descendre à zéro ou envisager un monde dans lequel un nombre croissant de pays disposeront d'ADM. Nous sommes cependant loin de ce moment et il n'est pas sûr qu'une telle alternative manichéenne sera jamais à l'ordre du jour dans un avenir prévisible. Il ne faut cependant pas l'exclure.

Un autre facteur favorable à l'*arms control* est la pression exercée par les Etats non nucléaires en faveur de mesures de désarmement plus déterminées. Nous pouvons à cet égard distinguer plusieurs groupes de pays.

En premier lieu, il y a ceux qui s'intéressent plus à leur couverture nucléaire qu'à tout autre chose, et qui ont plutôt tendance à mettre en garde leurs alliés nucléaires contre des mouvements inconsidérés en faveur du

désarmement. Etant donné leur situation géopolitique, la Turquie, la Pologne et la Corée du Sud en sont de bons exemples.

Ensuite, il y a les alliés qui ne risqueraient pas leurs relations avec leurs amis nucléaires au nom du désarmement, mais qui aimeraient les voir prendre des mesures de réduction et d'*arms control* plus marquées, que ce soit parce qu'ils craignent pour le régime de non-prolifération si la situation actuelle persiste, parce qu'ils apprécient toutes les mesures qui réduisent la discrimination inhérente à l'existence de deux types d'Etats, ou parce qu'ils croient sincèrement au désarmement nucléaire. Le Japon, l'Allemagne, l'Australie, le Canada et les Pays-Bas appartiennent à cette deuxième catégorie.

Troisièmement, il y a les non-alignés modérés qui veulent de vrais progrès en matière de désarmement mais qui réalisent que mener la vie trop dure aux puissances nucléaires n'a pas de sens stratégiquement, puisque le désarmement se fera avec les Etats dotés d'armes nucléaires et pas contre eux. Cette position est incarnée par la Coalition pour un nouvel agenda.

Enfin, il y a les non-alignés traditionnels, qui exigent un calendrier fixe et la négociation immédiate d'une convention d'interdiction des armes nucléaires, laquelle – par analogie avec les conventions sur les armes chimiques et biologiques – devrait comporter une interdiction globale de toutes les armes nucléaires et activités connexes. Ils ont perdu beaucoup de leur influence au profit de la Coalition pour un nouvel agenda.

C'est l'approche novatrice du Nouvel agenda qui a conduit à une pression accrue sur les Etats nucléaires. Les demandes de ce groupe ne peuvent être écartées sous prétexte qu'elles sont utopiques car il s'efforce de formuler ses propositions sous une forme progressive et réalisable. Il peut ainsi compter sur un certain soutien des Etats du second groupe. Tout en affirmant son attachement de principe à des mesures de désarmement de plus grande portée et plus radicales, le quatrième groupe se rallie – parfois de mauvais gré – au Nouvel agenda afin d'obtenir au moins quelque chose. Pour la première fois, la grande majorité des Etats non nucléaires se trouve ainsi unie derrière une série de demandes politiques aux Etats nucléaires. Lors de la conférence d'examen du TNP de 2000, c'est cette constellation qui a conduit certains Etats nucléaires à faire des concessions supérieures à leurs intentions initiales.

Cette légère amélioration de la scène internationale doit compenser l'absence totale d'intérêt de l'opinion publique pour le sujet. Celle-ci s'est sentie véritablement concernée au début des années 1980 et, une dernière fois, lors des essais nucléaires français dans le Pacifique Sud. Depuis, cet engagement s'est évaporé alors que l'*arms control* est entré dans une phase de stagnation, sinon de crise.

II.3 Perspectives pour de futures mesures concrètes d'*arms control*

C'est dans ce contexte de facteurs plus ou moins favorables que s'inscrivent les perspectives d'évolution des traités, des conventions et des multiples accords qui forment l'ordre du jour de l'*arms control*. Nous devons nous attendre à ce que, aux Etats-Unis, les relations entre le président et le Congrès soient très tendues, ce qui ne présage rien de bon pour les accords que le président est prêt à négocier. Il sera peut-être un peu plus facile au président Bush de faire passer des accords d'*arms control* au sénat que cela ne l'aurait été pour Al Gore, puisque les sénateurs démocrates sont davantage prêts à voter pour un traité en fonction de leurs convictions plutôt qu'au titre de leur appartenance partisane. L'inconvénient est cependant, M. Bush ne s'est guère montré jusqu'ici enclin à soutenir l'*arms control* comme part intégrante d'une politique de sécurité nationale. Il s'est publiquement opposé au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires par des raisonnements particulièrement peu convaincants. Ses conseillers n'ont guère montré de soutien à l'arrêt de la production de matières fissiles destinées aux armes. Le président considère le traité ABM comme obsolète et préfère les réductions unilatérales des armes nucléaires stratégiques à des limitations négociées et codifiées. D'un autre côté, le fait qu'il soit prêt à envisager de telles réductions est un bon point par comparaison avec le conservatisme incompréhensible de l'héritage de Clinton en matière de ciblage (voir ci-dessus). Au total, la position du président Bush à l'égard du désarmement et de la non-prolifération n'est guère séduisante, mais il arrive souvent que l'attitude change lorsque l'on prend conscience de l'ensemble des responsabilités de la présidence.

Il ne faut pas s'attendre à voir la Russie et la Chine céder facilement aux demandes américaines de modifier le traité ABM pour permettre une NMD, aussi limitée soit-elle. La Russie voudra sans doute conserver l'option de missiles sol-sol mobiles et mirvés, mettant ainsi en cause l'un des

principaux succès du traité START II. La Chine finira par faire la même chose, en « mirvant » également sa composante stratégique sol-sol. Si les puissances nucléaires officielles qui les entourent revoient leurs capacités offensives, l'Inde, et par conséquent le Pakistan, adapteront à la hausse leur propre définition de la « dissuasion minimale ». A partir d'un certain point, les efforts russes et chinois visant à développer leurs options offensives en réponse aux capacités de défense – anticipées plus que réelles – des Etats-Unis, vont permettre aux avocats américains du nucléaire de forcer les barrières qui s'opposent aujourd'hui à la reprise des efforts destinés à améliorer l'arsenal nucléaire américain.

La Chine a déjà affirmé clairement qu'elle n'était pas prête à négocier un *cut-off* tant qu'elle n'aurait pas obtenu en compensation l'ouverture de négociations parallèles destinées à prévenir « une course aux armements dans l'espace ». Il semble que Beijing prenne au sérieux les aspects les plus avancés, voire exotiques, du programme NMD et les autres programmes de recherche/développement menés par le *Space Command* américain. Ces projets pourraient aboutir dans une dizaine d'années, en faisant de l'espace une zone de déploiement d'armes de précision, conventionnelles et offensives, qui pourraient attaquer une grande variété de cibles, dans l'espace extra-atmosphérique, dans l'espace aérien et même au sol. La Chine souhaite également conserver l'option d'un développement de la production de matières fissiles, si une vaste NMD efficace obligeait Beijing à revoir à la hausse la taille prévue pour son arsenal nucléaire au terme de l'actuel processus de modernisation. L'actuel veto chinois rend la vie facile aux autres Etats peu séduits par le *cut-off*, comme l'Inde, le Pakistan, l'Egypte ou même Israël.

Il est bien difficile d'être optimiste aujourd'hui à propos de la non-prolifération et du désarmement. La principale raison est l'absence de leadership américain. Contre leur propre intérêt, les Etats-Unis ont jeté les bases d'une nouvelle course aux armements à la fin de laquelle leur propre sécurité sera diminuée, quels que soient leurs investissements dans les défenses antimissiles. En l'absence d'une exemplarité américaine et d'un leadership résolu, il est difficile d'imaginer comment remettre le train de l'*arms control* et du désarmement sur les rails. Les Etats-Unis ne sont, bien entendu, pas seuls coupables. Le ressentiment russe, le refus chinois de la transparence, les ambitions indiennes, la malveillance irakienne, tous ces facteurs contribuent à la mauvaise orientation actuelle. La triste vérité est

cependant que le principal obstacle au progrès est l'Etat le plus puissant au monde : les Etats-Unis.

Il faudra une ferme volonté de compromis de tous les côtés pour dépasser ce sentiment exacerbé de blocage. Un accord entre les Etats-Unis et la Russie ne semble pas totalement exclu, mais il demanderait de tels changements de la part de Washington que ses chances sont faibles. Les Etats-Unis devraient accepter des réductions beaucoup plus profondes que celles que les chefs militaires n'étaient prêts à concéder pendant l'ère Clinton, et le président Bush une défense antimissile beaucoup plus limitée que celle qu'il a annoncée comme nécessaire. De plus, la Russie préférerait nettement une défense déployée à l'extérieur, agissant en phase de propulsion et qui viserait sans équivoques les « Etats préoccupants », Corée du Nord et Iran en particulier. C'est un tel système que le président Poutine a proposé et pour lequel il a offert sa coopération, voire une gestion commune. Si les Etats-Unis persistent pour obtenir un système beaucoup plus important déployé sur leur territoire national, d'autres concessions seront nécessaires pour apaiser les craintes russes. Parmi celles-ci, on peut citer un moratoire sur l'élargissement de l'OTAN vers l'Est et/ou un engagement contraignant – plutôt qu'une déclaration politique – de non-déploiement d'armes nucléaires sur le territoire des Etats qui ont rejoint l'Alliance après 1990. Mieux encore, un accord de retrait de toutes les armes tactiques américaines d'Europe dans le cadre d'un règlement global portant sur les armes nucléaires non stratégiques, tel qu'envisagé pendant la conférence du TNP de 2000, pourrait atténuer le sentiment russe d'insécurité sans compromettre en aucune manière la sécurité occidentale.

Avec la Chine, la situation est également complexe. Le « paquet » qui suit illustre cette complexité et démontre l'ampleur des concessions que chaque partie devrait faire pour arriver à un consensus :

- un engagement américain en faveur de réductions majeures des forces stratégiques offensives ;
- une indication chinoise de l'objectif final de la modernisation actuelle de ses forces ;
- un engagement américain de s'en tenir à une défense antimissile limitée plutôt qu'extensive ;
- une volonté américaine d'engager des discussions sur la prévention de la course aux armements dans l'espace dans le cadre de la CD ;

- une volonté américaine d'accepter un politique mutuelle, bilatérale de non-emploi en premier avec la Chine, sur le modèle de l'accord sino-russe ;
- une acceptation par la Chine d'un retrait de ses batteries de missiles des rives du détroit de Formose au-delà de la portée leur permettant de frapper Taiwan ;
- un engagement américain à renoncer à défendre Taiwan en cas de déclaration d'indépendance et à construire des défenses antimissiles tactiques sur l'île.

Si un tel paquet ne paraît pas déraisonnable aux yeux des Européens, il risque de se heurter à une forte résistance du personnel politique américain, notamment du côté républicain. Il est donc pour le moins improbable qu'un tel compromis puisse sortir l'*arms control* du blocage actuel et le sauver d'une déroute future.

II.4 La non-prolifération et le désarmement nucléaire

La détérioration de la situation en matière d'*arms control* et de désarmement pèse sur la stabilité et la cohérence du régime de non-prolifération nucléaire. Cela suppose qu'une relation permanente lie les deux sujets. Or cette idée n'est pas partagée par tous et il arrive même souvent que l'existence d'une telle relation soit activement mise en cause. Selon ce raisonnement, les pays s'engageraient dans des programmes nucléaires militaires en fonction de considérations de sécurité régionale ou globale. L'attitude des puissances nucléaires établies, à savoir l'augmentation ou la réduction de leurs arsenaux, n'aurait aucune influence sur leurs motivations. Selon un argument allant encore plus loin, si les grands Etats nucléaires désarmaient, ils augmenteraient même les motivations des puissances nucléaires potentielles. Dans cette hypothèse, le différentiel entre les principaux Etats nucléaires et les nouveaux venus diminuant, un arsenal nucléaire émergent a plus de valeur et d'efficacité que s'il devait se comparer aux dizaines de milliers de têtes nucléaires que détenaient les Etats-Unis et l'URSS au plus fort de l'opposition Est-Ouest.

Ces arguments, en apparence assez convaincants, ne résistent pas à la confrontation avec l'expérience historique. Conduites par mon équipe et moi-même, des recherches récentes ont démontré que la tentation pour

d'autres Etats de se doter de nouveaux arsenaux nucléaires est particulièrement forte pendant les périodes de tension et de course aux armements entre les superpuissances, mais que les abandons de programmes nucléaires ont surtout eu lieu entre 1985 et 1995, alors que les relations entre les Etats-Unis et l'URSS (puis la Russie) n'avaient jamais été aussi bonnes.

Bien entendu, les pays qui cherchent à acquérir des armes nucléaires ont des motifs de sécurité très précis. Le choix du nucléaire n'est pas dû au hasard. Comme les grandes puissances potentielles, les moyennes et petites puissances observent les attitudes des pays les plus puissants et cherchent à imiter leurs comportements. Aussi longtemps que les Etats-Unis, en particulier, conserveront leurs armes nucléaires, aussi longtemps que les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies en détiendront, il serait surprenant que les puissances ambitieuses ne leur prêtent pas une utilité considérable. Si, au contraire, suivant les conseils d'experts comme Paul Nitze ou les généraux Butler ou Horner, parmi d'autres, le gouvernement américain renonçait aux armes nucléaires et définissait sa politique de défense en accord avec ce choix, l'incitation à devenir nucléaire diminuerait considérablement. En revanche, tant que l'Alliance militaire la plus puissante du monde, l'OTAN, conservera l'option de l'emploi en premier – « contre quelle menace ? » est-on tenté de demander – et déclare que les armes nucléaires lui servent d'ultime garantie contre toute une série de menaces, de risques et de guerres, il n'est pas extraordinaire que d'autres souhaitent conserver aussi cette option.

La logique de l'imitation est beaucoup plus puissante que l'on ne le croit souvent. Sur le plan politique et légal, la relation entre prolifération et désarmement nucléaires se trouve confirmée. Le Traité de non-prolifération a défini cette relation, dans son article VI, d'une manière claire mais assez vague. Depuis, la conférence d'examen et de prorogation du TNP de 1995, l'avis consultatif de la Cour internationale de justice de 1996 et la conférence d'examen du TNP de 2000 ont cherché à clarifier et définir le sens de l'article VI du TNP. Il contient un engagement juridique sans équivoque des puissances nucléaires à négocier des accords de désarmement effectifs, et, le moment venu, à éliminer toutes leurs armes nucléaires.

Il faut souligner que cet engagement est la contrepartie de celui des Etats non nucléaires à renoncer à l'acquisition ou à la possession d'armes nucléaires. S'il est vrai que cette renonciation peut être dans l'intérêt des

Etats non nucléaires même si les puissances nucléaires conservent leur statut pour quelque temps, l'histoire de la négociation du TNP et trente années de débat parmi les membres du TNP ont très clairement démontré que la renonciation d'une large majorité d'Etats non nucléaires à l'arme la plus puissante était conditionnée par l'engagement des Etats nucléaires sur l'article VI. Les non-nucléaires auraient même le droit de mettre fin à leurs engagements, si les Etats nucléaires violaient manifestement et de manière répétée les dispositions de l'article VI. Si, par exemple, les Etats-Unis, sans aucune justification de sécurité, n'acceptaient pas une proposition russe de descendre en dessous du seuil de 2500 têtes nucléaires envisagé pour START III, simplement parce que le leadership civil et militaire juge approprié de s'en tenir à la vénérable doctrine de ciblage de la guerre froide, on ne pourrait reprocher aux Etats non nucléaires de ne plus respecter leurs obligations découlant du traité. Ces Etats ne verraient pas pourquoi ils devraient accepter des systèmes de vérification toujours plus intrusifs sur leur propre territoire, comme ceux requis par le protocole additionnel de l'AIEA au TNP. La lenteur des ratifications de ce protocole est un signal d'alerte qui ne devrait pas être ignoré. Nous n'en sommes pas encore au point où des Etats non nucléaires se retirent du traité par frustration. Il n'est cependant pas exclu que nous nous en approchions à l'avenir. La discrimination induite par le TNP n'est pas de celles qui durent éternellement. Elle a été acceptée à titre intermédiaire comme un moindre mal par rapport à l'augmentation du nombre d'Etats nucléaires dans le monde. Si, néanmoins, les Etats nucléaires voient le TNP comme une autorisation de conserver leur statut indéfiniment, les fondements du marché seront minés. Ce danger ne doit pas être sous-estimé.

Le fossé croissant entre nucléaires et non nucléaires ne sert pas seulement d'excuse aux Etats non nucléaires pour ne pas accepter de nouvelles contraintes, ou pour alléger celles qui existent tant que le désarmement ne fait aucun progrès ; il a aussi des effets immédiats sur la cohésion du régime de non-prolifération. Le régime a été défié par quelques rares Etats, qui, donnant l'apparence de respecter loyalement le traité, mènent sans scrupules des activités clandestines destinées à la production d'armes nucléaires. La communauté du traité peut faire face à ces tricheurs si elle reste une entité solide et puissante. Cette possibilité n'existera cependant que si la communauté est unie et non divisée. Les ressentiments persistants des «non nucléaires» à l'égard des «nucléaires» créent des niches où les malfaiteurs peuvent se cacher à l'abri de la solidarité têtue mais réelle de leurs pairs non

nucléaires. La question du respect du traité est alors laissée au soin de l'action unilatérale du plus puissant, ce qui accroît les doutes des Etats non nucléaires et la distance qu'ils perçoivent à l'égard des puissances nucléaires. La solidarité déclinante entre les membres du TNP est l'un des plus grands dangers pour le maintien du régime, la déclaration consensuelle de 2000 étant à certains égards trompeuse. Le compromis a été possible parce que les puissances nucléaires ont promis plus qu'elles ne sont éventuellement prêtes à mettre en œuvre. Si elles ne tiennent pas ces promesses, les non-nucléaires, déçus, voire scandalisés, prendront leur revanche.

Il existe donc une double corrélation entre désarmement et non-prolifération : sans désarmement, la non-prolifération s'érodera ; sans non-prolifération le désarmement ne progressera pas. Le blocage actuel des processus de désarmement bi- et multilatéraux est, de ce point de vue, doublement inquiétant. Il peut encourager ou motiver certains Etats, sur le point de lancer ou de continuer un programme nucléaire militaire, à poursuivre leurs efforts ; ce qui donnerait des arguments à ceux des Etats nucléaires qui sont opposés à de nouvelles réductions, qui veulent développer – et peut-être tester – de nouvelles armes nucléaires et qui voient l'*arms control* et le désarmement comme autant de contraintes gênantes, illégitimes et superflues sur leur liberté de manœuvre nationale.

II.5 Les intérêts européens en matière de non-prolifération et d'*arms control* nucléaires

Les pays de l'Union européenne craignent que la prolifération des armes nucléaires et de leurs vecteurs puisse devenir une menace réelle pour le territoire européen. Pour le moment, nous n'en sommes pas encore là. Empêcher de nouveaux développements dans cette direction devrait toutefois demeurer une priorité de l'Union en matière de sécurité. Les Etats européens ont donc intérêt à maintenir et à renforcer le régime de non-prolifération nucléaire.

Le risque que du matériel, de l'équipement ou des connaissances nucléaires puissent quitter le territoire de l'ex-Union soviétique vers des destinations peu souhaitables exige une attention particulière et, de fait, un véritable engagement. Séparément et ensemble, les pays européens ont pris des

mesures pour réduire ce risque ; certains d'entre eux les mettent en œuvre de manière renforcée dans le cadre du G8. Il est également remarquable que la position commune de l'UE pour la conférence du TNP de 2000 ait contenu une proposition de contrôle des armements nucléaires tactiques. Plusieurs raisons expliquent les inquiétudes européennes : le grand nombre d'armes que possède encore la Russie, leur importance dans la doctrine de sécurité russe et l'absence de règles contraignantes les concernant. Le contrôle des armes nucléaires tactiques présente donc un enjeu particulier pour l'Europe.

Dans une perspective plus vaste, l'existence même de l'Union repose sur les traités multilatéraux. L'Union prospère dans un environnement de sécurité dominé par le multilatéralisme et le respect du droit. Cela ne contredit pas la nécessité de capacités militaires solides. Tout système fondé sur la loi exige, comme sanction ultime, des moyens de coercition. Cependant, si l'on veut faire de la coercition l'exception, et du respect des règles la norme, les armements et les politiques de défense des Etats nations doivent répondre au maximum à des règles agréées par tous. L'UE a ainsi un intérêt au succès du multilatéralisme en matière d'*arms control*, ce qui n'est pas, pour le moment, partagé par son allié, les Etats-Unis. Ce qui peut sembler des désaccords de détail n'est que le symptôme de divergences beaucoup plus profondes, presque philosophiques, sur la manière dont l'ordre international devrait être façonné et appliqué.

Né de la nature même de l'Union, cet intérêt général donne à l'Europe un rôle particulier dans la mise en œuvre de l'objectif principal du traité de non-prolifération, en l'occurrence que le nombre de puissances nucléaires n'augmente plus. L'anarchie nucléaire éliminerait toute perspective de voir la politique de sécurité internationale fondée sur des règles. Dans le même ordre d'idée, les Européens ont nettement marqué leur préférence pour l'intégrité du tissu d'accords d'*arms control* dont le traité ABM est un élément clé. Nous avons expliqué plus haut comment ce tissu de l'*arms control* pourrait se dissoudre si le traité ABM était abandonné unilatéralement par les Etats-Unis. Au-delà de la stabilité du système actuel, les Européens aimeraient également que les deux grands Etats nucléaires procèdent à des réductions supplémentaires et que la Chine ne se borne plus à la rhétorique mais prenne des mesures concrètes en vue de s'engager dans le domaine de l'*arms control*, notamment sur le thème de la transparence.

Ces intérêts européens communs couvrent une variété de sujets et offrent une base solide pour une politique commune. Déjà mentionnée à plusieurs reprises, la position commune pour la conférence d'examen du TNP a clairement exprimé ce point. Cette position était assez remarquable dans le sens où elle ne se limite ni aux généralités ni aux sujets « faciles » comme l'universalité du TNP ou les garanties de l'AIEA, mais où elle a abordé directement les thèmes les plus sensibles de l'*arms control* et du désarmement. Cela n'avait jamais été possible auparavant. En insistant sur la transparence, l'irréversibilité, la nécessité de rendre des comptes et sur la question sensible des armes nucléaires tactiques, l'UE a été capable, pour la première fois, d'influencer substantiellement la conférence et, en particulier, la déclaration finale.

Le fait que ce résultat soit remarquable souligne a contrario que des conflits d'intérêts subsistent nécessairement au sein de l'Union. Si le Royaume-Uni et la France, les deux puissances nucléaires de l'UE, partagent les intérêts communs présentés plus haut, ils ont des intérêts nationaux qui sont parfois en contradiction avec ceux des membres de l'Union les plus engagés dans le désarmement, comme l'Irlande et la Suède qui participent à la Coalition pour un nouvel agenda, ce groupe de sept Etats qui cherchent à donner un nouvel élan au désarmement nucléaire. Tant que le fardeau du désarmement pèsera exclusivement sur les deux grandes puissances nucléaires, ce conflit pourra être contenu. Il deviendra beaucoup plus difficile à dépasser lorsque des réductions majeures auront rapproché la Russie et les Etats-Unis des trois autres. Des différences pourraient également persister quant au degré de transparence et de contrôle démocratique souhaité par les Etats membres non nucléaires, par contraste avec ce que le Royaume-Uni et surtout la France sont prêts à admettre aujourd'hui.

En dépit de ces contradictions internes à l'Union, l'intérêt commun à maintenir à flot l'*arms control*, le désarmement et la non-prolifération tend plus, à l'heure actuelle, à rapprocher les Etats européens qu'à les séparer. Ils devraient en profiter, en ce début de nouvelle administration américaine, pour pousser les Etats-Unis à prendre en compte les intérêts de sécurité légitimes et essentiels de la Russie et pour privilégier l'approche diplomatique à l'égard des « Etats préoccupants » en matière de missiles, démarche qui est maintenant envisagée par les membres du MTCR – en majeure partie sur la base d'initiatives européennes (et canadiennes). Pour la suite, l'Europe doit espérer que de nouveaux tests conduiront à une

évaluation plus raisonnable des possibilités à Washington, refroidiront l'enthousiasme unilatéraliste et ramèneront les Etats-Unis sur la voie médiane d'une politique d'*arms control* et de non-prolifération.

Chapitre Trois

LE RETOUR DE L'ARME ABSOLUE ? LA POLITIQUE NUCLEAIRE AMERICAINE DANS UNE ERE NOUVELLE

Robert A. Manning

Depuis le début de l'ère nucléaire, à chaque étape du développement des arsenaux des Etats, une doctrine américaine a défini le rôle des armes nucléaires. A l'époque d'Eisenhower, il s'agissait des « représailles massives ». L'administration Kennedy a développé la « riposte graduée ». A la fin des années 1970 et pendant l'ère Reagan, c'étaient les doctrines de « contre-force » et d'emploi (*warfighting*). Ensuite, avec la fin de la guerre froide, Washington et Moscou sont presque immédiatement parvenus à des accords sur des réductions massives de leurs arsenaux, si démesurés à l'époque qu'une décennie plus tard, chaque partie dispose encore d'environ 6000 têtes nucléaires déployées et sans perspective à court terme de réduire ce nombre à moins de 2000-2500 armes. Mais quelle est la doctrine américaine qui a donné ce résultat ?

La logique nucléaire américaine a suivi un chemin particulièrement sinueux pendant l'ère Clinton. Tout au long des années 1990, les Etats-Unis se sont consacrés à la dénucléarisation maximale de la Russie ; mais, lorsque les négociateurs russes proposèrent que les réductions envisagées dans le cadre de START III ramènent leur potentiel à 1500 têtes au lieu de 2 500, les Etats-Unis refusèrent. Le porte-parole du département d'Etat, James Rubin, répondit à l'époque : « nous pouvons limiter les dangers nucléaires par des réductions jusqu'à un niveau de 2000-2500 têtes sans remettre en cause nos intérêts en matière de dissuasion nucléaire ». Et ce, en dépit du fait que, d'après une étude d'un centre de recherche du Pentagone, « les Etats-Unis ne [soient] plus concernés par un conflit majeur en Europe qui pourrait conduire à un échange nucléaire »¹.

¹ Voir « Strategic Forces and Deterrence: New Realities, New Roles? », dans *Strategic Assessment 1999*, Institute of National Strategic Studies, National Defense University, Washington, DC.

Sur quel raisonnement repose aujourd'hui la dissuasion ? La dissuasion est-elle toujours pertinente et, dans l'affirmative, peut-elle fonctionner sans armes nucléaires ou en étant moins dépendante ? Les hypothèses traditionnelles en matière d'*arms control* comme de stratégie nucléaire ont été dépassées par les nouvelles réalités émergentes. Il n'existe aujourd'hui aucun équivalent de la « trouée de Fulda », ce scénario, symbole de la guerre froide, prévoyant que l'arrivée de chars soviétiques en Europe dans le cadre d'un conflit conventionnel allait dégénérer en guerre nucléaire mondiale. Il est en fait difficile, même pour des experts, d'imaginer des situations où un conflit militaire entre les Etats-Unis et la Russie pourrait mener à une guerre nucléaire. Toutefois, pendant les années 1990, les responsables des forces stratégiques américaines ont en grande partie conservé la même logique, tout en commençant à développer de nouveaux concepts d'utilité des armes nucléaires, sans aucun lien avec la Russie. Même après la grande révision de la posture nucléaire en 1994 et la révision politique de 1997, pour la première fois depuis presque un demi-siècle, aucun concept clair n'a permis de définir une nouvelle doctrine sur la mission et le rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis. En accédant au pouvoir, l'administration Bush offre la perspective d'idées neuves à propos des armes nucléaires – fondées sur les propositions faites pendant la campagne présidentielle – alors qu'elle entame son propre réexamen de la posture nucléaire pendant le premier semestre 2001.

Le danger nucléaire existe toujours, mais il a été profondément transformé. Bien plus que la puissance de la Russie, c'est sa faiblesse, notamment la crainte des armes nucléaires en déshérence, qui ont préoccupé la bureaucratie nucléaire américaine pendant les années 1990. Le système n'est plus centré sur les superpuissances, mais de plus en plus multipolaire. Les progrès de la technologie (en l'occurrence, la dissémination des technologies balistiques et l'émergence de défenses antimissiles plus efficaces) et la géopolitique d'un monde dominé par une seule superpuissance altèrent la notion de stabilité stratégique. Ces facteurs créent un environnement de sécurité particulièrement dynamique. Les événements entre l'Inde et le Pakistan montrent que non seulement une guerre nucléaire est possible, mais aussi qu'elle peut demeurer une affaire principalement régionale. Le concept même de dissuasion est mis en question ou, du moins, fait l'objet de tentatives de redéfinition.

III.1 Une nouvelle ère nucléaire

Pendant la première moitié de la décennie après la fin de la guerre froide, la tendance semblait être la dévaluation des armes nucléaires. La fin du conflit entre superpuissances a donné lieu à une avalanche d'accords de maîtrise des armements (FCE, FNI, START I, START II) ainsi qu'à des réductions unilatérales d'armes nucléaires tactiques. La France et la Chine ont rejoint le TNP, qui a été prorogé pour une durée illimitée, et plusieurs pays se sont dénucléarisés. L'UNSCOM a semblé contrôler les ambitions nucléaires et balistiques irakiennes. En 1994, les Etats-Unis ont signé un «accord cadre» avec la Corée du Nord, dans lequel Pyongyang gelait son programme nucléaire militaire et s'engageait à l'arrêter à terme. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a acquis de nouvelles capacités de surveillance impressionnantes. Les normes anti-prolifération ont semblé se renforcer.

Vers la fin des années 1990, les évolutions mirent en évidence des réalités beaucoup plus inquiétantes, risquant d'hypothéquer rapidement les tendances positives précédentes. Aux yeux des Américains, le danger nucléaire sembla de plus en plus complexe et multiforme. Les essais de l'Inde et du Pakistan en 1998 firent l'effet d'une douche froide. L'affirmation de ces deux Etats d'Asie du Sud comme puissances nucléaires officielles fut emblématique de l'érosion du régime de non-prolifération, qui parut de plus en plus menacé dans un monde comptant au moins huit puissances nucléaires *de facto*. La peur de voir l'Irak et l'Iran acquérir une capacité nucléaire a motivé la politique étrangère américaine. La seconde moitié du siècle nucléaire se caractérise désormais par la dissémination des ADM et par un arc de conflits potentiels, pour la prochaine génération, s'étirant du Golfe persique à l'Asie du Nord-Est, à travers une chaîne de prolifération ininterrompue. Au même moment, la dynamique des réductions nucléaires américano-russes a semblé s'essouffler. La dissémination de missiles balistiques potentiellement armés de têtes chimiques ou biologiques a incité les artisans de la «contre-prolifération» à trouver de nouvelles missions pour les armes nucléaires, au moment même

où l'autorité morale des armes nucléaires s'est érodée et où une réévaluation du nucléaire semble s'esquisser².

Curieusement, la possibilité d'un emploi du nucléaire – soit dans un conflit régional, en réponse à la menace ou à l'emploi d'armes chimiques et/ou biologiques, soit du fait d'une attaque terroriste – est probablement plus importante aujourd'hui que pendant l'ère bipolaire. Tout aussi paradoxalement, les nouvelles menaces qui ont préoccupé les gestionnaires de la politique nucléaire américaine au cours de la dernière décennie sont dans une large mesure le résultat imprévu, et souvent frustrant, des difficultés de se débarrasser des « joyaux de la couronne » des arsenaux russe et américain. De plus, de nouveaux facteurs dans l'équation stratégique, en particulier la perspective imminente du déploiement des systèmes de défenses antimissiles par les Etats-Unis et peut-être par leurs alliés, ont compliqué les calculs stratégiques des proliférants potentiels et des Etats nucléaires comme la Chine et la Russie. Nous avons, en fait, commencé un nouveau siècle avec un monde nucléaire multipolaire dans lequel l'inertie bureaucratique semble avoir davantage d'influence sur la définition de l'arsenal nucléaire américain et des positions en matière d'*arms control* qu'une quelconque doctrine bien conçue et définie.

La force, largement sous-estimée, de l'inertie bureaucratique permet de comprendre qu'en huit ans, la théorie et la pratique américaines à l'égard des armes nucléaires n'aient guère changé. Si le Traité START II est intégralement mis en œuvre, les Etats-Unis et la Russie auront toujours, à ce moment-là, environ 3 500 têtes nucléaires chacun. Le cauchemar nucléaire du XXI^{ème} siècle commence avec les reliquats de la rivalité entre superpuissances : des tonnes de matières fissiles et un système de commandement et de contrôle inadéquat en Russie qui suscitent la crainte du trafic nucléaire ou d'un lancement accidentel d'une arme nucléaire russe en déshérence, avec des missiles américains et russes qui conservent de hauts niveaux d'alerte.

En outre, plusieurs analystes américains – certains dans les cercles conservateurs dans et autour de l'administration Bush – ont commencé à

² Voir Stephen Blank, « Undeterred: The Return of Nuclear War », *Georgetown Journal of International Affairs*, été/automne 2000, pour une analyse du nouvel environnement de sécurité et de la façon dont il a « conventionnaliser » les armes nucléaires.

voir les armes nucléaires comme susceptibles de répondre à des défis spécifiquement post-guerre froide, dont quelques scénarios potentiels effrayants : des échanges nucléaires dans le cadre d'un conflit indo-pakistanaï, israélo-irakien, sino-américain à propos de Taiwan, ou du terrorisme nucléaire par un groupe extrémiste doté de la bombe. Tout cela dépasse la simple théorie : il s'agit, à des degrés divers, de scénarios de conflit plausibles, sur lesquels l'équilibre nucléaire américano-russe n'aura aucun effet dissuasif. Bien que possibles, de tels développements ne sont pas nécessairement la règle ; ils sont peut-être même l'exception, le produit d'une faiblesse inquiétante du système de non-prolifération. Les incitations à la prolifération – insécurité, ambition, agression et technologie – n'ont en effet pas diminué. La réévaluation des armes nucléaires engagée à la fin des années 1990, illustrée par le débat sur leur utilité nouvelle (la contre-prolifération) et le hiatus dans les nouvelles réductions américano-russes, a érodé encore davantage l'autorité morale de la non-prolifération.

Une directive présidentielle (*Presidential Decision Directive*, PDD) de 1997 a semblé suggérer une posture de continuité assortie d'une possible remontée en puissance. Elle aurait affirmé que « les armes nucléaires jouent aujourd'hui dans notre stratégie de sécurité un rôle plus limité qu'à aucun moment de l'ère nucléaire ». Pourtant, la directive soulignait simultanément que les armes nucléaires comptaient toujours, avec les Etats « voyous » comme cibles possibles, et que leur rôle était de dissuader « l'agression et la coercition » en maintenant une capacité de riposte « certaine, écrasante et dévastatrice »³. Cette inflexion n'a cependant entraîné aucun changement de fond du Plan d'opérations intégré (SIOP) qui guide le ciblage nucléaire. Dans ses deux réexamens, l'administration Clinton n'a pas repensé les axiomes de la politique américaine.

Si elles ont fait l'objet de débat au sein des élites intellectuelles et politiques, les questions fondamentales sur la maîtrise de l'atome, rouvertes par la disparition de l'URSS, commencent seulement à être cernées : quelle est la mission des armes nucléaires ? La fin du conflit Est-Ouest permet-elle au monde de s'en débarrasser, demeurent-elles l'arme absolue d'ultime recours, ou de nouvelles réalités exigent-elles de repenser les concepts de la dissuasion nucléaire ? La stratégie de ciblage actuelle reflète-t-elle les

³ Voir R. Jeffrey Smith, « Clinton Directive Changes Strategy on Nuclear Arms », *The Washington Post*, 7 décembre 1997.

menaces d'aujourd'hui ou existe-t-il de nouvelles exigences différentes ? A la lumière de la révolution dans les affaires militaires (RMA), les capacités offertes aux Etats-Unis par les nouvelles hautes technologies accroissent-elles pour d'autres pays l'intérêt d'armes relativement moins sophistiquées (chimiques, biologiques et nucléaires) et de leurs vecteurs (missiles balistiques) ? La « guerre asymétrique » est-elle la principale menace pour les Etats-Unis ? Comment définit-on l'équilibre stratégique dans un monde où coexistent trois ou quatre puissances nucléaires majeures, qui ne sont pas des adversaires à part entière ou même ouvertement rivales, et où certaines d'entre elles développent des systèmes de défenses antimissiles à l'efficacité variable ?

Le réexamen de la posture nucléaire américaine par l'administration Bush va certainement refléter les nouveaux défis émergents soulignés par deux commissions, l'une portant sur la menace des missiles balistiques et l'autre sur la dimension militaire de l'espace, présidées toutes les deux par le nouveau secrétaire américain à la Défense, Donald Rumsfeld. Les conclusions de M. Rumsfeld sur la menace balistique ont conféré un sentiment d'urgence à la pensée stratégique américaine. L'idée selon laquelle la communauté du renseignement américaine avait sous-estimé le rythme et l'ampleur de la menace des missiles a eu, en particulier, des conséquences importantes⁴. La dissémination des technologies et des capacités industrielles modernes a placé la technologie nucléaire, biologique, chimique et celle des missiles (balistiques et de croisière) à la portée de plus de 25 nations et d'acteurs non étatiques, comme l'a démontré, en 1995, l'attentat au gaz sarin dans le métro de Tokyo par la secte Aum Shinrikyo⁵. Le fait qu'aucun Etat (jusqu'aux événements d'Asie du Sud en 1998) n'ait ouvertement rejoint le club nucléaire depuis l'explosion

⁴ US Congress House Armed Services Committee, *Report of the Commission to Assess United States National Security and Space Management Organization*, 106th Cong., 2001 et US Congress House Armed Services Committee, *Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States*, 104th Cong., 1998.

⁵ Voir « Proliferation Threats of the 1990s », *Hearing before the Senate Committee on Governmental Affairs*, 24 février 1993, S.Hrg. 103-208. Sur la prolifération nucléaire, voir Leonard Specter, Mark McDonough et Evan Mederios, *Tracking Nuclear Proliferation*, 1995 (Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1995). Pour une analyse du faible coût et de la disponibilité des technologies de missiles et nucléaires, voir Peter D. Zimmerman, « Bronze Medal Technologies », *Orbis*, hiver 1994. Au sujet de la prolifération des missiles, voir Robert Shuey, *Ballistic and Cruise Missile Forces of Foreign Countries*, *CRS Report For Congress* 95-688, 5 juin 1995.

nucléaire chinoise de 1964 démontre la force du tabou nucléaire. Il est cependant trompeur car il fait oublier que la prolifération « opaque » ou « virtuelle » offre un statut intermédiaire au pays désireux de garder l'option nucléaire ouverte.

Les deux zones de conflits potentiels les plus dangereuses comprennent de nombreux candidats à la prolifération, tout particulièrement l'Iran et l'Irak en Asie occidentale, le Japon, la Corée et Taiwan en Asie du Nord-Est. Ces zones engagent des intérêts nationaux américains vitaux et des alliés des Etats-Unis (Japon, Corée du Sud, Turquie via l'OTAN) pour qui la dissuasion élargie est un élément important de leurs calculs stratégiques. Dans le cas de l'Asie occidentale, si Bagdad ou Téhéran obtiennent des armes nucléaires au cours des cinq ou dix prochaines années, on ne saurait écarter l'hypothèse d'une escalade au Moyen-Orient débouchant sur un échange nucléaire qui impliquerait Israël ou des troupes américaines déployées sur le théâtre.

III.2 Le nouveau débat nucléaire : abolitionnistes contre récidivistes

Même s'il est à peu près certain que l'avenir nucléaire sera défini par les dynamiques de sécurité asiatiques, le centre du nouveau débat nucléaire se trouve aux Etats-Unis⁶. Dans son plaidoyer le plus récent pour l'abolition des armes nucléaires, l'essayiste Jonathan Schell a souligné dans *Foreign Affairs* que « la guerre froide fut un moment particulier indéniablement différent de tout autre conflit. Il apparaît aujourd'hui que les puissances nucléaires occidentales ne croyaient pas que des circonstances spéciales étaient nécessaires pour justifier les armes nucléaires »⁷. Cela amène J. Schell à conclure que le paradigme nucléaire dominant est celui de la possession indéfinie, conduisant à l'érosion du régime de non-prolifération et créant un cercle vicieux de prolifération. Dans tous les cas, ces nouvelles menaces et orientations stratégiques créent conceptuellement un nouvel ordre du jour nucléaire dont la dimension verticale (le statut nucléaire des

⁶ Voir Therese Delpech, « Nuclear Weapons and the 'New World Order': Early Warning from Asia », *Survival*, hiver 1998-1999 pour une analyse du rôle essentiel de l'Asie dans la définition de l'avenir nucléaire.

⁷ Voir Jonathan Schell, « The Folly of Arms Control », *Foreign Affairs*, septembre/octobre 2000.

Etats-Unis, de la Russie et de la Chine) et la dimension horizontale (les futurs acteurs nucléaires) forment de plus en plus un seul et unique défi.

La question de savoir quel avenir nucléaire nous attend – inversion des réductions, vague de prolifération ou marginalisation de l'arme nucléaire – s'inscrit dans la redéfinition globale des institutions et des relations internationales qui a lieu depuis la fin de l'Union soviétique et, surtout, reflète l'environnement de sécurité régional et global. Elle met à l'épreuve la théorie institutionnaliste libérale – en particulier en Asie orientale, région dynamique et interdépendante – et pourrait faire apparaître une réalité moins rassurante mais plus plausible : les systèmes internationaux ne marchent que dans la mesure où les puissances dominantes s'y investissent. Le noyau nucléaire actuel place les Etats-Unis dans le rôle de la puissance mondiale prédominante dont seul un conflit asymétrique peut contester le leadership dans un avenir prévisible et qui va peut-être se doter prochainement de systèmes défensifs, compliquant encore davantage la notion de stabilité stratégique.

Sur cette toile de fond, un nouveau débat très polarisé a émergé au milieu des années 1990, renvoyant aux premières tentatives de contrôler l'atome au moment du rapport Acheson-Lilienthal de 1948⁸. Bien qu'ayant perdu en visibilité depuis quelques années, les « nouveaux abolitionnistes » continuent de se faire entendre, très récemment avec l'article publié par Jonathan Schell dans *Foreign Affairs*. Chose curieuse, ceux qui se prononcent aujourd'hui pour que les Etats-Unis prennent au sérieux le vieil objectif rhétorique – bien qu'intentionnellement vague – de l'élimination ultime des armes nucléaires (auquel les Etats-Unis ont souscrit dans l'article VI du traité de non-prolifération [TNP]) ne sont pas les militants auxquels on pourrait s'attendre. Que les Verts appellent à débarrasser la planète d'armes nucléaires jugées, pour des raisons éthiques, excessivement dangereuses et inutiles est une chose. Que les théologiens du nucléaire pendant la guerre froide comme Paul Nitze ou Fred Iklé et certains hauts responsables militaires, qui commandaient encore récemment l'arsenal nucléaire américain, doutent de la sagesse de conserver des stocks importants d'armes, voire ce type d'arme tout court, en est une autre.

⁸ Voir le *Washington Quarterly*, été 1997, pp. 85-210, pour une bonne analyse en parallèle des positions des principaux défenseurs et détracteurs du nucléaire.

Les avocats de réductions drastiques considèrent tous que les armes nucléaires ont une utilité réduite, mais ne sont pas unanimes sur l'importance qu'elles conservent, donc sur l'opportunité de maintenir un arsenal nucléaire modeste ou de s'en débarrasser complètement. Certains partagent l'indignation des militants antinucléaires traditionnels, mais beaucoup de poids lourds des questions de sécurité nationale qui mettent en cause le statu quo nucléaire font un nouveau raisonnement stratégique dans lequel les armes nucléaires sont périphériques. De façon très publique, un groupe de 60 chefs militaires retraités venus des Etats-Unis, d'Europe et de Russie a rendu public en décembre 1996 une déclaration qui jugeait les arsenaux actuels « excessifs », prônait d'importantes réductions jusqu'à 1000 têtes, voire moins et envisageait « de parvenir progressivement à l'abolition des armes nucléaires ». La Commission de Canberra avait à l'évidence le même objectif, penchant peut-être même davantage en faveur de l'abolition. Le néo-abolitionniste le plus célèbre, le général Lee Butler, vétéran de la politique nucléaire ayant dirigé le *Strategic Command* jusqu'en 1994, part de l'évolution de l'équilibre coûts-avantages en l'absence de compétition stratégique russo-américaine pour achever sa réflexion sur un impératif moral : « accepter les armes nucléaires comme ultime arbitre des conflits condamne le monde à vivre dans une angoisse latente »⁹.

D'autres sceptiques vis-à-vis du nucléaire utilisent des arguments de sécurité pure, et voient les armes nucléaires comme un moyen plutôt qu'une fin. Pour Paul Nitze, par exemple, la fin de la confrontation Est-Ouest et les progrès dans les armes à guidage de précision et autres moyens de haute technologie permettent une dissuasion largement fondée sur les armements conventionnels. Andrew Krepinevich Jr., analyste réputé des questions de défense et membre du National Defense Panel du Pentagone en 1997, considère que, compte tenu de la nature des menaces post-guerre froide – conflits ethnico-nationalistes de type bosniaque ou conflits régionaux de type irakien – et des nouvelles technologies militaires, « l'utilité de l'arsenal nucléaire américain sera probablement éclipsée par les capacités de tout un éventail d'armes conventionnelles et électroniques nouvelles »¹⁰. Fred Ikle regrette qu'une « pensée neuve [ait] été bloquée par les reliquats de la guerre froide et par des habitudes intellectuelles imposées ». Si l'héritage

⁹ Général Lee Butler, Remarks to the National Press Club, 4 décembre 1996, diffusé par le Stimson Center.

¹⁰ Voir Andrew F. Krepinevich, Jr, « Forging a Path to a Post-Nuclear US Military », *Issues in Science and Technology*, printemps 1997, pp. 79-84.

nucléaire n'existait pas, demande-t-il, le secrétaire à la Défense « certifierait-il devant le Congrès que les Etats-Unis doivent acheter 3500 têtes nucléaires stratégiques ? Les planificateurs de la défense russe (...) » feraient-ils un raisonnement similaire ?

La question des impératifs de sécurité dans la nouvelle ère est centrale dans ce débat. Un point de vue abolitionniste très lucide sur les difficultés stratégiques nouvelles est celui de Barry Blechman et Cathleen Fisher (*Stimson Center*): selon eux, la nature des relations internationales « connaît une phase de transformation irréversible qui va peut-être invalider les justifications des ADM. La dissémination des technologies et l'interdépendance économique créent un monde dans lequel un nombre croissant d'Etats partagent des intérêts communs importants. Les gouvernements de ces Etats modernistes ont délégitimé l'idée même de l'usage de la force dans le règlement des conflits »¹¹.

Il est manifeste que la structure des relations interétatiques évolue. Bien entendu, une guerre entre la France et l'Allemagne est aujourd'hui unimaginable. De vives polémiques ont eu lieu au sein de la communauté académique américaine pour savoir si les démocraties se font la guerre entre elles et si la guerre entre grandes puissances est devenue obsolète¹². Pourtant, en dehors de la zone transatlantique des démocraties, il existe un faisceau d'instabilité réelle ou potentielle, de prolifération et de conflits nucléaires possibles, comme nous l'avons évoqué plus haut, allant de l'Asie occidentale à l'Asie du Nord-Est.

Ces vues optimistes laissent une impression bizarre de déjà vu. En 1848, John Stuart Mill considérait déjà que le développement des échanges commerciaux rendrait « la guerre bientôt obsolète (...), la grande et rapide expansion du commerce international (...) est la principale garantie pour la paix du monde ». Il y a un siècle, pendant la première vague de mondialisation, Ivan Bloch écrivait un classique en plusieurs volumes intitulé *Is War Obsolete?*, affirmant que « les capacités des armements modernes et l'organisation de la société ont fait de l'exécution [de la guerre] une impossibilité économique ». Pourtant et à la différence de nombreux

¹¹ Voir Barry M. Blechman et Cathleen S. Fisher, «Phase Out the Bomb », *Foreign Policy*, hiver 1994-1995, pp. 79-95.

¹² Voir Michael Mandelbaum, « Is Major War Obsolete? », *Survival*, hiver 1998-1999.

politologues parmi ses contemporains, il pressentait, en conclusion, que la guerre restait probable. Dans *The Great Illusion*, best-seller publié en 1910, Norman Angell expliquait que « la finance internationale est devenue si interdépendante et intégrée avec le commerce que les pouvoirs politiques et militaires sont impuissants ».

A l'époque comme aujourd'hui, la mondialisation tendait à être surestimée comme moteur de paix. Pour la plupart des analystes américains, l'idée que nous vivons dans un environnement stratégique favorable où les armes nucléaires américaines ont perdu leur importance relève de l'illusion.

III.3 La réaction récidiviste

Fonder sa politique de sécurité nationale sur une telle mutation de la nature des relations entre Etats ne serait en effet ni prudent ni politiquement possible alors qu'Auschwitz et Hiroshima ont montré, il y a un demi-siècle, les capacités de destruction de l'homme, accrues exponentiellement par la technologie. Qu'il s'agisse de la quête de Saddam Hussein pour les armes les plus modernes, de la Bosnie ou des machettes du Rwanda, le côté sombre de la nature humaine n'a pas été expulsé de l'âme des hommes. Le spectre des attaques terroristes contre des cibles américaines, contre des ambassades à l'étranger ou contre le territoire américain lui-même (par exemple, l'attentat du World Trade Center) souligne l'existence d'un monde différent, mais pas nécessairement moins dangereux qu'au cours des années passées.

De nombreux experts américains sont frappés par la fluidité des menaces existantes et potentielles pendant les phases de transition entre deux époques, à la fois en termes de sécurité et de technologie. Comme ce fut le cas au début de la mondialisation il y a un siècle, les nouvelles technologies, qu'il s'agisse à l'époque des trains, des chars, du télégraphe ou aujourd'hui de la micro-électronique, tendent à augmenter les capacités militaires dans des proportions similaires aux capacités industrielles (ou postindustrielles). Après tout, c'est le même Internet, vanté pour sa contribution au développement du village mondial, qui permet aux utilisateurs de télécharger les connaissances nécessaires à la fabrication d'une bombe atomique ou de mener une guerre informatique. Ces craintes, associées aux vieux réflexes intellectuels et aux intérêts bureaucratiques, ont généré ce qui

peut être décrit comme une réaction « récidiviste » face à la nouvelle offensive abolitionniste de la fin des années 1990.

Longtemps sceptique à propos de l'*arms control*, cette école tend à nier l'existence de différences importantes entre les hérétiques nucléaires, tous jugés favorables à une dilapidation stupide de l'arsenal nucléaire américain. Les récidivistes réproouvent en général la nouvelle logique nucléaire qui se traduit par des initiatives telles que le traité d'interdiction complète des essais (TICE) ou l'arrêt de la production de matières fissiles. Ils expriment surtout des peurs latentes à l'égard de la Russie, de la montée en puissance de la Chine, et de nouvelles menaces émanant des proliférants du tiers monde. Ils voient la dissuasion élargie comme le principal facteur de la paix froide des quarante dernières années, et même si la dissuasion se définit différemment aujourd'hui, les armes nucléaires n'ont, à cet égard, pas perdu de leur valeur. Organisé en 1998 par le *Center for Security Policy*, un forum, auquel participaient deux anciens secrétaires à la Défense, a conclu que les appels à des réductions radicales étaient « malavisés et imprudents », et a reproché au TICE de « réduire dangereusement la capacité américaine à produire et entretenir des armes nucléaires »¹³. L'un de leurs arguments est que la dissuasion n'est plus aussi efficace que pendant la guerre froide. De plus, certains considèrent que les armes nucléaires pourraient aussi servir d'armes de préemption ou de représailles face à des attaques d'ADM.

Des voix plus modérées dans le camp pro-nucléaire ne mettent pas en doute les réductions actuelles, mais expriment un vrai malaise à l'égard du thème de l'abolition. L'ancien conseiller pour la sécurité nationale, le général Brent Scowcroft, et l'ancien sous-secrétaire d'Etat, Arnold Kanter, par exemple, admettent que « personne ne peut démontrer quel nombre d'armes nucléaires est nécessaire, excessif ou inapproprié... ». Ils rejettent cependant l'argument selon lequel « le monde sera plus sûr en proportion directe du nombre d'armes nucléaires démantelées »¹⁴ et s'inquiètent aussi des conséquences involontaires et déstabilisantes de réductions trop importantes. Le rapport récent d'un groupe d'étude organisé par un centre de recherche conservateur a examiné les besoins actuels et futurs et la justification des forces nucléaires américaines. Le groupe, dont plusieurs

¹³ Voir Center for National Security Study, summary of Roundtable on the Nuclear Deterrent, 25 août 1977.

¹⁴ Voir Brent Scowcroft et Arnold Kanter, «Which Nuke Policy», *The Washington Times*, 24 mars 1997.

membres ont été nommés à de hautes responsabilités politiques dans l'administration Bush, a conclu que, compte tenu de la dynamique actuelle, il n'était pas question de bloquer les Etats-Unis par des mesures irréversibles que ce soit sur le plan technologique (contraintes sur la capacité de fabriquer des bombes) ou politique (accords d'*arms control* négociés et rigides). « Même les paramètres les plus fondamentaux de la posture nucléaire (identité d'adversaires probables) peuvent changer rapidement, modifiant ainsi les besoins nucléaires des Etats-Unis. Il est impossible de prédire avec certitude si le caractère relativement favorable des conditions actuelles va se maintenir dans l'avenir. »¹⁵. Le groupe de travail n'a cependant pas présenté de position spécifique sur les caractéristiques qualitatives et quantitatives que devrait comporter la dissuasion américaine face au nouveau contexte. En effet, les analystes stratégiques conservateurs ne sont pas tous du même avis sur ce point. Pour certains, l'analyse de l'environnement stratégique démontre que les armes nucléaires conservent leur importance. Dans cette logique, non seulement l'*arms control* est dangereux, mais aussi des réductions nucléaires ou une transformation majeure du SIOP réduiraient la capacité des Etats-Unis à répondre à leurs propres besoins et à l'emporter dans d'éventuels conflits nucléaires. Le fort désir de préserver la supériorité nucléaire américaine est ici implicite. D'autres, tout en faisant la même analyse de la situation stratégique, voient une bien moindre utilité des armes nucléaires dans une politique de défense américaine fondée sur l'efficacité des munitions à guidage de précision, sur les progrès de la RMA, et notamment sur les déploiements de défenses antimissiles robustes. Cette deuxième approche, défendue lors de sa campagne électorale, fut officialisée par le président Bush lors de son discours du 1^{er} mai 2001 devant la *National Defense University*.

Les récidivistes se sont montrés particulièrement hostiles lors du débat au sénat américain sur la ratification du TICE. Malgré la confiance exprimée par les chefs d'état-major et des scientifiques de renom, convaincus qu'avec un budget de 40 milliards de dollars, le programme gouvernemental

¹⁵ Voir *Rationale and Requirements for US Nuclear Forces and Arms Control*, National Institute for Public Policy, janvier 2001. Le groupe comprenait Stephen Hadley, le nouveau Deputy NSC Advisor, Robert Joseph, aujourd'hui Senior Director for Counter-proliferation, missile Defense, and Homeland Defense, le premier conseiller au Pentagone, William Schneider Jr. ainsi que des analystes confirmés des laboratoires d'armes américains et d'autres anciens hauts responsables.

d'entretien de l'arsenal (*Stockpile Stewardship Program*) était capable de préserver la sûreté et la sécurité du potentiel américain, les récidivistes ont craint que celui-ci ne se dégrade, hypothéquant la crédibilité de la dissuasion américaine. Ils ont, en outre, souligné que les difficultés de vérification étaient une bonne raison de s'opposer à l'interdiction des essais, même si elle est l'objectif traditionnel des Etats non nucléaires et l'emblème du sérieux des superpuissances en matière de désarmement nucléaire. Ces sceptiques ignorent volontairement que les Etats-Unis peuvent utiliser les données de plus de 1000 essais nucléaires (41 pour la Chine) pour faire de la simulation informatique avancée et des essais sous-critiques, ce qui leur donne un avantage supplémentaire majeur pour préserver leur arsenal, tout en arrêtant les essais chinois ou russes. Les succès récents (mi-2000) des laboratoires nucléaires américains en matière de simulation contribueront peut-être à relancer les efforts entrepris pour convaincre le sénat d'approuver le TICE même à certaines conditions.

Reste à savoir, dans le meilleur des cas, si la nouvelle administration Bush voudra relancer la ratification du TICE. Certains, au sein de l'administration, sont moins sceptiques à propos du TICE que les voix dominantes au sein du Congrès, à la condition d'introduire de nouvelles exigences comme un processus de révision tous les cinq ou dix ans. Un tel compromis a fonctionné dans le passé, notamment pour la Convention d'interdiction des armes chimiques, ratifiée une fois prises en compte certaines préoccupations parlementaires. Quelques spécialistes, surtout dans différents laboratoires nationaux américains, doutent cependant que l'arsenal nucléaire américain puisse être efficacement préservé – ou que de nouvelles armes nucléaires puissent être modifiées ou mises au point sans aucun essai. Dans tous les cas, si le TICE restait en suspens et n'était pas ratifié par les Etats nucléaires (y compris l'Inde et le Pakistan), l'esprit, voire le fondement même de la prorogation du TNP en 1995 et de la conférence de 2000 s'en trouveraient affaiblis. De plus, l'Inde, le Pakistan, la Russie et la Chine auraient toute liberté pour conduire de nouveaux essais, s'ils ont l'intention de développer de nouvelles armes, ou dans le cas de la Chine, de mirver.

III.4 Etat des lieux nucléaire : le bon, la brute et le truand

La réalité est qu'aussi bien les récidivistes que les abolitionnistes ont des préoccupations et des idées pertinentes qu'il s'agisse des possibilités ou des risques d'une ère moins nucléaire. Les deux camps se trompent pourtant. Il n'est pas nécessaire de croire au désarmement universel, encore moins à une date fixée, ou d'avoir des attentes irréalistes quant à l'efficacité des régimes, des institutions, des traités et des accords préservant la sécurité des pays menacés, pour constater qu'il est indispensable de repenser le rôle des armes nucléaires.

Il ne faut pas oublier que, en dépit de quelques revers et de spéculations récentes sur les effets déstabilisants de systèmes de défenses antimissiles encore à perfectionner, les nouvelles sont plutôt bonnes dans le monde nucléaire actuel. En premier lieu, les conditions n'ont jamais été aussi favorables pour que le monde arrête la prolifération des ADM et pour que les Etats-Unis en prennent le leadership en donnant l'exemple. Il est utile de rappeler les développements majeurs qui ont renforcé le tabou nucléaire : en vertu des accords de désarmement en vigueur, des catégories entières d'armes (missiles à portée intermédiaire) ont été éliminées et, après la mise en œuvre de START II et III, les arsenaux américains et russes auront été réduits de près de 80 % par rapport aux sommets de la guerre froide. Moscou a manifesté la volonté de descendre encore plus bas, jusqu'à 1500 têtes et George W. Bush a laissé entendre qu'il n'excluait pas des réductions unilatérales et plus importantes que celles envisagées jusqu'ici.

Les manipulations nucléaires de l'Irak et de la Corée du Nord ont déclenché des efforts (certes limités) pour renforcer les normes en matière de non-prolifération, ainsi que le rôle du Conseil de sécurité des Nations unies. La démocratisation a permis d'inverser la mécanique de prolifération en Argentine, au Brésil et en Afrique du Sud. L'Ukraine, le Kazakhstan et le Bélarus ont abandonné leurs armes nucléaires et rejoint le TNP en tant qu'Etats non nucléaires. Le TNP a en outre été prorogé avec succès pour une durée illimitée en 1995 et la réalisation du Traité d'interdiction des essais nucléaires est désormais à portée de main. L'accord nucléaire passé avec la Corée du Nord en 1994 pourrait également être un précédent important en matière de non-prolifération par le traitement du volet « demande » (ou s'avérer dangereux en affaiblissant encore le régime si l'AIEA ne parvient pas à formuler un jugement clair sur les différences

entre les stocks de plutonium déclarés et réels de Pyongyang). De nombreux facteurs nouveaux – TICE, arrêt de la production de matières fissiles et transparence accrue de la part des Etats nucléaires – ont réduit le caractère discriminatoire du jeu nucléaire. Il reste possible que les armes nucléaires perdent de leur valeur en tant que facteur de puissance. Même s'il s'agit des scénarios les plus optimistes, il n'est pas exclu que, pendant le mandat de George W. Bush, le caractère éphémère de toute vie humaine puisse bouleverser la donne en Irak, que les réformistes l'emportent dans un Iran plus démocratique et que les programmes nord-coréens soient fortement réduits par le biais d'arrangements diplomatiques ou par l'écroulement du régime.

Pour les Etats-Unis, les réalités actuelles – la fin du monde bipolaire, de nouvelles dynamiques de sécurité, l'apparition de nouvelles capacités militaires conventionnelles de pointe et l'évolution rapide vers des défenses antimissiles – signalent une dévaluation significative du rôle des armes nucléaires dans la planification stratégique. Il est de plus en plus possible de considérer, comme George Kennan le fit (sans succès) en 1949, les armes nucléaires comme « superflues pour notre posture militaire fondamentale – quelque chose que nous devons conserver parce que nos adversaires pourraient en faire usage »¹⁶. Dans un avenir prévisible, les avantages que procure aux Etats-Unis une triade nucléaire robuste et globale seront peut-être surpassés par ceux d'un monde moins nucléaire.

La politique américaine a cependant été moins motivée par une vision stratégique que par la fin de la guerre froide, l'idéologie et les impératifs technologiques. La tâche énorme que représente la mise en œuvre et la poursuite du processus de réduction nucléaire lancé par George Bush (senior) et Mikhaï I Gorbatchev (sans parler des multiples progrès en matière d'*arms control* multilatéral) a occupé à plein temps, et même davantage, les responsables politiques de l'ère Clinton. Les problèmes que posent la sûreté du stockage et la destruction de têtes nucléaires dans des conditions vérifiables, le comptage des matières nucléaires, le stockage et la destruction des matières fissiles font entrer en territoire inconnu. La destruction physique d'environ 1500-2000 têtes par an est une tâche déroutante, car elle oblige à procéder à des vérifications intrusives et à promouvoir entre

¹⁶ Voir Memorandum by the Counselor, *Foreign Relations of the United States*, 1950, vol. 1, pp. 22-44.

Moscou et Washington une coopération jusqu'ici inimaginable. Toutes ces questions ont largement absorbé l'énergie de l'administration Clinton dans ce domaine.

Dans un tel contexte, il est compréhensible qu'il existe une sorte de déficit conceptuel. Dans le premier demi-siècle nucléaire, les réalités stratégiques étaient plus immédiates et imposaient la définition de doctrines directrices : Eisenhower prônait des « représailles massives », le nucléaire devant l'emporter sur l'avantage conventionnel soviétique. Pendant les années 1960, nous avons la « riposte graduée », conçue pour sortir du dilemme du « tout ou rien ». Après le Vietnam, il y a eu le contre-force et les doctrines d'emploi alors que les arsenaux des superpuissances grimpaient à des niveaux astronomiques. La nécessité de frapper 35 000 cibles s'est-elle un jour vraiment présentée ? Si les fondements de l'ancienne doctrine ont disparu depuis longtemps, aucune nouvelle doctrine n'est apparue clairement. La révision de la posture nucléaire (*Nuclear Posture Review*, NPR) de 1994, le premier examen majeur de la politique nucléaire depuis plus de quinze ans, n'a conduit qu'à des ajustements mineurs, mais a conclu que l'équilibre nucléaire prévu par START II était parfait : la volonté divine était que les Etats-Unis et la Russie conservent 3500 têtes nucléaires. Le caractère arbitraire de la logique nucléaire américaine a été amèrement ressenti lorsque les présidents Clinton et Eltsine ont décidé de négocier un accord START III, réduisant leurs arsenaux respectifs à environ 2000-2500 têtes chacun, quelque 18 mois plus tard. Cette décision mettait, par ailleurs, en cause la logique de la NPR et de la révision politique de 1997, qui affirmaient, toutes deux, le besoin de conserver une assurance contre la menace que pourrait à nouveau présenter la Russie, si son processus de démocratisation échouait.

Mais si la Russie nous inquiète, n'est-ce pas une bonne raison pour se débarrasser le plus rapidement possible du maximum de têtes nucléaires russes ? Et, dans ce cas, pourquoi est-ce la Russie qui demande les réductions les plus importantes ? Depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, nous avons assisté à des événements remarquables. Dans les semaines qui ont suivi son accession à la présidence, Poutine a fait ratifier START II, sous certaines réserves relatives à START III et au traité ABM ; il a fait ratifier le TICE et lancé une campagne pugnace contre les plans américains de déploiement d'une défense antimissile nationale qui pourraient mener à une abrogation du traité ABM. L'agilité diplomatique

retrouvée de Moscou a mis les Etats-Unis dans une situation absurde : rejeter l'offre russe de fixer le maximum à 1500 ou 1000 têtes nucléaires stratégiques, et donc défendre le seuil d'environ 2500 têtes envisagé pour START III. Dépourvue d'une nouvelle doctrine stratégique, la politique américaine a été dominée par l'inertie bureaucratique et par un raisonnement en quelque sorte tautologique : nous avons besoin de 1000 têtes supplémentaires parce que c'est ce qu'exigent nos plans d'opérations. Cependant, si la Russie n'est plus un adversaire, pourquoi les plans opérationnels n'ont-ils pas été changés pour prendre en compte les nouvelles réalités ? Une analyse détaillée des déclarations des chefs d'état-major interarmées devant le Congrès révèle qu'ils ne peuvent descendre en dessous des volumes de force envisagés après les accords de désarmement actuels, parce qu'ils estimeraient alors ne plus être en mesure d'accomplir les missions qui leur sont confiées. Cela signifie que, si la *National Command* décide, par exemple, qu'il y a beaucoup moins de cibles restantes en Russie, des réductions plus importantes peuvent être envisagées.

Paradoxalement, sa faiblesse a conduit la Russie à procéder à une réappréciation des armes nucléaires dans sa posture de défense, laquelle, à son tour, complique la réflexion américaine sur les armes nucléaires. En fait, la Russie connaît le même genre de problème que les Etats-Unis dans les années 1950 : le déclin marqué de ses capacités conventionnelles l'a incitée à réduire le seuil nucléaire dans sa doctrine et à abandonner la politique de « non-emploi en premier », qui avait, par ailleurs, toujours appartenu à la propagande soviétique. L'idée russe selon laquelle les armes nucléaires peuvent être utilisées pour dissuader des conflits conventionnels ou pour y répondre est très explicite et a été formalisée en avril 2000 dans un document du ministère des Affaires étrangères russe définissant la doctrine de sécurité de Moscou¹⁷.

Dans la pensée russe contemporaine, les armes nucléaires tactiques semblent ainsi faire partie d'un nouveau concept stratégique. Un analyste russe, Nikolai Sokov, considère que l'une des conséquences en est « une attention renouvelée pour les armes non stratégiques, perçues comme dissuasives vis-à-vis des forces conventionnelles de l'OTAN, comme en miroir de la mission assignée aux armes tactiques de l'OTAN pendant la guerre

¹⁷ Voir *Nezavisimaya Gazeta*, 22 avril 2000.

froide »¹⁸. Il estime que, si une nouvelle vague d'élargissement de l'OTAN devait avoir lieu, une option serait de placer des armes nucléaires tactiques à Kaliningrad. Selon certains, des têtes nucléaires auraient déjà été entreposées à Kaliningrad, peut-être afin de dissuader ou d'anticiper le round suivant d'élargissement en 2002-03, lors de l'éventuelle adhésion des Etats baltes¹⁹.

Certains analystes américains affirment pourtant que le paradigme de la « parité nucléaire » et du maintien de l'*arms control* dans la relation américano-russe est particulièrement contre-productif. Cette approche se fonde sur le principe, caractéristique de la guerre froide, de relations entre adversaires. Pourtant, à présent et dans un avenir prévisible, même si de nombreux désaccords vont opposer Moscou et Washington, il est difficile d'imaginer un différend pouvant conduire à un échange nucléaire. L'objectif stratégique des Etats-Unis et de la Russie est plutôt de faciliter la transformation de la Russie en une économie de marché pluraliste et fondée sur le respect de la loi. Dans un tel univers, les armes russes sont-elles pour les Etats-Unis fondamentalement différentes des armes nucléaires françaises ?

Une étude récente, étonnamment innovatrice, d'un officiel qui s'est longtemps occupé d'*arms control* montre à quel point l'héritage de la guerre froide pèse sur la pensée américaine. Dans cette analyse très complète, Jan Lodal, ancien haut responsable de l'*arms control* au Pentagone pendant l'administration Clinton, conclut que l'arsenal nucléaire américain devrait être réduit à 1200 têtes et que les actuels traités START et ABM devraient être remplacés par un nouveau traité intitulé « Transparence, sûreté et stabilité stratégiques ». Il ajoute cependant que « la dissuasion d'une attaque russe doit être la mission première des forces nucléaires américaines »²⁰.

Il importe d'avoir à l'esprit pour évaluer les besoins nucléaires que l'objectif de l'*arms control* est de développer la stabilité, la prévisibilité et de réduire le risque de guerre. C'est à cette aune que doit être mesuré tout accord

¹⁸ Voir Nikolai N. Sokov, « Russia's Approach to Deep Reductions of Nuclear weapons », Stimson Center, septembre 1997.

¹⁹ Voir Bill Gertz, « Russians Move Nuclear Weapons to Kaliningrad », *Washington Times*, 3 janvier 2001.

²⁰ Voir Jan Lodal, *The Price of Dominance*, Council on Foreign Relations Press, février 2001.

d'*arms control* et, en l'occurrence, toute mesure unilatérale modifiant les postures stratégiques, comme ce fut le cas pour les mesures unilatérales et réciproques prises par Bush et Gorbatchev pour réduire les armes nucléaires tactiques en 1991. Les perspectives de conflit entre puissances majeures sont limitées à court terme. La Russie demeure dans une zone grise, à la fois partenaire et menace potentielle latente, même si elle a changé et si la nature de ses relations avec les Etats-Unis est aujourd'hui différente. Cette évolution ne se reflète pas toutefois dans la doctrine nucléaire, qui continue d'associer la destruction mutuelle assurée et la réassurance.

La situation est rendue encore plus compliquée par la perspective du déploiement américain d'une défense antimissile nationale, peut-être d'ici la fin de la décennie. Si un tel déploiement a lieu, il sera d'autant plus difficile (en fonction du système retenu) de calculer la relation entre offensive et défensive pour définir la stabilité stratégique. A l'heure actuelle, les Etats-Unis cherchent surtout à développer des capacités antimissiles, sans avoir une vision très précise de la façon de résoudre des équations aussi complexes en dehors du simple calcul arithmétique mettant en balance les intercepteurs et les têtes nucléaires potentielles.

III.5 Nouvelles réalités, nouvelles idées

Il est manifeste cependant que la réflexion américaine sur les armes nucléaires prend de nouvelles orientations. Dans une importante déclaration faite lors de la campagne présidentielle de 2000, George W. Bush a reproché à l'administration Clinton de « s'enfermer dans une mentalité de guerre froide » et appelé de ses vœux « une approche nouvelle de la sécurité nucléaire correspondant à une époque nouvelle »²¹. Sur ce thème, George W. Bush a prononcé un discours de politique stratégique le 1^{er} mai 2001 à la *National Defense University*, considérant que « nous avons besoin de nouveaux concepts de dissuasion s'appuyant à la fois sur les forces offensives et défensives. La dissuasion ne peut plus se fonder uniquement sur la menace de représailles nucléaires. Il nous faut un nouveau cadre »²². Le président a esquissé une nouvelle vision stratégique fondée sur

²¹ Voir Governor George W. Bush, « New Leadership on National Security », déclaration du 23 mai 2000 (site Internet www.georgewbush.com).

²² Voir le texte du discours et de l'analyse le *New York Times* du 2 mai 2001.

l'établissement de systèmes défensifs, tout en indiquant que « la dissuasion demeure la première ligne de défense ». Pendant sa campagne et surtout lors de son discours du 1^{er} mai, il n'en avait pas moins affirmé que « la Russie n'est plus notre ennemie. La logique de la guerre froide qui a conduit à la création de stocks énormes des deux côtés est aujourd'hui dépassée. Notre sécurité mutuelle ne dépend plus de l'équilibre de la terreur nucléaire. »

George W. Bush préconise au contraire un monde privilégiant la défense et accordant une moindre importance aux armes nucléaires : « L'Amérique doit repenser les conditions de la dissuasion dans un nouvel environnement stratégique. Les paramètres du ciblage nucléaire de l'époque de la guerre froide ne doivent plus dicter la taille de notre arsenal (...) Je m'efforcerai de trouver un niveau aussi bas que possible, cohérent avec notre sécurité nationale. »²³. Le président a tenu la promesse faite par le candidat en ce qui concerne la révision de la posture nucléaire pour déterminer les impératifs américains, mais a parlé de « réductions beaucoup plus significatives que ce qui a déjà été agréé dans START II » et suggéré des réductions unilatérales plutôt que d'interminables négociations d'*arms control*. Il a, en outre, affirmé que « les Etats-Unis devraient retirer autant d'armes que possible des plus hauts niveaux d'alerte ».

Reste à savoir dans quelle mesure et dans quels délais cette politique américaine sera appliquée. Il semble difficile de rendre opérationnelles les technologies de défenses antimissiles nationales avant 2008-09 au plus tôt. Face à un Congrès divisé, l'obtention du budget ne sera pas moins problématique²⁴. Néanmoins, il a été tout à fait remarquable qu'une telle initiative soit lancée par un candidat dans le cadre d'une campagne présidentielle n'accordant que peu d'importance aux questions de politique étrangère. La rapidité avec laquelle ont démarré les changements pendant les 100 premiers jours de l'administration Bush est tout aussi frappante.

L'argument de départ des partisans d'une défense antimissile est la nécessité de répondre à la menace que représente la prolifération des missiles balistiques, sachant qu'ils peuvent emporter des ADM. Au niveau tactique (PAC-3 ou Navy Lower Tier), les conséquences pour l'équilibre stratégique

²³ George W. Bush, *op. cit.* dans note 21.

²⁴ Voir Roberto Suro, « Missile Defense is Still Just A Pie in The Sky », *The Washington Post*, 12 février 2001, p. A3.

global entre puissances nucléaires majeures sont minimales. Pour ce qui est des défenses antimissiles nationales exo-atmosphériques en cours de développement, des architectures différentes auront des implications différentes pour les adversaires potentiels des États-Unis. Les deux options envisagées par l'administration Clinton (options C-1 et C-3) auraient consisté en 100 intercepteurs basés en Alaska pour la première, et 200 intercepteurs dans deux sites pour la seconde. Aucune des deux ne permettrait de neutraliser la dissuasion nucléaire russe, mais Moscou craignait que ce ne soit que le début et que des systèmes beaucoup plus robustes ne suivent. La Chine, quant à elle, adaptera certainement sa modernisation nucléaire de manière à être en mesure de percer n'importe quelle architecture défensive américaine.

La Chine est, à l'évidence, l'inconnue la plus importante dans un paysage stratégique dynamique dont dépendent les orientations de la politique américaine. Elle possède un arsenal modeste de 350 à 450 armes, dont seulement environ deux douzaines d'ICBM. Elle modernise son arsenal quantitativement et qualitativement (têtes plus petites et plus précises, missiles à combustible solide et de plus grande portée, têtes multiples). La Chine a toujours considéré ses capacités nucléaires d'un point de vue défensif, comme un moyen de dissuasion ; quelques signes montrent toutefois qu'elle pourrait s'orienter vers une posture de dissuasion limitée (envisageant l'emploi du nucléaire). Parce qu'il s'agit d'une petite puissance nucléaire, elle n'a pas fait partie jusqu'ici de l'équation de l'*arms control*, et ses positions ont varié dans le passé. Le statut de grande puissance qui se dessine pour la Chine, intégrée en partie seulement dans l'ordre international actuel, suggère que son attitude est probablement la variable ayant le plus d'impact sur le statu quo nucléaire pendant la première partie du XXI^{ème} siècle²⁵.

Pendant la présidence de George W. Bush, la Chine déploiera le DF-31, un missile mobile à combustible solide qui changera la nature de sa relation stratégique avec les États-Unis (et la Russie). Le DF-31 ainsi qu'un missile à plus grande portée encore, le DF-41, dont le déploiement n'est pas prévu avant 2010, donneront pour la première fois à la Chine une capacité de seconde frappe assurée. Les responsables chinois de la planification

²⁵ Voir Robert A. Manning, Ronald Montaperto et Brad Roberts, *China, Nuclear Weapons and Arms Control*, Council on Foreign Relations Press, avril 2000.

nucléaire craignent qu'une défense antimissile américaine robuste ne neutralise leur arsenal modeste. Si c'est effectivement le cas de certains Américains, d'autres, que la Chine n'intéresse guère, s'efforcent surtout de parer à la vulnérabilité américaine vis-à-vis d'une d'attaque par des ADM.

En tout état de cause, la Chine prendra vraisemblablement toutes les mesures nécessaires pour éviter d'en arriver là. Quelles que soient les décisions américaines en matière de défense antimissile, elle continuera de moderniser son potentiel nucléaire. Le résultat final de cette modernisation – développement éventuel de missiles mirvés et structure des forces nucléaires chinoises – dépendra cependant largement du scénario le plus pessimiste envisagé par les Chinois face aux défenses antimissiles américaines. Certains Américains souhaiteront peut-être reproduire l'expérience avec l'Union soviétique en forçant le régime chinois, qu'ils jugent fragile, à détourner des ressources au profit de la compétition militaire. Dans un avenir prévisible, la Chine, qui dispose d'une infrastructure nucléaire, pourrait pourtant accélérer la production d'armes nucléaires sans coûts prohibitifs. A l'heure actuelle, les moyens offensifs (dont les aides à la pénétration et les leurres) sont significativement moins onéreux qu'une défense efficace et, contrairement à l'URSS, la Chine a une économie dynamique. Dans tous les cas, il convient de noter que même une multiplication par dix des moyens nucléaires stratégiques chinois (ce qui représente environ 250 têtes) ne modifierait pas significativement l'équilibre stratégique.

III.6 Les puissances nucléaires opaques

Plus généralement, la menace de nouvelles ADM influence également les calculs nucléaires de Washington. Les réductions des superpuissances n'ont pas eu d'impact favorable sur le statut des puissances nucléaires du seuil ou opaques – Israël, Inde, Pakistan – ou sur les pays désireux de rejoindre le club : Iran, Irak et peut-être Corée du Nord. Cet argument va bien entendu complètement à l'encontre du raisonnement abolitionniste. Avec la guerre du Golfe, les conflits ethniques et régionaux, que la guerre froide avait gelés jusque là, sont sortis des coulisses, faisant planer la menace des ADM. L'Irak, puis la Corée du Nord ont montré de manière dramatique que les petites puissances peuvent, grâce à des missiles et des armes chimiques et nucléaires, compliquer, sinon dissuader potentiellement, une intervention

des forces américaines et/ou alliées sur des champs de bataille éloignés. Dans un avenir prévisible, elles pourraient être en mesure de menacer directement le territoire des Etats-Unis²⁶. La dissémination de plus en plus large des technologies, reflet de la modernisation des bases industrielles même dans des pays non occidentaux, est une réalité incontournable du monde de l'après-guerre froide. Le rapport de la Commission Rumsfeld de 1998 fait état de cette nouvelle perception de la menace. Il conclut que les services de renseignement américains ne peuvent pas détecter ou prédire de manière appropriée la capacité des Etats « voyous » à acquérir des missiles balistiques. Surtout après le tir d'un missile nord-coréen Taepo Dong à portée intermédiaire au-dessus du Japon en août 1998, ce rapport a donné un nouvel élan aux plans américains de développement et de déploiement de systèmes de défenses antimissiles.

Quels facteurs pourraient provoquer une nouvelle vague de prolifération ayant un impact sur l'évolution de la politique nucléaire américaine ? Paradoxalement, le succès même des forces américaines dans le Golfe et la guerre au Kosovo, le rôle des armes à guidage de précision et la domination électronique du champ de bataille, accroissent presque certainement l'attrait des armes nucléaires pour les proliférants potentiels qui, dépourvus d'alliés parmi les grandes puissances et confrontés à des forces conventionnelles écrasantes, peuvent voir une certaine utilité dans la logique de la dissuasion nucléaire qui a guidé les superpuissances pendant la guerre froide. A la question de savoir quelles leçons il tirait de la guerre du Golfe, le chef d'état-major indien aurait répondu : « Ne combattez jamais les Etats-Unis sans armes nucléaires »²⁷. De même, lorsque l'ancien secrétaire à la Défense et envoyé spécial en Corée du Nord, William Perry, a demandé aux dirigeants nord-coréens d'abandonner leur programme de missiles balistiques, leur réponse fut : « nous ne sommes pas la Yougoslavie ». Alors que la course aux armements américano-soviétique n'est plus qu'un souvenir, d'autres pays sont tentés de suivre l'exemple des puissances nucléaires et d'utiliser des menaces nucléaires pour parvenir à leurs objectifs politiques et militaires. Et si les Etats-Unis retiraient leurs garanties de sécurité, par exemple au Japon ou à la Corée du Sud, comment réagiraient-ils ?

²⁶ Paul Gebbard, *Regional Conflict*, *Washington Quarterly*, 2525.

²⁷ Les Aspin, « From Deterrence to Denuking », dans *Shaping Nuclear Policy in the 1990s: A Compendium of Views*, House Armed Services Committee, 1992.

Au Moyen-Orient, il est utopique de s'attendre à ce qu'Israël abandonne sa police d'assurance ultime tant qu'une paix véritable n'aura pas été instaurée dans la région et que ses adversaires potentiels n'auront pas renoncé aux ADM. En témoigne le soutien israélien à la création d'une zone exempte d'ADM. D'ici là, le risque de voir un conflit dégénérer en affrontement nucléaire ne peut être écarté. De même, en Asie du Sud, l'arme nucléaire place le Pakistan sur un pied d'égalité avec l'Inde, qui a un net avantage conventionnel. Tant que persistera l'antagonisme fondamental entre Delhi et Islamabad – symbolisé par le conflit à propos du Cachemire –, il est improbable que le Pakistan reconsidère son option nucléaire. L'importance croissante de la mouvance islamiste, échappant à tout contrôle gouvernemental, et le risque de voir le Pakistan tomber dans la catégorie des Etats en déshérence font craindre l'éventualité – encore éloignée aujourd'hui – d'un scénario catastrophe dans lequel des groupes islamistes anti-occidentaux prendraient le contrôle des armes nucléaires pakistanaïses.

III.7 De l'importance d'être nucléaire

Pour les stratèges américains, il y a plusieurs conclusions à tirer de ce tour d'horizon du paysage nucléaire. La première est que, quelle que soit la valeur juridique ou morale du TNP, il n'existe peut-être dans la pratique qu'une relation marginale entre le nombre de têtes nucléaires des superpuissances et la prolifération horizontale. Dans le Sud et dans le Nord-Est de l'Asie, ainsi qu'au Moyen-Orient, ces armes sont perçues comme un moyen de dissuasion ou de coercition répondant à des dynamiques régionales de sécurité. Réciproquement, si les armes nucléaires américaines peuvent éventuellement avoir une utilité contre une mini-puissance nucléaire (au maximum plusieurs dizaines d'armes), ces nouvelles menaces n'exigent pas des arsenaux nucléaires de grande taille. Par contre, ces armes ne sont d'aucune utilité dans les conflits de type Bosnie. Il est difficile d'envisager un scénario d'emploi, en dehors d'une mission de contre-prolifération (préemption d'un site nucléaire détecté, par exemple), exigeant plusieurs douzaines ou centaines d'armes nucléaires. En cas de terrorisme nucléaire, biologique ou chimique par un acteur non étatique, les armes nucléaires n'ont pas de valeur dissuasive et les représailles pourraient être problématiques. Ces scénarios ont conduit certains analystes américains à plaider pour une nouvelle composition de l'arsenal nucléaire, avec des têtes plus petites conçues pour pénétrer des bunkers renforcés ou des silos.

Une autre conclusion semble être que les effets éventuels de la nouvelle priorité accordée aux systèmes défensifs sur le régime de non-prolifération ne sont pas une préoccupation majeure. D'un côté, les Américains considèrent que, de nature intrinsèquement défensive, leur nouvelle initiative ne constitue nullement une menace pour les membres du régime. De l'autre, ils insistent tant sur la contre-prolifération et la protection du territoire parce qu'ils tiennent pour acquis que l'efficacité de la non-prolifération traditionnelle est limitée. De leur point de vue, les ambitions et/ou les craintes de quelques puissances moyennes que l'on peut situer, dans un avenir prévisible, dans un arc allant du Moyen-Orient à l'Asie du Nord-Est, laissent mal augurer de la prolifération : ni le TNP, ni des réductions majeures de la part des grandes puissances nucléaires ne feraient renoncer des proliférants potentiels comme la Corée du Nord, l'Irak ou l'Iran à leurs ambitions. La crainte de voir, dans de futurs conflits régionaux, des adversaires tels que l'Irak disposer d'ADM rendant plus difficile de mobiliser des coalitions et d'intervenir, incite les Etats-Unis à être prudents et à développer la capacité de neutraliser cette menace.

Enfin, les armes nucléaires continuent à avoir une valeur dissuasive. Comme l'a indiqué une étude de la *National Academy of Sciences* à la fin des années 1990, « Aussi longtemps que les armes nucléaires existeront, leur existence même exercera ses effets dissuasifs – une dissuasion existentielle – à l'encontre des guerres illimitées entre puissances majeures (...) Même la seule idée des armes nucléaires – ou, plus précisément, la capacité de nombreux Etats d'en fabriquer – est suffisante pour créer une forme de dissuasion existentielle »²⁸. Comme garantie contre les incertitudes dans le cas de la Russie ou de la Chine, comme assurance de sécurité pour les alliés ou comme moyen de renverser la prolifération, les armes nucléaires demeurent un élément de l'équation stratégique globale et régionale.

III.8 Mettre le Sud au pied du mur en repensant le système nucléaire

Tout cela signifie-t-il que l'engagement pris par les Etats-Unis en matière de désarmement nucléaire dans le cadre du TNP n'est que pure rhétorique ? La question n'est pas aussi simple. Comme les armes nucléaires ne peuvent pas

²⁸ Voir *The Future of Nuclear Weapons*, National Academy of Sciences, 1997.

être désinventées, le dilemme du contrôle de l'atome (qui avait fait échouer le plan Baruch à la fin des années 1940) reste d'actualité. L'accord passé entre Etats nucléaires et non nucléaires repose sur la volonté du Sud de renoncer à la bombe en échange d'une coopération dans le nucléaire civil et d'un engagement général en faveur du désarmement. Il est, à cet égard, pertinent de rappeler la formulation exacte de l'article VI du TNP qui exige des parties de « poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace. »

Ce qui est toujours négligé dans la rhétorique du Sud non nucléaire est le lien entre désarmement nucléaire et « désarmement général et complet », placés tous deux sous un « contrôle efficace ». La réalisation de tels objectifs exigerait pourtant une redéfinition radicale de la souveraineté. C'est pour cette raison que l'ancien secrétaire à la Défense, Les Aspin, a affirmé que, compte tenu de la fin de la guerre froide et de la nouvelle supériorité conventionnelle des Etats-Unis, « si nous avons aujourd'hui la possibilité d'interdire toutes les armes nucléaires, nous le ferions »²⁹.

En principe, si une vérification appropriée du désarmement et du non-réarmement était possible, une option zéro armes nucléaires serait dans l'intérêt des Etats-Unis. Mais une telle vérification impliquerait des inspections par défi, « n'importe où, n'importe quand », et un système de contrôle au moins aussi intrusif que l'UNSCOM était censé l'être. Cette dernière, autorisée à fouiller chaque coin et recoin de l'Irak, n'a cependant été possible qu'après la guerre du Golfe. Il a alors fallu une défaite militaire écrasante de Saddam Hussein, et pourtant l'UNSCOM a démontré ses limites. De même, l'imposition effective du respect des règles ne nécessite pas seulement des sanctions obligatoires, mais aussi un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies autorisant des frappes préemptives si des renseignements confirment une prolifération nucléaire. Comme un tel consensus international reste inimaginable à terme, l'abolition des armes nucléaires serait dangereuse et peu sage, rendant le monde probablement moins sûr.

²⁹ Les Aspin, *op. cit.* dans note 27. Ce document est l'une des tentatives les plus sérieuses du gouvernement américain d'identifier une logique de l'après-guerre froide et un agenda stratégique.

Un autre problème pratique est que nous ne savons pas combien de têtes nucléaires les Russes possèdent, donc quel est le stock de matières fissiles. Aux Etats-Unis, le département de l'Energie a admis l'existence de 2,7 tonnes de matière non comptabilisées (environ 10 kilogrammes de plutonium sont nécessaires pour fabriquer une bombe). Le manque de transparence est également un problème majeur dans le cas de la Chine. En conséquence, un contrôle (proche) de 100 % des matières nucléaires semble impossible à obtenir.

III.9 Conclusion

Devant une telle analyse, *quid* du nucléaire ? Sur le plan de la doctrine et de la philosophie, il est temps de commencer un nouveau chapitre de l'histoire nucléaire. Dans plusieurs domaines, les notions traditionnelles doivent être redéfinies, ce dont les déclarations de George W. Bush donnent un aperçu. L'une des questions les plus importantes est la définition de l'équilibre entre moyens offensifs et défensifs dans la stabilité stratégique. Néanmoins, tant que l'efficacité des technologies de défense antimissile demeurera incertaine, la nouvelle équation de la stabilité stratégique restera floue. Certains membres de l'administration Bush sont cependant favorables à des options NMD beaucoup plus musclées que celles envisagées par l'administration Clinton, qui n'auraient pas mis en question la dissuasion russe (ni celle de la Chine, du moins en ce qui concerne l'option C-1).

L'une des questions doctrinales est le principe de non-emploi en premier. Seule la Chine a aujourd'hui une telle politique déclaratoire. Pourtant, dans les nouvelles conditions qui lient prolifération horizontale et prolifération verticale, les Etats-Unis devraient s'intéresser, eux aussi, à l'idée du non-emploi en premier d'ADM. Une telle formulation couvrirait aussi les menaces d'attaques chimiques ou biologiques, en laissant ouverte l'option de représailles nucléaires. Elle partirait du principe que l'emploi d'armes chimiques ou biologiques contre des populations civiles reviendrait au même, du point de vue moral, que l'emploi du nucléaire. Dans la pratique, il va de soi qu'aucun président américain n'exclura l'option de représailles nucléaires si, par exemple, Saddam Hussein empoisonnait le réseau d'eau potable de New York.

Faute de mieux, une nouvelle doctrine pourrait être la « dissuasion suffisante ». Ce concept se fonderait avant tout sur le conventionnel, intégrant les systèmes défensifs et limitant le rôle du nucléaire à la dissuasion de toute arme de destruction massive. Les principes sous-jacents en seraient le caractère irréversible des réductions américano-russes et une certitude raisonnable quant au résultat final de la modernisation nucléaire chinoise. Ces questions, au cœur de l'agenda nucléaire actuel, ne peuvent être résolues qu'à plusieurs conditions : destruction vérifiable des têtes nucléaires, transfert des matières fissiles dans des sites de stockage surveillés, et arrêt de la production de matières fissiles. A cet égard, il est moins important de réduire le nombre des armes nucléaires que de mettre fin à l'état d'alerte (*de-alerting*) en séparant les têtes des missiles d'une manière crédible et vérifiable. De nombreuses options sont possibles pour la réduction des niveaux d'alerte, allant du démantèlement au stockage séparé des têtes et des missiles dans des conditions permettant de les remettre en place en quelques heures. Des frappes nucléaires préemptives ou de riposte à une attaque avec des ADM ne peuvent être exclues, même si les deux hypothèses sont difficiles à envisager et extrêmement dépendantes de scénarios spécifiques. Face à l'environnement de sécurité actuel et émergent, les Etats-Unis ont pourtant intérêt à conserver la possibilité de reconstituer rapidement une partie de leur arsenal nucléaire si des réductions supérieures aux chiffres de START III sont envisagées.

La réponse à la question de savoir jusqu'où on peut descendre dépend largement de la Chine. En supposant que les réductions russes se poursuivent, nous nous trouvons avec deux puissances qui désarment (la France et le Royaume-Uni ayant également procédé à des réductions limitées) alors que la Chine modernise. On s'approche ainsi d'une nouvelle relation triangulaire dans laquelle les postures nucléaires et les défenses stratégiques des Etats-Unis, de la Russie et de la Chine définiront l'avenir nucléaire. Puisque la Chine est engagée dans un processus de modernisation quantitative et qualitative de son arsenal nucléaire, il existe nécessairement une relation entre le plancher des réductions américano-russes et le plafond de la modernisation chinoise. Si un conflit militaire américano-russe est difficile à imaginer, un conflit américano-chinois à propos de Taiwan est

tout à fait plausible, et, même si elle n'est pas très probable, l'escalade vers un échange nucléaire n'est pas du tout exclue³⁰.

Les Etats-Unis et la Russie pourraient offrir des réductions radicales allant au-delà de START III si la Chine déclarait d'abord son stock de têtes et de matières fissiles et gelait son arsenal actuel. Beijing pourrait également s'engager à respecter un plafond déterminé en fonction des réductions américano-russes. Une variante serait une négociation trilatérale ou sino-américaine définissant les paramètres à la fois des défenses antimissiles stratégiques américaines et des moyens offensifs chinois.

Comme le prouve la campagne inlassable de la diplomatie chinoise, les défenses antimissiles sont pour Beijing un facteur essentiel dans la planification de ses besoins nucléaires. La modernisation chinoise continuera indépendamment de la politique américaine, bien que la taille et la structure définitives des forces stratégiques de la Chine soient largement déterminées par l'avenir du projet (N)MD. Si les Chinois refusent d'établir un lien entre le plancher des réductions américano-russes et le plafond de leur modernisation, « moins » n'est pas forcément synonyme de « mieux » mais pourrait provoquer une déstabilisation. Si, par contre, toutes les puissances nucléaires officielles réduisaient leurs arsenaux, les armes nucléaires seraient marginalisées. Dans un tel univers stratégique, il serait possible d'envisager un objectif réaliste de 600 à 1200 têtes pour les Etats-Unis et la Russie, à l'horizon 2015-2025. *In fine*, le débat sur l'abolition des armes nucléaires est superflu, contre-productif et une diversion du véritable agenda nucléaire.

Il existe d'autres facteurs compliquant la conception et la mise en œuvre d'une stratégie nucléaire aujourd'hui, en particulier l'émergence de la technologie des défenses antimissiles, mais aussi la militarisation de l'espace. Dans une démocratie, il est difficile pour un dirigeant politique de renoncer à développer les technologies qui peuvent prévenir d'éventuelles attaques de missiles contre sa population civile. En conséquence, à la lumière de ces technologies émergentes, certains avancent que la doctrine de la destruction mutuelle assurée est immorale : comment un gouvernement

³⁰ Voir Brad Roberts, « Nuclear Multipolarity and Stability », Institute of Defense Analysis, Alexandria, Virginia, novembre 2000, pour une analyse approfondie de la dynamique nouvelle de la multipolarité nucléaire et le rôle essentiel de l'Asie vis-à-vis de l'environnement nucléaire stratégique.

peut-il justifier d'exposer ses citoyens au risque d'une attaque s'il dispose des moyens de l'éviter ? Dans tous les cas, si les technologies antimissiles actuellement en cours de développement et d'essai se révèlent efficaces et sont déployées par les Etats-Unis, voire par d'autres pays, l'équation stratégique devient plus complexe encore.

Un scénario plausible verrait des réductions des moyens offensifs américano-russes en échange d'une limitation des moyens défensifs. Un tel résultat mettrait la pression sur la Chine pour qu'elle accepte cette architecture de défense antimissile américaine comme étant la moins mauvaise solution. Cela présupposerait bien entendu que des contraintes technologiques, budgétaires et/ou politiques incitent les Etats-Unis à faire ce choix. Au mieux, ce processus permettrait de s'orienter vers un monde dominé par des systèmes plutôt défensifs qu'offensifs. Si ces technologies étaient disponibles en Europe, en Russie et en Chine, à quoi le monde ressemblerait-il et comment définirait-on la stabilité stratégique ? Quel serait l'équilibre approprié entre moyens offensifs et défensifs dans un monde avec trois ou quatre grandes puissances nucléaires et dans lequel les systèmes antimissiles font partie de l'équation stratégique ? Répondre à ces questions sera peut-être le défi de demain.

Chapitre Quatre

L'EUROPE ET LA DISSUASION

Lawrence Freedman

IV.I La dissuasion sans les Etats-Unis ?

Pendant la guerre froide, les débats sur l'eupéanisation de la défense tournaient invariablement autour de la question nucléaire. La raison en était simple et immédiate. Ceux qui croyaient que l'Europe occidentale pouvait – et devait – se défendre sans les Etats-Unis avaient pour obligation d'expliquer pourquoi ils souhaitaient rendre une situation stratégique déjà complexe encore plus difficile. L'Occident faisait face à un déséquilibre de puissance, étant donné la supériorité conventionnelle du pacte de Varsovie sur l'OTAN et la parité, dans le meilleur des cas, entre les capacités nucléaires de l'Union soviétique et celles des Etats-Unis.

Pour pouvoir affirmer que les Etats-Unis n'étaient pas nécessaires, il fallait valider l'une au moins des propositions suivantes :

- La « menace » avait été fortement surestimée et pouvait être gérée sans trop de difficultés. Cette rengaine des détracteurs de l'OTAN était décrédibilisée par l'accroissement manifeste des capacités militaires soviétiques au cours des années 1970. La supériorité conventionnelle irréfutable de l'Est était, de plus, devenue un article de foi européen pendant les débats des années 1960 sur la riposte graduée avec le Pentagone de McNamara. Il était en conséquence difficile pour les gouvernements européens d'insister sur une infériorité radicale quand cela les arrangeait, et de parler d'un équilibre virtuel dans un autre contexte.
- Les Européens étaient prêts, désireux et capables d'accroître leurs forces conventionnelles de manière à équilibrer celles du Pacte de Varsovie ou, au moins, à offrir une forme de résistance crédible. Or, pendant les années 1960 et 1970, les gouvernements européens se sont battus pour maintenir leurs dépenses de défense à des niveaux qui n'avaient jamais été aussi modestes et un accroissement significatif n'était pas envisageable.

- Une force nucléaire conjointe franco-britannique serait une option réaliste de dissuasion face à une agression conventionnelle. Pour des raisons expliquées plus loin, cette idée n'a jamais été prise au sérieux.
- Le système international était suffisamment stable pour qu'aucun système de dissuasion ne soit jamais réellement testé. On aurait donc pu, sans courir le moindre risque, créer une défense européenne dans le but politique d'afficher l'unité de l'Europe occidentale. Nombre de politiciens européens y croyaient sans doute au moins à moitié, mais cela n'en était pas moins une affirmation risquée à faire en public, en particulier si elle se révélait fausse.

Tous les schémas développés par les visionnaires d'une entité de défense européenne souffraient du fait que les deux puissances nucléaires européennes, la Grande-Bretagne et la France, divergeaient nettement à propos du rôle de leur force nucléaire nationale et de la possibilité d'une dissuasion élargie. En privé, ces vues étaient plus proches, le Royaume-Uni tendant à être plus nationaliste et l'un des cauchemars de la France étant l'abandon de l'Europe par les Etats-Unis. Il était également évident qu'un intérêt commun des deux pays était de protéger leurs forces nucléaires contre le risque d'être sacrifiées sur l'autel du désarmement global. Londres et Paris accordaient néanmoins un rôle politique fort différent à leurs forces respectives.

La valeur dissuasive de leurs forces n'était pas en elle-même mise en cause. Il était évident que Moscou devait accepter le risque que ces petites forces puissent être utilisées en représailles, si la Russie décidait de se lancer dans une action agressive. Pendant les années 1960, une telle agression aurait pu avoir en partie comme objectif de les désarmer à l'aide de frappes pré-emptives contre les bases aériennes et de missiles, mais, à partir du moment où les deux pays ont disposé de systèmes lancés des sous-marins, ils pouvaient affirmer disposer d'une capacité de seconde frappe. L'idée gaullienne selon laquelle la capacité « d'arracher un bras » serait suffisante pour dissuader l'Union soviétique d'attaquer la France était assez plausible. Le raisonnement stratégique proposé par la Grande-Bretagne était plus compliqué. Basé sur la notion de « centres de décision multiples », il suggérait que l'objectif des forces nucléaires britanniques était de renforcer la dissuasion américaine en ajoutant un facteur de complication aux calculs soviétiques. Il était cependant bien compris que ces circonvolutions cachaient une politique d'assurance plus basique : une position de repli en

cas de désertion américaine. Nul ne contestait donc qu'une attaque directe contre une puissance nucléaire était le sommet de l'imprudence, si l'arsenal de cette dernière, aussi petit fût-il, pouvait survivre à une première frappe.

Le vrai problème tenait aux autres pays de l'Alliance. Qui allait dissuader d'une attaque contre eux ? Soit ils créaient leur propre dissuasion nucléaire ; soit ils utilisaient les moyens déjà existants. D'une manière générale, l'apparition de nouveaux arsenaux devait être découragée. Pour défendre sa propre politique, Paris avait mis en avant la plupart des arguments habituels en faveur de la prolifération : le traité de non-prolifération était discriminatoire et complaisant en présupposant que seules les puissances nucléaires établies savaient utiliser ces armes. La France ne pouvait donc pas dénier aux autres le droit de développer un arsenal qu'elle avait revendiqué pour elle-même. Avec le temps, cette contradiction préoccupa aussi peu la France que ses prédécesseurs nucléaires. De toutes façons, l'Allemagne de l'Ouest était le principal problème en matière de prolifération en Europe. Rien n'aurait été plus provocateur pour les anciens ennemis de l'Allemagne que de voir Bonn suivre les exemples britannique et français. Si on ne voulait pas que la RFA le fasse, il fallait lui garantir que d'autres étaient prêts et capables de prendre en charge sa dissuasion. Ni le Royaume-Uni ni la France n'y semblaient disposés. Les Britanniques déployaient leurs forces nucléaires en Allemagne, mais uniquement dans le contexte de la dissuasion nucléaire anglo-américaine. Les Français n'allaient pas si loin. Les moyens britanniques et français étaient aussi relativement limités, de sorte que les Allemands (et les autres alliés, loin d'être en mesure d'imaginer une capacité nucléaire propre) ne pouvaient pas les accepter comme une alternative raisonnable à la garantie nucléaire américaine. Les Américains avaient déjà pris des engagements en matière nucléaire, il est vrai dans une phase de supériorité décisive, et peu d'Etats en Europe étaient disposés à les abandonner.

La logique de la doctrine gaullienne était que l'âge nucléaire bouleversait la notion même d'alliance. Cela restait vrai que l'Alliance soit dirigée par la France ou par les Etats-Unis. La logique de la position britannique était que les alliances nucléaires fonctionnaient, en particulier si la dissuasion était apportée par une superpuissance. De plus, Londres s'estimait lié par les accords de « partage nucléaire » avec les Etats-Unis de 1958 qui lui interdisaient de passer à la France ce qu'elle avait appris grâce à son accès privilégié à la technologie américaine (ce qui demeure une contrainte

potentielle). Sous de Gaulle, la France n'avait jamais considéré le Royaume-Uni comme un acteur stratégique indépendant, mais toujours comme une simple extension des Etats-Unis dans les affaires européennes. Le Royaume-Uni lui rendait la pareille en jugeant la France nationaliste et peu digne de confiance. Il se satisfaisait de l'absence de la France des plus hauts conseils militaires de l'OTAN, puisque cela lui permettait de jouer un véritable rôle de commandant en second. Dans ce contexte, la vraie valeur d'une force nucléaire indépendante pour la Grande-Bretagne n'était pas tant l'influence qu'elle pouvait avoir sur d'hypothétiques décisions soviétiques dans le cas improbable d'une guerre, que l'influence beaucoup plus immédiate qu'elle offrait sur le processus de décision américain dans tous les domaines de sécurité. C'est pourquoi, elle a souvent été présentée comme la clé de voûte de la « relation spéciale » entre les deux pays.

Le refus des autres Etats européens de suivre la France a renforcé le rôle de l'OTAN comme premier fournisseur de sécurité pour l'Europe occidentale. Dans ce contexte, le seul intérêt de développer une approche européenne plus cohérente était le renforcement du « pilier européen » de l'OTAN, afin de convaincre les Américains qu'il valait la peine de défendre les Européens. Ainsi, bien qu'il ait été possible d'argumenter pour une voix européenne de manière à éviter une dépendance presque complète vis-à-vis du leadership stratégique américain (la manifestation la plus osée de cette approche fut l'Eurogroup dans les années 1960), il existait en parallèle une peur de voir les Américains abandonner leurs alliés européens. La coopération européenne était requise pour renforcer l'Alliance et non pour la diviser.

Si le président Pompidou avait pris davantage de distance par rapport à l'héritage gaulliste, il aurait peut-être trouvé dans la Grande-Bretagne un interlocuteur désireux d'étudier les modalités d'une entité européenne de défense plus présente, s'étendant peut-être même à la coopération nucléaire. Premier ministre de 1970 à 1974, Edward Heath croyait profondément à l'intégration européenne et avait publiquement évoqué, alors qu'il était dans l'opposition, une force de dissuasion européenne. Il ne pouvait cependant pas pousser ce projet en dehors de l'OTAN. En plus de leur vision positive de la primauté continue de l'OTAN, les successeurs de Heath se montrèrent de plus en plus négatifs à l'égard de la dimension politique de la Communauté européenne. Alors qu'au sein de l'OTAN, le point de vue européen était le produit et l'expression d'un leadership germano-

britannique, au moins dans les dernières phases de la guerre froide, au sein de la Communauté européenne le projet était porté par un axe franco-allemand, associant d'abord Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, puis François Mitterrand et Helmut Kohl. Pendant toute cette période, les Britanniques se sont toujours sentis laissés de côté et dédaignés. C'est ainsi qu'à la fin des années 1980, Margaret Thatcher incarnant alors une Grande-Bretagne plus sûre d'elle-même et autoritaire, un fossé substantiel s'est creusé entre le point de vue britannique et celui du reste de la Communauté européenne quant à son orientation stratégique future. Pour les euro-enthousiastes, les Britanniques n'étaient pas intéressés par autre chose qu'une zone de libre-échange, alors que, pour les eurosceptiques britanniques, les Européens se lançaient imprudemment dans une entreprise hasardeuse en vue de créer un nouveau super-Etat.

IV.2 Les Etats-Unis sans la dissuasion ?

Cette divergence conduisit de fait à mettre absolument de côté toute question relative à l'approfondissement de l'intégration européenne dans le domaine de la défense. L'intégration progressait ainsi principalement dans les domaines de la convergence économique et de l'harmonisation sociale. Conservant ses réticences à l'égard de la politique de défense française, l'Allemagne veillait à ne pas proposer qu'une politique commune aille beaucoup plus loin que la politique étrangère ; les difficultés rencontrées dans l'établissement de positions communes européennes ne permettaient guère d'ailleurs d'envisager des projets plus ambitieux. On pouvait néanmoins observer un glissement des opinions européennes, y compris britannique, après quelques années d'administration Reagan. A quelques exceptions notables, les Européens ont eu un mouvement de recul devant la combinaison d'une rhétorique particulièrement anticomuniste et de doctrines nucléaires imprudentes. La crainte des Européens d'être abandonnés par les Etats-Unis a ainsi été remplacée par celle d'être entraînés dans un conflit catastrophique au nom de dogmes démodés de la guerre froide et de théories nucléaires irresponsables. Ces inquiétudes furent symbolisées d'abord par le plan de déploiement des missiles de croisière et Pershing fin 1983, puis par l'Initiative de défense stratégique (IDS) du président Reagan en mars 1983, plus connue sous le nom de « guerre des étoiles ».

Il importe de souligner qu'en règle générale, les gouvernements européens ne partageaient pas le point de vue des mouvements de protestation qui faisaient vigoureusement campagne contre les euromissiles (cruise et Pershing). Ils comprenaient ainsi que les euromissiles n'avaient rien à voir avec la volonté américaine de conduire une guerre nucléaire limitée sur le continent européen, mais avaient au contraire pour origine les efforts des Européens pour trouver une réponse aux SS-20 soviétiques et mettre en garde Moscou contre des plans nucléaires encore plus ambitieux. Le fait que les missiles nucléaires à portée intermédiaire aient visé le territoire soviétique relativisait toute idée selon laquelle il se serait agi de moyens crédibles pour mener une guerre nucléaire limitée. Officiellement, l'Europe voyait toutefois l'administration Reagan comme un désastre en matière de relations publiques, incapable de saisir que ses déclarations belliqueuses et son mépris de l'*arms control* mettaient en doute la maturité suffisante pour diriger l'Alliance. Cette rhétorique nourrissait les mouvements antinucléaires, *de facto* anti-américains, et rendait difficile, pour les gouvernements de l'Alliance, d'apporter un soutien officiel à la politique américaine. L'Alliance était ainsi mise à rude épreuve. Le remède suggéré par les Européens était de revenir à la formule « dissuasion et détente » proposée dans les années 1960 par le rapport Harmel : affirmer la volonté occidentale de *containment* mais sans conflit et être prêt à explorer les voies de relations correctes avec l'Est à travers l'*arms control*.

La déviance des « reaganauts » à l'égard des normes de l'OTAN était manifeste aussi bien dans le débat sur la guerre des étoiles qu'à propos des missiles de croisière. Pourtant bien disposée à l'égard de Reagan et suffisamment impressionnée par les capacités technologiques américaines pour accorder à la guerre des étoiles le bénéfice du doute, même Mme Thatcher prit peur devant les implications des déclarations de Reagan affichant sa préférence pour une stratégie tendant à protéger les Américains plutôt qu'à les venger. La théorie de la dissuasion dépend à un certain niveau de la crédibilité d'une vengeance nucléaire instinctive, et les assertions américaines répétées, selon lesquelles les représailles nucléaires posaient de sérieux problèmes moraux et politiques, menaçaient de bouleverser la doctrine nucléaire de l'OTAN. Mme Thatcher n'a pas ménagé ses efforts pour convaincre Reagan de revoir son langage et de réaffirmer les positions américaines traditionnelles. Il existait un problème supplémentaire pour la France et le Royaume-Uni : si, par hasard, la guerre

des étoiles finissait par marcher, la crédibilité de leur propre dissuasion en souffrirait.

De ces débats est née la renaissance de l'Union de l'Europe occidentale, comme cadre de développement de perspectives stratégiques européennes relativement coordonnées sur les grands sujets du moment, qui pourraient soutenir la comparaison avec les approches américaines et s'en distinguer. Vers le milieu des années 1980, elle a eu une certaine influence, en formulant une réponse à l'IDS puis à Gorbatchev. A la fin de la décennie, cependant, l'étendue des bouleversements de la sécurité européenne a créé de nouvelles tensions entre les pays européens. Bien que parmi les premiers à reconnaître le potentiel de Gorbatchev et à afficher une volonté de traiter avec lui, Margaret Thatcher, par exemple, était également convaincue de la nécessité de maintenir une posture de dissuasion orthodoxe. L'Allemagne de l'Ouest, en revanche, réalisait que toutes les hypothèses de la guerre froide devraient bientôt être révisées. Elle ne voyait guère non plus, une fois un accord américano-soviétique obtenu pour le retrait d'Europe de tous les missiles cruise et Pershing (et des SS-20), l'utilité de déployer de nouvelles forces de courte portée qui ne pourraient que toucher des pays d'Europe centrale et orientale déjà en train de quitter la sphère d'influence soviétique. Alors que la guerre froide se terminait, la dissuasion divisa l'Europe, conduisant à l'une des plus graves polémiques anglo-allemandes depuis plusieurs années. Avec la chute brutale du Mur et l'unification allemande, la querelle tourna vite court, les Britanniques concédant leur erreur.

Mme Thatcher ne trouva guère plus de soutien pour son idée selon laquelle la nouvelle Allemagne unifiée devrait être dissuadée (en termes plus économiques que militaires). François Mitterrand partageait peut-être certaines de ses préoccupations mais son instinct le conduisait à promouvoir l'Union afin de lier l'Allemagne dans un réseau d'engagements et d'interdépendances alors qu'instinctivement, Mme Thatcher adoptait la position opposée. L'effet combiné de la crise du Golfe puis de la chute de Mme Thatcher en novembre 1990 ont évacué du débat politique européen ses préoccupations dramatiques, mais le renouveau du moteur franco-allemand au service de l'intégration européenne a aggravé les divergences entre les Britanniques et le reste de l'Europe.

IV.3 L'impact de la crise du Golfe

Les effets immédiats de la fin de la guerre froide sur la pensée stratégique furent extrêmement modestes, comme s'il ne s'agissait que d'un simple rééquilibrage des puissances en Europe. Une fois le bloc soviétique désintégré et l'Allemagne unifiée, l'OTAN n'eut plus à s'inquiéter d'une infériorité conventionnelle même si, du moins jusqu'à l'échec du coup d'Etat manqué de Moscou en août 1991, la menace se posait toujours en termes de résurgence de l'Union soviétique. Il s'agissait du même problème, simplement beaucoup plus facile à régler. L'adversaire potentiel était beaucoup plus faible et ses forces plus éloignées : si elles se mettaient à croître et à s'approcher, les délais de réponse seraient amplement suffisants. Il était en conséquence possible de réduire les forces conventionnelles, qui conservaient cependant largement le même format qu'auparavant. Il n'était pas nécessaire de s'accrocher à la perspective d'un emploi en premier du nucléaire. La victoire conventionnelle étant désormais à la portée de l'OTAN, il appartenait à l'adversaire d'envisager l'escalade nucléaire. Comme en écho, et dès leurs premières tentatives de prise en compte doctrinale des nouvelles circonstances, les généraux soviétiques ont accepté ce retournement des rôles et ont abandonné leurs engagements passés en faveur du non-emploi en premier. Il était maintenant dans l'intérêt de l'OTAN de marginaliser les armes nucléaires, qui furent ainsi déclarées armes de dernier recours. Seule la France, attachée à une conception pure de la dissuasion, réserva sa position.

Quand le président Bush (père) proclama un nouvel ordre mondial en septembre 1990, alors que la crise du Golfe prenait de l'ampleur, il était encore très imprégné, sur un point important, de l'ancienne vision des choses. Pour lui, l'Union soviétique demeurerait un acteur majeur des questions internationales. Cessant d'être le rival mortel des Etats-Unis, elle en devenait simplement le partenaire désireux de s'assurer que les membres des Nations unies se plieraient aux contraintes du droit international et ne suivraient pas l'exemple de l'Irak en occupant leurs voisins. Le dénouement de la crise du Golfe répondait aussi parfaitement à la théorie de l'équilibre des puissances. Un territoire, le contrôle de ressources vitales et le principe de non-agression étaient en jeu. L'autre principe classique de la non-ingérence dans les affaires internes était également mis en lumière, la coalition anti-irakienne s'étant construite sur la base d'un consensus limité, excluant le droit de changer le gouvernement à Bagdad.

Contre toute attente la guerre du Golfe se révéla inégale, mais elle fut menée selon les règles stratégiques des grandes guerres, avec frappes aériennes préconisées par les manuels, suivies de manœuvres terrestres d'école d'état-major. La dimension nucléaire fut cruciale à deux égards. D'abord, la crise était autant liée à la volonté irakienne d'acquérir des armes nucléaires, en plus de ses armes chimiques et biologiques, qu'à l'occupation du Koweït. L'accumulation de preuves relatives à ces capacités ainsi que les révélations embarrassantes quant à la culpabilité de pays occidentaux dans l'assistance à ce programme ont contribué à la détérioration rapide des relations avec l'Irak au cours des premiers mois de 1990 et ont poussé les dirigeants occidentaux à rechercher une solution décisive vis-à-vis de Saddam Hussein. Ensuite, Saddam s'était montré prêt à utiliser des armes chimiques contre les Iraniens et contre les Kurdes : ayant mené des attaques de missiles contre les villes iraniennes, on pouvait toujours imaginer que les armes de terreur faisaient partie de la stratégie irakienne.

Du point de vue de la théorie de la dissuasion, la crise et la guerre du Golfe ont également fourni une étude de cas intéressante. Elles n'apprirent rien sur la dissuasion en situation de parité, mais elle offrit des indications sur les possibilités de dissuader des Etats particulièrement téméraires dotés d'ADM. La question posée avant les hostilités était : comment empêcher l'Irak d'utiliser des armes chimiques que ce soit sur le champ de bataille ou contre Israël et l'Arabie saoudite. Une réponse possible était qu'une menace nucléaire pourrait suffire. Les Britanniques ont jugé que les garanties négatives de sécurité passées, c'est-à-dire les promesses faites (pendant la session spéciale des Nations unies sur le désarmement de 1978) de ne pas utiliser d'armes nucléaires contre un Etat non nucléaire, écartaient cette option. Ils estimaient que la combinaison de mesures défensives, dont les tenues de protection pour les troupes, et de la supériorité conventionnelle générale permettait aux alliés de répondre à des atrocités sans en commettre eux-mêmes. A la veille des hostilités, cette position fut formulée explicitement. Les Français prirent une position similaire. En privé, les Américains n'avaient nullement l'intention d'en venir à l'utilisation d'armes nucléaires, mais, en public, ils demeuraient ambigus, estimant qu'il était préférable de laisser le dirigeant irakien dans l'incertitude. Transmise par James Baker à Tarek Aziz le 9 janvier 1991, la menace dissuasive la plus spécifique fut que les Etats-Unis viseraient à la fin du régime de Saddam Hussein, si des armes chimiques étaient utilisées. De plus, les commandants

irakiens sur le terrain furent informés qu'ils seraient tenus personnellement responsables des conséquences d'une utilisation d'armes chimiques.

Les armes chimiques n'ayant pas été utilisées par l'Irak, on peut en déduire qu'une forme de dissuasion a fonctionné. Les Irakiens eux-mêmes ont indiqué qu'ils avaient été influencés par le risque de représailles nucléaires, émanant cependant autant d'Israël que des Etats-Unis. Il y a peut-être pourtant un élément de rationalisation ex-post dans ces affirmations. Après tout, il est plutôt avantageux pour l'Irak de présenter son incapacité à utiliser ses armes chimiques comme le résultat d'un choix stratégique, exaltant sa position de pays dissuadé par les forces les plus puissantes de l'Etat le plus puissant, plutôt que comme l'effet de commandants locaux désorientés et effrayés ou de moyens d'attaques inadaptés et désorganisés. Des études israéliennes ont montré un certain nombre de problèmes de la dissuasion nucléaire face aux menaces chimiques : outre la difficulté spécifique pour Israël de devoir admettre son statut nucléaire, l'un des dilemmes était de savoir comment répondre à des attaques mal exécutées et sans succès. La conclusion est qu'il n'existe pas d'autre possibilité que de laisser l'ennemi dans l'incertitude : toute tentative pour définir avec précision les circonstances dans lesquelles une frappe de représailles nucléaire serait lancée n'aurait d'autre effet que de provoquer une grande controverse et d'envoyer des signaux confus. Quand l'OTAN s'est à son tour interrogée sur l'opportunité de formuler un lien explicite entre les attaques chimiques ou biologiques et l'emploi en premier du nucléaire, elle est parvenue à la même conclusion. Tant que l'ampleur et l'intensité d'une attaque ne sont pas connues, il est difficile de déterminer la riposte, et si, dans la plupart des cas, les représailles conventionnelles sont les plus appropriées et proportionnées, il n'est pas inutile que ceux qui envisagent de mener de telles attaques prennent en compte la possibilité qu'elles conduisent à des représailles nucléaires.

L'Irak n'a pas été totalement dissuadé pendant l'opération « Tempête du désert ». Les Irakiens ont lancé des missiles Scud – avec des têtes conventionnelles – contre l'Arabie saoudite et contre Israël, ont mis le feu à des puits de pétrole et ouvert des pipelines dans la mer. L'utilisation du pétrole comme arme environnementale était désagréable, mais ne présentait pas in fine de problèmes insolubles. Les attaques de Scud eurent, quant à elles, des effets réels limités mais provoquèrent des dommages psychologiques considérables et la coalition se trouva sous une pression

accrue. L'une des réponses fut de déployer des Patriots à des fins de défense antimissile. Tout comme les Scuds qu'ils étaient censés stopper, ceux-ci eurent des effets psychologiques, dans ce cas apaisants, mais sans proportion avec leurs résultats effectifs. Le résultat net de cet épisode fut d'attirer l'attention sur l'influence potentielle d'attaques limitées et pas nécessairement très destructrices contre les populations civiles. Se posaient ainsi en termes nouveaux les questions de la dissuasion par la menace de représailles et/ou des défenses actives.

IV.4 Stratégies asymétriques

La combinaison dans le Golfe d'une victoire conventionnelle écrasante sur le champ de bataille et de quelques frayeurs non conventionnelles a déterminé les perceptions occidentales de l'évolution probable des guerres majeures pour le reste de la décennie 1990. Grâce à leur avance dans le domaine des technologies de l'information, renforçant la supériorité conventionnelle occidentale, et au discours sur la « révolution dans les affaires militaires », les pays de l'OTAN semblèrent acquérir un avantage militaire inégalable. Il était même possible d'excuser Saddam pour son erreur d'appréciation des forces occidentales, mais après sa défaite cinglante, on pouvait difficilement imaginer qu'un autre agresseur potentiel referait la même erreur. La même logique qui avait conduit les généraux soviétiques à choisir en 1990 la dissuasion nucléaire comme la meilleure option vis-à-vis de la montée en puissance de l'OTAN allait conduire d'autres adversaires potentiels à s'orienter vers des formes de guerre non conventionnelle contre la société civile, allant du terrorisme aux ADM, afin d'affaiblir la volonté occidentale de mener ou de poursuivre une guerre.

Ces stratégies asymétriques ont pris de plus en plus d'ampleur dans la réflexion américaine au fil des années 1990 et ont dominé l'étude des scénarios de crise ouverts par les « Etats voyous » (*rogue states*) – Irak, Iran et Corée du Nord – et même par la Chine. La tendance de ces Etats serait de mener à bien leurs ambitions régionales tout en dissuadant l'Occident d'intervenir en plaçant d'emblée le coût à des niveaux inacceptables. C'est ce qui a conduit aux propositions américaines de stratégies de contre-prolifération, souvent interprétées comme des formes de préemption, et plus tard aux défenses antimissiles. Nous reviendrons sur la question des défenses antimissiles. Il est seulement important pour le moment de noter

ses origines dans ce que l'on pourrait appeler les scénarios résiduels de la grande guerre et de la haute stratégie.

Ces scénarios, qui continuent de dominer encore aujourd'hui la pensée militaire américaine, n'ont pas eu le même impact en Europe. Deux raisons à cela. La première et la plus importante est l'éclatement de l'Union soviétique à la fin de 1991. Les perturbations économiques et le désordre au sein de l'armée russe ont été tels qu'il était devenu presque risible de continuer à planifier des scénarios de guerre majeure impliquant une Russie revitalisée. Les Américains peuvent envisager de voir la Chine comme une nouvelle menace « grande puissance » de remplacement, mais les Européens ont tendance à voir la Chine comme un pays important, et plutôt prudent, éloigné et non menaçant pour leurs intérêts vitaux. Le problème russe est devenu en quelques années celui d'une faiblesse excessive plutôt que celui d'une puissance excessive. Les vraies préoccupations concernent désormais des systèmes nucléaires mal entretenus et mal protégés suscitant un nouveau spectre de risques : lancement de missiles non autorisés, détournement d'armes par des terroristes ou des seigneurs de guerre locaux, irradiations par accident, dont la corrosion de sous-marins nucléaires au rebut, transfert secret à des Etats voyous de matières nucléaires ou même de savoir-faire (par l'intermédiaire de scientifiques appauvris et mécontents).

Pour répondre à ces différents risques, l'Occident a réagi de deux manières : premièrement, par un soutien technique et financier pour aider la Russie à gérer la réduction de son système nucléaire ; deuxièmement, par des mesures destinées à sortir autant de têtes nucléaires que possible du système. Sur ce dernier point, l'intérêt s'est davantage porté sur les systèmes d'armes tactiques plus petits, qui semblaient plus susceptibles de tomber dans de mauvaises mains, que sur les armes stratégiques couvertes par les accords d'*arms control* classiques. Plutôt que d'attendre les résultats de l'*arms control* négocié, les grandes puissances ont mis en œuvre une série de mesures, unilatérales et largement réciproques, destinées à retirer les armes nucléaires affectées à des forces navales, terrestres ou aériennes à mission générale. Le Royaume-Uni et la France ont rejoint ce processus, si bien que leurs missiles à longue portée lancés de sous-marins sont devenus le noyau essentiel de leur forces nucléaires. Londres et Paris continuent cependant à refuser de s'intégrer à l'*arms control* stratégique traditionnel. Paradoxalement, l'Ukraine, le Belarus et le Kazakhstan ont, eux, signé le traité ABM de 1972 dans le cadre du processus les conduisant à se

dépouiller des armes nucléaires et des sites sur leur territoire hérités de l'Union soviétique, transformée en Communauté des Etats indépendants. Ces diverses mesures ont eu pour effet de confirmer que les forces nucléaires occidentales étaient des armes de dernier recours pour des scénarios de plus en plus improbables.

IV.5 Etats faibles et stratégies de basse intensité

Simultanément, une autre sorte de conflit commençait à marquer la pensée stratégique européenne : guerres de sécession yougoslaves, mais aussi des conflits en Afrique et en Asie. Leur point commun était qu'il s'agissait dans tous les cas d'une guerre civile, où se mélangeaient les domaines civils et militaires, les combats étant souvent menés par des milices contre les populations locales. Alors que la gestion des Etats forts produisait de la « stratégie de grande guerre », le problème des Etats faibles en déliquescence appelait de la stratégie de basse intensité. La « stratégie de grande guerre » concerne la formation d'alliances et les conflits entre les grandes puissances et elle suppose des préparatifs pour des batailles décisives contre des adversaires bien armés. Elle soulève des questions relatives à la dissuasion, à la fois pour éviter les guerres et pour empêcher l'usage d'armes particulièrement nocives et destructrices pendant la guerre elle-même.

La stratégie de petite guerre implique l'usage de la force armée pour soulager la douleur des populations, maintenir séparées des factions rivales, introduire un minimum de maintien de l'ordre et soutenir ceux qui cherchent à faire revivre la vie économique et à reconstruire un gouvernement central. Elle est de nature à mettre en œuvre des opérations de basse intensité, souvent proches d'opérations de police de haute intensité. La distinction n'est pas du tout claire et, comme l'ont démontré les guerres de Bosnie et du Kosovo, la stratégie de grande guerre et des opérations de haute intensité peuvent rapidement entrer en jeu alors même que la situation ne semble pas justifier autre chose que de la stratégie de petite guerre. Le basculement de l'une à l'autre peut être le passage d'opérations consensuelles, où les belligérants acceptent que des forces extérieures s'interposent pour préserver la paix ou les contournent pour apporter de l'aide humanitaire, à des opérations non consensuelles, où l'un des belligérants doit être soumis à des contraintes exceptionnelles ou même à une défaite militaire. Dans de

tels cas, la question de la dissuasion peut également apparaître, mais dans le cadre d'un processus politico-militaire beaucoup plus complexe que celui des théories systématiques de la dissuasion développées pour les relations nucléaires entre superpuissances.

Pendant les années 1990, les forces armées des Etats-Unis ont été mal à l'aise avec cette stratégie de petite guerre. Leur expérience d'intervention dans des guerres civiles a été malheureuse, particulièrement au Vietnam et au Liban. Ils ne souhaitaient donc pas se trouver pris dans de nouvelles querelles, avec des forces engluées pour une période indéterminée dans des conflits sans solution. Les Etats-Unis n'étaient pas non plus intéressés par ce qu'ils appelaient de manière ironique des « obligations de gendarme ». Les militaires américains souhaitaient se préparer à des conflits majeurs où le combat pouvait mener à une conclusion décisive. Les responsables politiques estimaient pour leur part que le peuple américain n'était prêt à accepter des pertes dans des conflits que si les enjeux étaient manifestement élevés. Quand les Américains se sont trouvés engagés dans des opérations de maintien de la paix, ils n'ont guère fait preuve d'aptitudes particulières, avec des déploiements déterminés davantage en fonction d'impératifs de protection des forces que d'engagement avec la société locale. C'est ainsi que les forces américaines ont été retirées en hâte de Somalie en 1994 de la même manière qu'elles avaient quitté Beyrouth une décennie plus tôt.

Par contraste et probablement du fait de leurs traditions coloniales, les Britanniques et les Français ont démontré leurs aptitudes pour ce type d'opérations. En Bosnie, ils ont travaillé en étroite collaboration au sein de la FORPRONU, démontrant leurs compétences tactiques, même en l'absence de succès stratégiques. Ils ont également coopéré avec les autres pays européens, dont les Espagnols, les Néerlandais, les Italiens et plus tard les Allemands, mais en se considérant eux-mêmes dans une classe à part en termes de capacités et de prouesses. En annonçant la modernisation des forces armées françaises, le président Chirac a rendu un hommage surprenant aux forces britanniques en les citant comme modèle. La *Strategic Defense Review* britannique de 1998 a explicitement examiné le cas des interventions humanitaires pour définir les besoins militaires du futur, tout en veillant à ne pas exclure les opérations de plus grande ampleur, du type « tempête du désert ».

Le problème était que, dans la mesure où ces interventions faisaient appel à des capacités militaires majeures, les Européens étaient à la peine pour les fournir. Cela était particulièrement vrai dans le cas de la puissance aérienne. A l'âge des armes de précision, il s'agit de l'avantage comparatif le plus évident. Pourtant, dès qu'il s'est agi de monter des campagnes aériennes de grande ampleur, contre les Serbes en 1995 et 1999 tout comme contre l'Irak en 1991, les Européens n'ont pas pu fournir davantage que le quart de l'ensemble des moyens, avec des lacunes dans des domaines clefs. En conséquence, dès qu'une forme de dissuasion conventionnelle ou, comme cela a plus souvent été le cas, des moyens de coercition ont été nécessaires, toute opération occidentale se trouvait fortement dépendante des Etats-Unis. Du point de vue européen, cet état de fait avait deux conséquences malheureuses. D'abord, il limitait fortement leurs options si les Américains refusaient d'intervenir. Ensuite, si les Américains intervenaient, ils auraient tendance à redéfinir le conflit en termes de grande stratégie plutôt que de conflit de basse intensité : le contexte politique tendait à être simplifié, l'ennemi serait identifié avec clarté, l'objectif serait davantage d'influencer les leaders politiques que d'appréhender la lutte complexe pour le contrôle du terrain au sol. Les Américains pouvaient être persuadés de fournir des forces pour des activités consensuelles de maintien de la paix après le conflit, mais ils étaient très réticents à engager leurs forces dans ce qui a été décrit pendant la guerre du Kosovo comme un « environnement non permissif ».

Tout cela eut d'importants effets sur les débats relatifs à la sécurité européenne. Pendant la guerre froide, le débat sur la défense se plaçait au niveau de la grande stratégie. La puissance américaine équilibrait la puissance soviétique par l'intermédiaire de l'OTAN. Seuls les Français se disaient convaincus qu'il était possible de procéder à cet équilibre sans les Américains, et on peut penser, sans être trop injuste, que cette position était plus facile à afficher en étant sûr que personne d'autre ne l'adopterait jamais. Les positions européennes sur les grands débats de la dissuasion étaient prises en fonction de la politique d'alliance. Les Allemands cherchaient à s'assurer que le processus de décision américain prendrait leurs besoins en considération et les Britanniques à influencer le processus de décision américain tandis que les Français s'efforçaient d'affirmer leur indépendance à l'égard du processus de décision américain.

Pendant l'après-guerre froide, le débat européen sur la défense s'est de plus en plus défini en termes de stratégies de bas niveau. Les implications institutionnelles en ont été débattues régulièrement depuis 1990. Au départ, certains avancèrent qu'en l'absence de menace du pacte de Varsovie, l'OTAN devrait se déclarer obsolète et s'auto-dissoudre. La guerre du Golfe n'avait pas été menée par l'OTAN, mais la coalition a clairement bénéficié des arrangements multinationaux et des procédures communes développées au sein de l'OTAN : l'Organisation sembla ainsi conserver certains bénéfiques fonctionnels auxquels il était imprudent de renoncer. De plus, l'OTAN est demeurée le principal vecteur de l'influence américaine dans les affaires européennes. Quand la question de l'élargissement a été soulevée pour la première fois, puis lors de sa mise en œuvre, il a été suggéré que l'OTAN devenait moins une alliance et davantage une communauté de sécurité, un moyen par lequel les Tchèques, les Hongrois et les Polonais pourraient démontrer leur nouvelle association avec le monde occidental. Cet argument rassurant n'a jamais réussi à convaincre Moscou et fut mis à mal lorsque l'OTAN a combattu en tant qu'alliance au printemps 1999, quelques jours seulement après l'élargissement formel. Pour des raisons déjà expliquées, tout conflit exigeant une campagne aérienne majeure ne pouvait être mené que par l'OTAN.

IV.6 La Politique européenne de Sécurité et de Défense

Les tentatives de l'Union européenne de se présenter comme un fournisseur de sécurité ont été longtemps infructueuses. La Grande-Bretagne n'a pas caché son aversion pour l'orientation choisie par Helmut Kohl, François Mitterrand et Jacques Delors (alors président de la Commission) et, sans engagement enthousiaste de Londres, il ne pouvait y avoir d'initiative en matière de défense crédible. Les inquiétudes britanniques ont été renforcées par l'absence de cohésion européenne à propos du Golfe. La France a engagé des troupes mais n'a jamais cessé de lancer ses propres initiatives de paix. L'Allemagne, que sa constitution empêchait apparemment d'envoyer des troupes, a semblé douter profondément de la pertinence de l'ensemble de l'opération. Le Parlement européen s'est régulièrement déshonoré en refusant d'apporter un soutien sans équivoque à la coalition. Londres et Paris ont agi sur le plan diplomatique principalement en tant que membres permanents du Conseil de sécurité et non en qualité de membres du Conseil des ministres européens. Les choses n'avaient guère progressé à propos de

la Yougoslavie. Lorsque la crise a éclaté en juin 1991, on a expliqué aux Américains qu'il s'agissait d'une affaire européenne et qu'ils n'avaient pas besoin de s'en mêler, un message qu'ils apprécèrent. Mais les efforts des Européens pour trouver une solution à la crise furent systématiquement contrariés, en particulier parce qu'ils ne pouvaient pas s'appuyer sur des moyens de coercition crédibles. Des forces de maintien de la paix se sont trouvées insérées dans le conflit en cours en Bosnie. Elles ont apporté une aide alimentaire, mais les atrocités ont continué malgré leur présence. Les Serbes n'ont pas vu dans les forces déployées sous la forme de petits groupes légèrement armés un avertissement fort d'une action plus robuste à venir, mais plutôt des otages dont la vulnérabilité même allait dissuader une action plus musclée. En 1995, les Britanniques et les Français étaient en train de réorganiser leurs forces pour jouer un rôle beaucoup plus efficace sur le terrain, mais cet effort a été éclipsé par l'effet combiné sur les Serbes de la contre-offensive croate et de la puissance aérienne américaine. A l'époque, l'Union européenne avait déjà été mise sur la touche au profit de l'ONU, de l'OTAN et du « groupe de contact ».

Les rares dispositions pour le développement d'une approche spécifiquement européenne des exigences de l'après-guerre froide ont été prises dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Définies en 1992, les missions de Petersberg – interventions humanitaires, évacuation, maintien de la paix et gestion des crises – définissent presque parfaitement la stratégie de petite guerre. L'UEO n'avait cependant pas de capacités propres pour lancer une opération quelconque et les tentatives pour lui donner un rôle tendaient vers le grotesque et le symbolique.

En 1998, les propositions de doter l'Union européenne d'un rôle en matière de défense ont connu un nouvel élan. L'élément clef en a été l'évolution britannique sur le dossier. Le nouveau gouvernement travailliste était désireux de démontrer son européanité malgré son impossibilité d'avancer rapidement vers la monnaie unique. La défense apparaissait dès lors comme un sujet lui permettant de jouer les premiers rôles. De plus et surtout, Londres s'inquiétait de plus en plus des réticentes américaines à intervenir ou, du moins, de la tendance des Etats-Unis à envisager une division du travail selon laquelle ils fourniraient la puissance aérienne de grande guerre alors que les Européens se concentreraient sur les opérations terrestres plus dangereuses. Cette crainte découlait en partie de la tentative de gérer l'évolution de la crise du Kosovo en 1998. L'expérience de la guerre

de 1999 a démontré qu'il était important de ne pas sous-estimer les ressources américaines et leur capacité à s'engager. Washington a néanmoins continuellement reculé devant le conflit terrestre, ce qui a limité la liberté de manœuvre stratégique de l'Alliance.

De plus, le Kosovo a établi les limites de la puissance aérienne conventionnelle comme moyen dissuasif. Deux raisons peuvent expliquer pourquoi Milosevic n'a pas été impressionné par les menaces explicites de frappes aériennes. D'abord, l'action serbe consistant à pousser les Albanais hors du Kosovo ne pouvait guère être empêchée par des frappes aériennes dans la mesure où elle était menée par des petits groupes circulant en camion plutôt que par des colonnes blindées très visibles. Il transparaissait également des déclarations des leaders de l'OTAN qu'il n'existait ni plans d'attaque terrestre ni volonté d'en préparer. Ensuite, les deux opérations, *Deliberate Force* en Bosnie en 1995 et *Desert Fox* en Irak en 1998, avaient été relativement courtes et peu punitives. Milosevic a peut-être calculé qu'il pourrait survivre à une opération de ce type et qu'au moment où les Alliés décideraient de s'arrêter, la purification ethnique serait terminée. Reste à savoir si l'expérience de *Allied Force* va changer les perceptions futures. La ténacité surprenante de l'OTAN a peut-être tenu à l'énormité du crime humanitaire auquel elle était confrontée au printemps 1999. De plus, l'absence de campagne terrestre a rendu difficile la conclusion du conflit et, *in fine*, c'est la montée en puissance de la KLA (Armée de libération du Kosovo) qui a montré que la Serbie n'avait pas rempli l'un de ses principaux objectifs stratégiques. Les pays de l'OTAN ne voudront sans doute pas se trouver aussi démunis d'options décisives à l'avenir.

La combinaison de toutes ces conclusions a plaidé pour le développement d'une capacité européenne capable d'avoir un impact réel dans la gestion d'une crise en Europe ou à sa périphérie, dans l'hypothèse où les Américains décideraient de ne pas intervenir du tout ou, s'ils le font, de se confiner à la puissance aérienne. En l'absence d'une telle capacité, le risque est que l'Union européenne soit piégée dans une tentative de bluff au cours d'une crise, ou qu'elle ne soit pas crue alors qu'elle ne bluffe pas (ce qui est arrivé à l'OTAN en mars 1999). Ces conclusions ont mené aux différentes propositions pour une force européenne de réaction rapide, finalement ratifiées lors du sommet de Nice.

Cette initiative n'a pas été consensuelle en Grande-Bretagne dans la mesure où, pour l'opposition conservatrice, ce projet répondait à une tentative de déloger l'OTAN de son rôle de principal fournisseur de sécurité en Europe. Certaines déclarations du président Chirac ont pu alimenter ces critiques. En réponse, le Premier ministre Blair a souligné que l'idée n'était pas de faire preuve d'indépendance à l'égard des Etats-Unis mais seulement de prendre les mesures nécessaires pour que l'Europe soit en mesure d'agir seule si nécessaire (des forces «séparables mais pas séparées» selon la terminologie officielle). Ce débat a contribué à renforcer l'idée selon laquelle il existait une dichotomie entre les petites guerres et leurs stratégies appropriées, qui seraient du ressort de l'UE, et les grandes guerres et une grande stratégie qui ne devraient pas et ne pourraient pas être retirées à l'OTAN. Cette idée sera renforcée par l'arrivée à la Maison blanche du président Bush (junior) et d'une politique de sécurité dominée par deux personnalités – Richard Cheney et Colin Powell – convaincus tous deux que la vraie mission des forces américaines est de préparer et, si nécessaire, de mener des guerres majeures. Dans cette optique, les autres conflits sont pure distraction.

IV.7 L'avenir de la dissuasion nucléaire européenne

Toutes ces considérations peuvent paraître hors sujet lorsque l'on analyse l'avenir des forces nucléaires. Elle permettent néanmoins de comprendre l'absence presque totale de débat public sur cette question dans les pays européens, a fortiori l'absence de propositions concernant la création de forces combinées, au service de l'Europe, telles qu'il a pu en exister dans les années 1960 et 1970. Si telle était l'implication de la construction d'une force européenne – un but ultime en matière de grande stratégie –, alors aucun gouvernement britannique n'aurait osé pousser le projet de PECSD aussi loin. On s'inquiétait déjà suffisamment que les échanges de renseignements avec les Etats-Unis – l'autre pilier de la « relation spéciale » – puissent être remis en cause si Washington commençait à croire que des informations pouvaient être obtenues par les mauvaises personnes ou utilisées pour mener des politiques inappropriées. La négligence discrète des questions nucléaires a ainsi été une condition nécessaire – mais en aucun cas suffisante – des progrès de la coopération européenne en matière de défense.

Les discussions bilatérales franco-britanniques sur les affaires nucléaires sont beaucoup plus intenses qu'elles ne l'ont jamais été pendant la guerre

froide. Elles couvrent une large variété de sujets, du ciblage aux déploiements de sous-marins ou à l'*arms control*. Elles visent à gagner un maximum d'efficacité dans les limites imposées par la coopération américano-britannique, et à protéger les forces contre une mise en question politique de l'extérieur. Des demandes peuvent en effet émaner d'alliés comme d'adversaires sous la forme d'appels au désarmement. Cette attitude défensive instinctive explique par ailleurs que les deux pays fassent tout pour que cette coopération, aussi modeste soit-elle, reste discrète. Londres et Paris se soutiennent mutuellement pour conserver ces forces dévastatrices sous contrôle national, ne souhaitant pas les placer sur la table des négociations, ni même, dans le contexte de la PECSD, les voir relever du Conseil des ministres européen.

Dans quelles circonstances la question nucléaire pourrait-elle prendre plus d'importance à l'avenir et comment cela pourrait-il influencer les politiques de sécurité au sens large ? D'abord, il n'est plus vrai que le manque d'intérêt du public tient à un manque d'information. Dans sa *Strategic Defense Review* de 1998, le gouvernement travailliste a, par exemple, révélé plus de choses sur sa force nucléaire que jamais auparavant, sans pour autant susciter l'intérêt des médias. Une des explications tient sans doute au fait qu'en Grande-Bretagne comme en France, il existe maintenant un consensus au sein des élites politiques en faveur des capacités nucléaires et qu'en conséquence il n'y a pas de controverse publique. Une autre raison est qu'aucune décision n'ayant été prise concernant des dépenses majeures, au moins pour le moment, la priorité des forces nucléaires par rapport à d'autres forces de défense, ou d'autres dépenses publiques, n'a pas à être défendue. Si Londres et Paris ont conservé le cœur de leurs capacités nucléaires, d'autres capacités non centrales comme les systèmes tactiques à courte portée ont pu être abandonnées.

Des progrès du désarmement pourraient inciter à s'interroger sur l'opportunité de réduire ces forces ou de les éliminer complètement dans un grand geste abolitionniste. En général, Londres et Paris ont laissé à Moscou et à Washington la responsabilité d'expliquer la lenteur du désarmement nucléaire et de démontrer qu'ils s'efforcent de respecter leur part des engagements pris dans le cadre du TNP. Il est peut-être difficile d'expliquer exactement quelles sont les fonctions de sécurité actuelles des armes nucléaires, mais il est également difficile de décrire les effets positifs de leur abandon, sauf à placer de grands espoirs dans les vertus de l'exemple. A un

certain point et après une percée dans les négociations START, le différentiel entre la taille des arsenaux européens et ceux de la Russie et des Etats-Unis prêterait à commentaires et conduira à leur inclusion dans les discussions futures ; mais même dans l'hypothèse d'une participation à l'*arms control*, les niveaux de force pourraient ne pas être affectés significativement.

Un événement nucléaire catastrophique, qu'il s'agisse d'un incident dans un site russe ou d'un échange nucléaire entre le Pakistan et l'Inde, placerait certainement les risques liés au maintien de capacités nucléaires nationales au centre du débat public. Il suffit de se rappeler l'émoi provoqué par le lien apparent entre certains cas de cancer et l'usage de munitions contenant de l'uranium enrichi au Kosovo et en Bosnie pour imaginer à quel point il serait difficile pour un gouvernement mal préparé de maîtriser le débat déclenché par un incident nucléaire, infiniment plus dévastateur. Les justifications que les gouvernements britannique et français maintiennent pour défendre leur politique nucléaire sont trop vagues et imprécises pour résister à une argumentation antinucléaire privilégiant la sécurité des populations ou le risque d'une course aux armements.

La dissuasion doit être au cœur de toute justification. Personne ne préconise l'usage de ces armes à des fins offensives. Elles peuvent donner un certain prestige, mais, pour des pays comme la France et la Grande-Bretagne, l'époque où le statut nucléaire permettait de préserver le poids international est révolue. L'argument traditionnel selon lequel la dissuasion était nécessaire pour contrer les capacités conventionnelles supérieures de l'ennemi potentiel est encore moins crédible à un moment où les pays de l'OTAN détiennent collectivement l'essentiel des capacités conventionnelles dans le monde. Reste donc la nécessité de dissuader d'autres puissances nucléaires, la Russie étant la plus proche géographiquement, ainsi que d'éventuelles nouvelles puissances nucléaires, comme l'Iran ou l'Irak.

L'une des questions en suspens est de savoir si ces arsenaux ont une valeur dissuasive à l'égard des capacités non nucléaires des « Etats voyous ». Des actes de terrorisme sont toujours possibles, en particulier de la part de militants du Proche-Orient en réponse à des politiques occidentales jugées inévitables, mais ils se distinguent fortement d'attaques nucléaires ou chimiques de grande ampleur. Milosevic n'a pas fait de tentative visible

pour viser les civils occidentaux pendant la guerre du Kosovo et les circonstances qui pourraient conduire d'autres à le faire demeurent difficiles à identifier sauf si les choses tournent particulièrement mal avec la Russie. Les Européens de l'Ouest sont à portée des missiles de beaucoup plus de pays que les Etats-Unis, et il n'existe pourtant aucune demande publique pour une défense antimissile balistique. L'une des raisons en est peut-être l'inconfort causé par le concept d'Etats voyous. Ce concept frise le stéréotype et, en suggérant que certains Etats sont sans espoir, il interdit la mise en œuvre de mesures politiques destinées à éteindre leur agressivité et à les ramener dans le rang. Une autre raison est que les exigences techniques d'une défense antimissile balistique pour l'Europe sont encore plus élevées que pour les Etats-Unis, alors qu'elle semble déjà très complexe – et chère – à mettre en œuvre outre-Atlantique. Même si des solutions techniques existaient, la proximité de nombreux pays européens avec les zones de conflits permet l'usage de nombreux autres moyens pour faire subir le pire à leurs villes sans recourir à des attaques de missiles.

L'association des défenses antimissiles avec la course aux armements de la guerre froide et leur interdiction par le traité ABM de 1972 signifient que le programme américain peut être présenté comme une tentative de disposer d'une supériorité complète dans tous les domaines, voire même de disposer à nouveau d'une capacité de frappe en premier. L'administration Clinton a nié avoir de tels objectifs avec son programme de défense antimissile et la modestie des objectifs affichés comme les faibles performances lors des essais ont calmé les craintes les plus alarmistes. Les Européens de l'Ouest ont compris qu'il serait peu sage d'insister pour que les Américains restent vulnérables, quand ils ont les moyens de l'être moins, et que les vieilles peurs relatives au découplage n'avaient pas de sens. Leur principale inquiétude était que les Etats-Unis abrogent unilatéralement le traité ABM, créant ainsi une crise avec la Russie, à un moment où celle-ci estime déjà que l'on abuse de sa patience avec l'élargissement de l'OTAN et l'indifférence qu'ont suscitée ses plaintes concernant la politique occidentale dans le Golfe et dans les Balkans.

L'enthousiasme de l'administration Bush 2001 pour la NMD signifie que la question restera sur la table, mais qu'elle ne dépendra pas de son lien avec la dissuasion. Le maximum que l'on puisse affirmer est que, dans des crises futures, les Etats-Unis se sentiront plus libres d'agir s'ils ont un degré de sécurité supplémentaire grâce aux moyens de défense contre les attaques de

missiles. L'influence de ce facteur dépendra cependant de la perception présidentielle de l'efficacité du système au vu des premiers vrais tests et de l'existence ou non d'autres moyens de frapper un très grand nombre d'Américains. Puisque la majorité des scénarios de crises pose la question de savoir si les Etats-Unis sont prêts à intervenir dans le reste du monde, la question est moins de savoir s'ils peuvent dissuader que s'ils peuvent être dissuadés. On peut affirmer que si les enjeux ne sont pas très élevés et les engagements vagues, Washington sera en tout état de cause prudent face à des menaces beaucoup moins importantes que celles des missiles à têtes chimiques ou nucléaires. Si les Etats-Unis étaient protégés par une défense antimissile, les Européens pourraient craindre surtout de devoir supporter l'essentiel des représailles. Il n'y a aucune raison de penser que les Etats-Unis négligeraient ces préoccupations. Mais si les Européens insistent trop sur ce sujet, ils courent le risque de voir Washington leur répondre par des promesses, peu plausibles, d'extension du bouclier.

Il est probablement dans l'intérêt des Européens de traiter la NMD comme une affaire de politique intérieure américaine, inventée pour le cas où, après un incident dramatique, le Congrès procéderait à une enquête afin de déterminer pourquoi les précautions appropriées n'avaient pas été prises alors que la technologie et les ressources étaient disponibles. Vue sous cet angle, l'affaire est gérable au sein de l'Alliance et évite de lier trop étroitement la PECSO au plus visible des programmes militaires américains. Plus le sujet est examiné à partir de scénarios spécifiques, plus il deviendra problématique et plus les divergences stratégiques entre les deux rives de l'Atlantique risqueront d'être exposées au grand jour. Les préoccupations européennes seront moins grandes si un terrain d'entente peut être trouvé avec la Russie. Cela n'a rien à voir avec la stratégie, grande ou petite, sinon un désir général d'éviter une aggravation de relations déjà assez tendues.

Si l'on doit prendre au sérieux les affirmations des partisans de la NMD quant aux dangers de la prolifération des missiles balistiques, la question de la dissuasion nucléaire doit être soulevée. Que les Américains acceptent le coût et les incertitudes de la construction d'une défense antimissile balistique à l'efficacité douteuse est une chose ; que les Européens de l'Ouest commencent seulement à envisager, avec ou sans l'aide des Etats-Unis, un système similaire en est une autre. Expliquer pourquoi l'Europe n'a pas besoin d'une défense antimissile, bien qu'elle soit exposée à la menace plus grave des missiles à plus courte portée ramène forcément à la

dissuasion et conduit à affirmer que les « Etats voyous » ne seraient pas assez déraisonnables pour négliger l'éventualité de représailles dévastatrices s'ils commençaient à lancer des armes contre les centres de population occidentaux.

Les gouvernements européens reconnaissent qu'il n'y a rien à gagner à vouloir que les Américains demeurent aussi vulnérables que leurs alliés au nom de la solidarité. Le vieil argument du « découplage » était que les Américains n'agiraient pas pour l'Europe parce qu'ils calculeraient les menaces différemment et ne verraient aucune raison de risquer une riposte nucléaire contre leur propre territoire pour dissuader des actes qui ne les menaçaient pas directement. Dans cette logique, la dissuasion serait en principe plutôt plus crédible si les Américains étaient moins vulnérables. Une plus grande vulnérabilité pourrait en effet rendre les Européens otages des comportements américains, préoccupation manifeste au début des années Reagan. Le nouveau risque de découplage n'a rien à voir avec la vulnérabilité des uns et des autres et tient plutôt à la question de savoir si, l'Europe étant moins menacée, les Etats-Unis estiment toujours que leurs intérêts vitaux sont engagés. Si une opération de faible intensité de l'UE dans la Méditerranée tournait mal et se soldait par une attaque biologique ou chimique contre une ville européenne, cela reviendrait-il au même pour Washington qu'une invasion du Pacte de Varsovie ? Et même si les Américains souhaitaient dissuader de telles attaques, sauraient-ils à l'avance comment le faire ?

Les Européens ont choisi de ne pas prétendre dissuader les menaces non nucléaires avec des forces nucléaires, mais plus ils envisagent leurs options de sécurité indépendamment des Etats-Unis face à la possibilité d'attaques destructrices par des Etats délinquants, plus ils sont obligés de procéder à un examen désagréable de la raison d'être des forces nucléaires nationales. La traditionnelle question de savoir qui dissuade au nom des Etats non nucléaires européens est toujours d'actualité, même si son importance est moins manifeste. Il n'est pas certain qu'on trouvera de nouvelles réponses plus satisfaisantes que les anciennes, qui dépendent largement de la dissuasion élargie américaine. Depuis quelque temps, les meilleures justifications des forces nucléaires nationales tiennent du principe de précaution : leur tâche serait moins de répondre à des menaces immédiates et bien définies que de se préparer prudemment à de futurs dangers, aussi improbables et incertains soient-ils. Il n'y a pas là matière à grande

discussion publique, et c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles la politique nucléaire européenne consiste justement à éviter un tel débat.

Chapitre Cinq

LA RUSSIE ET L'AVENIR DE LA POLITIQUE NUCLEAIRE

Dmitri Trenin

En 1986, Mikhaïl Gorbatchev, alors secrétaire général du Parti communiste soviétique, révélait au monde, avec toute la pompe habituelle, une initiative grandiose destinée à libérer le monde des armes nucléaires avant la fin du millénaire. Alors que cette proposition fut perçue à l'époque comme un nouvel avatar de la propagande soviétique, Gorbatchev devint bientôt un adepte de réductions profondes des arsenaux nucléaires, conduisant à l'objectif ultime affiché. En 2000, Vladimir Poutine, le président russe, parle lui aussi de profondes réductions des stocks d'armes nucléaires. Les idées de Poutine procèdent pourtant d'une vision du monde radicalement différente et ses propositions sont motivées par une série de facteurs entièrement nouveaux. La différence la plus importante est que l'idée de débarrasser le monde de l'arme nucléaire a été fermement rejetée. La Russie en est venue à apprécier la bombe.

Quelles sont les raisons qui expliquent un tel revirement, et quelles en sont les implications ? Quel type de puissance nucléaire la Russie sera-t-elle et avec quelle politique et quelle doctrine ? Dans ce contexte, que nous apprennent les documents officiels russes relatifs à la politique étrangère, à la sécurité et à la défense parus en 2000 et quelle est leur pertinence sur le long terme ? Quel est l'état de l'arsenal nucléaire national et dans quelle direction risque-t-il d'évoluer ? Comment la Russie se positionne-t-elle vis-à-vis des autres puissances nucléaires établies, à la fois en termes de maintien de l'équilibre et de la stabilité et sur la nature de leurs relations ? Comment s'adresse-t-elle aux nouveaux Etats qui revendiquent ce statut ? Comment la Russie voit-elle l'*arms control* dans l'après-guerre froide et le processus de prolifération des ADM ? Enfin, alors que l'Union européenne devient un ensemble également plus cohérent dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, comment la Russie se situe-t-elle face à sa dimension potentiellement nucléaire ?

L'étude qui suit s'efforce de traiter toutes ces questions, reconnaissant toutefois que les incertitudes sont trop grandes pour que des réponses définitives puissent être données, du moins à certaines d'entre elles.

V.1 L'état de l'arsenal nucléaire russe

Une décennie après la fin de l'URSS, l'arsenal nucléaire russe, encore impressionnant, vieillit vite et a fondu en taille - comme «peau de chagrin» pour reprendre les mots d'un commentateur militaire¹. Elle compterait toujours juste en dessous de 1200 ICBM, SLBM et bombardiers burds avec quelques 6000 têtes nucléaires². D'ici le 1^{er} janvier 2003, en application du traité START II, le nombre de têtes nucléaires russes devrait être tombé à 3500. Cet énorme héritage soviétique doit être comparé avec la taille minuscule des ressources financières de Moscou. Le budget de la défense pour 2001 s'élève à environ 300 milliards de roubles, soit un peu moins de 11 milliards de dollars³. L'absence de financement adéquat pour fabriquer de nouveaux missiles⁴ et une perte partielle des moyens de production situés en Ukraine n'ont laissé à Moscou que le choix de prolonger la durée de vie d'armes qui ont pour l'essentiel été construites dans les années 1980. Cette extension a cependant ses limites. Ni les niveaux de START II, ni même les niveaux beaucoup plus bas agréés en 1997 à Helsinki (2000 - 2500 têtes) ne sont dans les moyens de la Russie, compte tenu de contraintes budgétaires sévères. En conséquence et nonobstant des accords américano-russes, l'arsenal nucléaire russe va continuer à décliner rapidement dans l'avenir prévisible. D'après une estimation, en 2008, il devrait consister en quelques 1300 têtes nucléaires déployées sur 300 ICBM Topol-M, 7 SSBN Delta IV et environ 80 bombardiers lourds⁵.

¹ Mikhail Timofeev, « Sokraschenie RVSN objektivno i neizbezhno », *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 27, p. 1.

² *The Military Balance 2000-2001*, p. 120.

³ Entretien avec le Colonel Andrei Nikolaev, président de la Commission défense de la Douma russe, *Krasnaya Zvezda*, 16 décembre 2000, p. 3. En termes de parité de pouvoir d'achat, le montant actuel équivaut à peu près au double.

⁴ La part du budget de défense consacrée au nucléaire est passée de 18% en 1999 à 15% en 2000. Cette tendance se poursuivra probablement. Voir *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 26, p. 3.

⁵ Anatoly Dyakov, Timur Kadyshchev, Pavel Podvig, «Yadernyy paritet in natsionalnaya bezopasnost v novykh usloviyakh », document du PIR, n. 14, p. 44.

La triade stratégique actuelle devrait être préservée, mais le ratio entre les composantes pourrait changer sérieusement. Aujourd'hui, les Forces de missiles stratégiques (FMS) représentent 60% du total, la composante navale environ 30% et la composante aérienne les 10% restants. L'état-major général russe a des plans qui pourraient ramener la proportion des ICBM à 10 ou 15% du total⁶. Il est difficile de savoir si ce plan sera accepté et mis en œuvre, mais les profondes réductions à venir ont déjà provoqué une vaste réorganisation. Entre 2003 et 2006, les FMS devraient probablement disparaître en tant qu'armée indépendante, un statut dont elles jouissent depuis 1960, et devenir une simple branche qui pourrait en définitive être absorbée par l'armée de l'air. Les cinq armées de missiles seront supprimées et seules subsisteraient deux ou trois des dix-neuf divisions de missiles actuelles.

Bien que les forces nucléaires soient décrites comme l'héritage militaire soviétique le mieux préservé et le plus apte au combat, les moyens financiers sont clairement insuffisants par rapport à leur taille. Si 95% des ICBM sont en théorie prêts au combat, seuls quelques rares sous-marins sont à la mer. Le naufrage du sous-marin d'attaque Kursk en août 2000 est devenu le symbole des problèmes dont souffre la marine russe. La flotte de bombardiers lourds, qui avait presque disparu au début des années 1990, ne semble renaître que depuis peu avec l'achat de Tu-160 à l'Ukraine et l'apparente reprise de la production locale.

L'élément principal du futur arsenal d'ICBM russe est le missile monotête Topol-M (SS 27). Ses deux premiers régiments de 10 missiles chacun ont été déployés en 1998 et 1999, et le rythme « normal » de production au cours de la prochaine décennie a été initialement fixé à 20 par an. En 2000, cependant, seuls 6 missiles ont été produits. De plus, le missile mobile Topol (SS 25) plus ancien est en cours de modernisation.

Le successeur des SLBM de l'époque soviétique, le R-39UTTKh (SS-NX-28), a vu son développement annulé après des échecs lors des essais, et aucun successeur n'a été produit. Cela a conduit à la suspension des travaux commencés en 1996 sur le nouveau SSBN, Yuri Dolgoruky. La nouvelle

⁶ Voir Alexei Arbatov, « Stavka na yadernye sily », *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 48, p. 4. M. Arbatov se déclare lui-même favorable aux ICBM et envisagerait de laisser tomber en bloc les deux autres composantes de la triade.

composante nucléaire navale ne sera donc probablement pas déployée avant la fin de la décennie.

Le volet aérien de la triade repose sur des bombardiers Tu-160 et Tu-95 relativement récents qui devraient rester en service, jusqu'en 2010 ou au-delà.

Le système de commandement et de contrôle des forces nucléaires stratégiques russes doit s'appuyer sur une infrastructure désormais réduite et qui nécessite réparation, modernisation et remplacement. Le système d'alerte avancé basé à terre a perdu plusieurs de ses radars à longue portée désormais situés sur le territoire des Etats nouvellement indépendants. Un seul radar a été construit, au Bélarus. La flotte de satellites spatiaux a été drastiquement réduite pour des raisons financières⁷. Une nouvelle génération de satellites d'alerte avancée est cependant en préparation⁸.

Le déclin quantitatif des forces nucléaires stratégiques russes va continuer, tout comme leur vieillissement. Sous une forte pression budgétaire, Moscou a résolu le problème du déclin qualitatif en introduisant de nouveaux missiles à un rythme financièrement supportable, tout en prolongeant la durée de vie de la plus grande partie de ses forces. Sur le plan numérique, le Kremlin propose de profondes réductions parallèles des arsenaux russes et américains. A moyen terme, la Russie devrait ainsi demeurer une puissance nucléaire majeure, avec un statut cependant réduit. On évoque une position « intermédiaire », lui conservant un rang la situant entre la prééminence américaine et les forces nucléaires plus petites de la Chine, du Royaume-Uni et de la France. Sur le long terme, entre 2010 et 2015, si la Chine augmente significativement son arsenal nucléaire stratégique, elle pourra parvenir à la parité numérique avec la Russie avec 700-800 têtes, dépassant ainsi la Russie de son seul avantage sur son immense et dynamique voisin.

⁷ Colonel (er) Volter Kraskovsky, « Strategichesky schit », *rzhaveet. Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 2000, n. 43, p. 6.

⁸ Nikolai Mikhailov, « Nauchno-tehnichesky potentsial I oboronnyaya bezopasnost », dans *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 26, p. 4.

V.2 La perception russe des politiques des autres puissances nucléaires

La principale nouveauté de la perception russe des autres puissances nucléaires est le fait de les traiter séparément, plutôt que comme un groupe que Moscou devrait équilibrer en bloc. Alors que le partenariat stratégique promis ne s'est pas concrétisé, les Etats-Unis demeurent la première préoccupation russe et le principal objet de la dissuasion nucléaire exercée par Moscou.

Le point de vue officiel sur les Etats-Unis est que Washington tend à renforcer et étendre son hégémonie mondiale. Les Russes relèvent notamment la persistance de l'OTAN, son élargissement à l'Est en dépit des protestations de Moscou, la pratique de l'intervention humanitaire (sur le modèle du Kosovo) sans mandat du Conseil de sécurité des Nations unies et tout particulièrement les plans de déploiement d'un système de défense antimissile nationale (NMD). Ils considèrent qu'un tel système est conçu pour doter l'Amérique d'une protection presque totale, au sens littéral du mot russe pour « sécurité » – *bezopasnost* – l'absence de menaces. La NMD, si elle est déployée, pourrait saborder le traité sur les antimissiles balistiques (ABM) de 1972 qui est perçu comme la pierre angulaire de la stabilité stratégique.

Dans ce contexte, les armes nucléaires russes sont perçues comme un contrepoids politique à l'unipolarité croissante du système international. La relation nucléaire bilatérale avec les Etats-Unis est pratiquement inchangée par rapport à l'époque de la guerre froide : la dissuasion demeure la règle du jeu de part et d'autre. Le déciblage des missiles est symbolique, mais sans contenu réel. Moscou note le refus du sénat américain de ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et la réticence du Pentagone à réduire drastiquement le nombre de cibles recensées dans le plan de frappe intégré, le SIOP (*Single Integrated Operational Plan*). Le dépassement du rôle traditionnel des armes nucléaires vers des hypothèses d'emploi dans des conflits locaux ou à des fins de contre-prolifération a également été noté par les Russes. Ils attachent cependant plus d'importance à la tendance opposée et plus récente de la pensée stratégique américaine, qui cherche à minimiser le rôle des armes nucléaires, s'appuyant sur les progrès des armes de précision guidée et de la technologie des défenses antimissiles. Les experts russes décrivent la dissuasion post-guerre froide

comme une « garantie contre un retour à la confrontation »⁹. Ils pensent nettement qu'en l'absence de vrai partenariat, le statut nucléaire de la Russie marque la limite qui interdit aux Occidentaux d'ignorer les intérêts de Moscou, prévenant ainsi des confrontations sérieuses.

Au même moment, analysant des opérations comme *Desert Storm* en 1991 et *Allied Force* en 1999, les experts russes soulignent l'avance américaine dans la mise en œuvre de la Révolution dans les affaires militaires. Ils voient l'Amérique au seuil d'un âge post-nucléaire, qui verrait les missions traditionnellement assignées aux armes nucléaires efficacement remplacées par des armes de précision conventionnelles. Ils mettent en garde contre une renonciation complète aux armes nucléaires, couplée à la défense antimissile, qui rendrait le monde plus sûr pour la domination américaine¹⁰. En conséquence, dans une situation où les Etats-Unis sont de moins en moins dépendants des armes nucléaires pour leur sécurité nationale, la Russie est au contraire de plus en plus attachée à son arsenal nucléaire et au modèle de la destruction mutuelle assurée.

Ayant dû abandonner la notion de parité stratégique avec Washington, Moscou examine les moyens d'une dissuasion asymétrique fondée sur l'équilibre des capacités plutôt que du nombre de têtes.

La Russie commence seulement à apprendre l'art de dissuader une puissance supérieure à partir d'une position de faiblesse relative. D'un côté, elle veut s'assurer que, dans toutes les circonstances, les Etats-Unis demeurent vulnérables à une frappe nucléaire russe. De l'autre, elle développe des moyens non traditionnels de gérer un adversaire potentiel, comme la guerre de l'information.

Le Royaume-Uni et la France sont en revanche perçus comme des puissances nucléaires relativement secondaires. Moscou accepte que la mission assignée à leurs forces nucléaires soit de garantir la survie nationale dans les cas extrêmes. Londres et Paris bénéficient de l'image d'acteurs internationaux responsables et pas excessivement péremptores, dont les arsenaux offrent la garantie de ne pas être menaçants. Politiquement, les armes britanniques et françaises ont été virtuellement exclues du nouvel

⁹ Général de division Vladimir Dvorkin, « Yadernoe sderzhivanie: vzglyad v buduschee », *Pro et Contra*, vol. 3, n. 4, automne 1998, p. 46.

¹⁰ Sergei Rogov, « Stavka na yadernyy schit », *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 28, p. 1.

équilibre stratégique central, elles ne sont donc plus perçues comme de simples compléments au volet américain de l'équation stratégique Russie-Occident. Du point de vue de certains analystes, ces forces offrent même des leçons utiles pour une Russie en déclin. Les experts militaires russes voient cependant toujours la modernisation nucléaire britannique et française avec une certaine inquiétude. Ils mettent également en garde contre le fait que la réalisation des plans de NMD américains ferait du Royaume-Uni le complice de Washington, puisque le nouveau système comprendrait des radars et d'autres moyens basés en Grande-Bretagne¹¹. Une telle évolution placerait potentiellement le Royaume-Uni et la France dans des situations stratégiques différentes, du point de vue de Moscou. Les Russes n'ont cependant pas, jusqu'ici, cherché à opposer le Royaume-Uni et la France en matière nucléaire. Ils ont au contraire pensé à associer leurs forces à celles des alliés européens de l'Amérique pour freiner les plans américains de NMD. Il serait utile par exemple de reprendre l'idée émise par les Russes en 2000 d'une TMD (*Theater Missile Defense*) à l'échelle de l'Europe et de l'approfondir (ce que Moscou n'est pas parvenu à faire jusqu'ici).

La Chine pose un problème radicalement différent. L'ambivalence des Russes à son égard frise la schizophrénie. D'un côté, Beijing est formellement le partenaire stratégique de Moscou, et même, du moins pour certains segments de l'establishment, un allié potentiel contre l'hégémonie américaine. De l'élargissement de l'OTAN en Europe centrale et orientale aux projets américains de déploiement de TMD en Asie orientale, de l'opposition conjointe au séparatisme et aux interventions humanitaires à un front uni contre les défenses antimissiles, le partenariat stratégique sino-russe s'est élargi et intensifié. Les forces nucléaires chinoises sont petites et relativement peu sophistiquées, ce qui est un avantage pour Moscou. Même si elles étaient renforcées, elles ne sont pas perçues comme capables de rivaliser avec l'arsenal russe. Enfin, il ne faut pas oublier qu'au cours de la dernière décennie, l'industrie de défense russe a vendu des armes à la Chine pour environ un milliard de dollars par an. Les contrats militaires qui, depuis des années, font vivre de nombreux industriels de la défense russe touchent maintenant des centres de recherche-développement en manque de crédits. Minatom, l'influent ministère russe de l'industrie nucléaire, voit dans la Chine un marché particulièrement lucratif. Des scientifiques

¹¹ Voir remarques du ministre de la Défense Igor Sergeev lors de sa visite en Grande-Bretagne en décembre 2000.

nucléaires russes comme des missiles stratégiques partageraient leur expertise avec leurs homologues chinois.

D'un autre côté, une part croissante des élites et de la population russes se laisse progressivement envahir par des soupçons quasi paranoïaques à propos des menaces que la Chine pourrait faire peser à l'avenir. Bien que l'essentiel des menaces perçues (comme « l'agression démographique ») se situe en dehors de la sphère stratégique traditionnelle, si la Chine se dotait de forces nucléaires comparables à celles de la Russie, il serait encore plus difficile pour Moscou de gérer son puissant voisin. Quand Beijing sera sur un pied d'égalité avec la Russie sur le plan nucléaire, l'inversion historique du rôle des deux pays sera achevée.

En dépit de ces divergences fondamentales, les élites russes ont tendance à s'accorder sur le fait qu'il existe un moment de répit de dix à vingt ans avant que ces menaces potentielles ne commencent à se matérialiser. En tout état de cause, cette période risque d'être une phase de grandes incertitudes dans les évolutions intérieures des deux pays.

La Russie ne considère pas officiellement l'Inde et le Pakistan comme de nouvelles puissances nucléaires. Elle appelle Delhi et Islamabad à s'autolimiter, à signer le TICE, et « à régulariser leurs relations avec l'AIEA et d'autres organisations internationales »¹². Parallèlement, la Russie ne perçoit pas du tout de la même façon les politiques nucléaires respectives de l'Inde et du Pakistan. A ses yeux, les aspirations de puissance de Delhi sont à la fois légitimes et sans conséquence problématique (pour la Russie). L'Inde est, pour Moscou, un ami et allié de longue date. Démocratique et prévisible, elle n'affirme aucune ambition en direction de territoires que Moscou juge vitaux pour sa sécurité. Elle est également opposée à l'extrémisme musulman et au séparatisme. Elle est un importateur d'armes russes aussi important que la Chine. Secrètement, les Russes doivent être ravis que la bombe indienne fasse *de facto* contrepoids à la montée de la puissance chinoise sur le continent asiatique. Ainsi, Moscou s'est d'emblée abstenue d'adopter des sanctions ou même de formuler des critiques trop vives en réponse aux essais nucléaires indiens.

¹² Remarques du président Poutine à des journalistes indiens et russes, 1^{er} octobre 2000. Voir <http://president.kremlin.ru>.

Si elle n'a pas plus imposé de sanctions au Pakistan, Moscou voit néanmoins les politiques d'Islamabad avec un réel souci. D'un point de vue russe, le passif historique du Pakistan est inquiétant. Pendant la guerre d'Afghanistan de 1979-1989, le Pakistan a été la base arrière des rebelles Moudjahidin. Plus récemment, il a été le premier soutien du régime Taliban que les dirigeants russes voient comme la principale source de tension dans la région, et même comme un agresseur potentiel cherchant à développer son influence et son approche fondamentalistes de l'Islam en Asie centrale. Non transparent et autoritaire, le régime militaire pakistanais inquiète par son instabilité. S'il se désintègrait, il existe un risque de voir des forces extrémistes s'imposer au Pakistan. Dans le scénario du pire, une bombe vraiment islamique pourrait voir le jour.

L'attitude de Moscou à l'égard de l'arsenal nucléaire probable d'Israël a changé avec la fin de la rivalité américano-soviétique au Moyen-Orient. Sans Etats arabes dépendants de Moscou pour leur protection militaire, la Russie peut adopter une approche plus détendue. De plus, les liens entre les rebelles tchéchènes et les extrémistes arabes ont ajouté une nouvelle dimension. En conséquence, Moscou voit la bombe israélienne comme l'argument ultime dans le combat de l'Etat juif pour sa survie et comme un argument majeur dans les relations de puissance régionales. A l'occasion, les diplomates russes peuvent utiliser l'indulgence américaine à l'égard des programmes atomiques israéliens comme une preuve que les Etats-Unis appliquent deux poids, deux mesures en matière de prolifération.

V.3 Le rôle futur des armes nucléaires dans la politique de défense et la doctrine militaire russes

Après l'éclatement de l'Union soviétique, les armes nucléaires ont été pleinement réhabilitées en Russie comme instrument de puissance étatique légitime, et fondement de la stabilité internationale. Il est officiellement reconnu qu'elles ont sauvé le monde pendant la guerre froide. D'un autre côté, les abolitionnistes ont été marginalisés. La valeur de la force militaire brute est en hausse. L'euphorie de la version gorbatchévienne de la «fin de l'histoire» s'est évaporée. Ayant procédé à un tel retournement, les élites au pouvoir en Russie ont opéré leur «retour à l'histoire» et adopté une version très dure de la Realpolitik. Cette mentalité archaïque, à certains égards une réminiscence du modèle pré-Première guerre mondiale, part du postulat que

des conflits d'intérêts sévères entre puissances majeures sont probables¹³. La plupart des membres de l'actuel establishment croient que la Russie ne pourra survivre que comme grande puissance¹⁴.

En 2000, Vladimir Poutine a signé différents documents d'orientation créant le cadre de la politique russe en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Bien que de nature plus philosophique et bureaucratique que stratégique ou opérationnelle, ils offrent néanmoins des indications intéressantes quant à l'état de la réflexion du gouvernement russe, y compris en matière nucléaire¹⁵.

Les armes nucléaires sont considérées comme étant à la fois Le symbole d'un statut et l'argument principal des défenseurs de l'idéologie de grande puissance. Les immenses capacités de destruction du vaste arsenal nucléaire russe rendent le pays digne du statut convoité de grande puissance. Grand égalisateur, l'atome compense ainsi les défaillances flagrantes de la Russie dans d'autres domaines, comme l'économie, la finance ou les technologies de l'information.

La possession des armes nucléaires est également associée avec le siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Quand le Conseil est contourné, ignoré, comme par l'OTAN en 1999 à propos du Kosovo, les armes nucléaires deviennent le seul véritable attribut de la puissance. Ce qui reste de la destruction mutuelle assurée avec les Etats-Unis est le fondement de relations spéciales avec Washington, laquelle doit prendre Moscou au sérieux en dépit de ses faiblesses. C'est également vrai pour les relations avec l'Occident en général. L'arsenal nucléaire a ainsi joué un grand rôle dans l'obtention d'un traitement spécial de la part de l'OTAN, sous la forme de l'Acte fondateur, ou dans l'admission au sein du G-8. Les leaders et généraux russes n'ont pas hésité à faire référence à leurs capacités nucléaires pour mettre en garde l'Occident contre les conséquences de l'élargissement de l'OTAN, des bombardements aériens alliés de cibles serbes en Bosnie et plus tard en Yougoslavie, et des projets

¹³ Colonel.(er) Evgenii Maslov. *PIR-Center Paper*, n. 10, p. 5.

¹⁴ Sergei Rogov, grand expert russe des questions de défense civile, écrit par exemple : « La Russie ne peut survivre en tant qu'Etat de seconde classe. Etant donné sa position dans le monde, elle ne survivra qu'en tant que grande puissance ». Voir Sergei Rogov, « Stavka na yadernyy schit », *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 28, p. 1.

¹⁵ L'ensemble comprend, entre autres, le concept de sécurité nationale de la Fédération de Russie, la doctrine militaire et le concept de politique étrangère.

américains de défense antimissile¹⁶. Au moment de l'éclatement de l'URSS, la Turquie a été spécifiquement avertie qu'elle ne devait pas interférer avec les affaires du Caucase du Sud, sous peine de représailles nucléaires. Enfin, après le repli en Russie de toutes les armes nucléaires soviétiques depuis les Etats nouvellement indépendants, Moscou a offert un parapluie nucléaire aux Etats de la CEI. La dissuasion élargie a été considérée comme le fondement de nouvelles alliances et, par ce biais, d'extension de la zone d'influence russe dans la nouvelle Europe orientale, au Caucase du Sud et en Asie centrale.

Plus encore qu'à l'époque soviétique, les armes nucléaires sont considérées comme le point d'ancrage de la défense nationale et de la sécurité¹⁷. Il s'agit du résultat direct de l'implosion de la position géostratégique de l'URSS en 1991 et de l'état critique des forces armées russes. La Russie est, aujourd'hui, une puissance militaire prééminente, seulement du fait de son arsenal nucléaire. Pour la première fois depuis la Seconde guerre mondiale, la Russie a perdu sa supériorité militaire à la fois en Europe et en Asie, elle est dépassée numériquement et militairement par l'OTAN (sans même évoquer la supériorité qualitative de l'Alliance) et par la Chine. Le leadership russe a dû adopter la stratégie de l'Occident pendant la guerre froide, c'est-à-dire se fonder sur les capacités nucléaires pour ajuster l'équilibre militaire général dans une situation d'infériorité conventionnelle (dissuasion étendue)¹⁸.

La Russie fournit des garanties nucléaires à des alliés parmi les Etats de la CEI. Ces garanties n'ont cependant pas été finalisées. Plus important encore, il est difficile d'imaginer, en dehors de la relation Arménie-Turquie, des situations dans lesquelles ces garanties répondraient aux préoccupations de sécurité actuelles de ces nouveaux Etats.

¹⁶ Voir, par exemple, Amiral (er) P.Popov, Contre-Amiral (er) V.G.Lebedko et Contre-Amiral (er) A.P.Rudomyotkin, « Zachem nam nuzhen strategicheskiy raketny kreyser « Yuri Dolgoruky », dans *Voennaya Mysl*, 1998, n. 5, septembre-octobre, p. 24.

¹⁷ Voir doctrine militaire de la Fédération de Russie ; Général de division A.F.Klimenko, « Osobennosti novoy Voennoy doktriny », *Voennaya Mysl*, 2000, n. 3, mai-juin, p. 30.

¹⁸ Cette stratégie est largement soutenue par la population. Un sondage d'opinion réalisé par le ROMIR en juillet 2000 a montré que 22,7% des personnes interrogées acceptaient l'emploi des armes nucléaires pour défendre l'intérêt suprême de la nation. Dans une situation critique pour leur pays, 21,2% des Russes seraient favorables au nucléaire. *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 42, p. 8.

Les armes nucléaires sont également considérées comme une garantie face aux nouveaux proliférants dont plusieurs sont situés le long du voisinage méridional de la Russie. Enfin, elles sont également une assurance dans une phase de réforme militaire¹⁹. Le problème est que ni les proliférants potentiels ni ceux qui représentent une menace réelle pour la Russie ne prêteraient vraisemblablement une grande attention à l'arsenal nucléaire russe. En d'autres termes, la réforme militaire peut se poursuivre sans trop s'inquiéter de la supériorité conventionnelle américaine ; mais elle se fonde sur l'hypothèse d'un conflit meurtrier dans le Caucase et des dangers qui couvent en Asie centrale.

N'oublions pas l'important facteur psychologique. Il convient en effet de prendre en compte le statut que confèrent les armes nucléaires au chef d'Etat russe, dont la position parmi ses pairs dépend pour une large part du double fait qu'il est le commandant en chef des forces armées russes et qu'il est suivi partout par sa valise nucléaire. Il suffit, à cet égard, de se référer au message d'adieu de facto adressé depuis Beijing par le président Eltsine au président Clinton²⁰. Les commandants militaires russes ne jaugent pas leur force à l'aulne de combats contre des rebelles musulmans sans foi ni loi mais tiennent leur prestige de la possession d'armes nucléaires. Jusqu'à un certain point, c'est vrai pour l'ensemble de la classe politique et de l'establishment de sécurité et de défense en Russie.

Le leadership russe a effectivement dû abandonner le principe de la parité numérique avec les Etats-Unis²¹. Même si les deux pays conservent pour quelques années des arsenaux nucléaires numériquement comparables – voire plus longtemps si Washington accepte les propositions russes de réduction drastique des forces –, les capacités technologiques, industrielles et financières des Etats-Unis seront infiniment supérieures. Il ne peut pas y avoir de répétition de la course aux armements américano-soviétique, tout simplement faute de ressources du côté russe. Les stratèges russes recherchent plutôt un équilibre plus sophistiqué des capacités, qui comprendrait des éléments tels que l'efficacité des moyens contre-forces, des options réalistes de tir sur alerte, des garanties de pénétration sur les

¹⁹ Doctrine militaire, 2000.

²⁰ Boris Eltsine réagit très vivement en indiquant que le président américain « avait oublié pendant une minute, une seconde que la Russie était une puissance nucléaire ».

²¹ Ce qui fut fait pour commencer dans le discours du président Eltsine sur la sécurité nationale devant l'Assemblée fédérale le 25 juin 1996.

cibles désignées lors d'une frappe en second, etc²². Le maintien de cet équilibre est essentiel pour la stabilité stratégique. L'objectif est donc de dissuader les Etats-Unis de manière sûre à des niveaux minimum d'environ 1000 têtes. Alors que les arsenaux nucléaires diminuent, la dissuasion devient un exercice plus difficile.

Dans ce contexte, la mission d'infliger des « dommages inacceptables » à l'ennemi a été révisée ; la nouvelle doctrine a adopté en remplacement le concept de « dommages avérés »²³. Cela signifie une réduction drastique du nombre de têtes nucléaires qui doivent atteindre leur cible de façon sûre. La question du « combien de têtes sont suffisantes pour dissuader » dépend cependant dans une large mesure du « niveau de souffrance » acceptable pour le pays à dissuader. Du point de vue de certains experts indépendants russes, il suffirait, dans le cas des Etats-Unis, de deux douzaines de têtes pouvant frapper leur cible.

Dès 1993, la Russie a abandonné l'engagement soviétique de non-emploi en premier qui n'était guère plus qu'une manœuvre de propagande. Depuis cette date, la Russie a confirmé de manière répétée et renforcée l'option de l'emploi en premier des armes nucléaires. A l'origine, il s'agissait d'un simple emprunt aux stratégies de l'OTAN et des Etats-Unis dans les années 1960 et 1970 en réponse à la supériorité massive du Pacte de Varsovie en Europe centrale, c'est-à-dire un moyen de dernier recours pour éviter une défaite écrasante et une catastrophe nationale. Cela s'appliquait en théorie aux théâtres d'Europe et d'Extrême-Orient/Sibérie. Dans une phase ultérieure, le nombre de scénarios dans lesquels la Russie envisage l'usage en premier a été étendu.

En conséquence, les armes nucléaires ne sont plus perçues comme un moyen dissuasif, mais comme des armes d'emploi. Une lecture attentive des documents officiels russes peut conduire à la conclusion que même des frappes nucléaires préventives dans une situation de crise, définie au sens large, ne sont pas exclues²⁴.

²² Général de division Vladimir Dvorkin, « Yadernoe sderzhivanie I dogovor SNV-2 », *Yadernoe Rasprostranenie*, n. 17, mai 1997, p. 8.

²³ La doctrine militaire de la Fédération de Russie, approuvée par le président Poutine le 21 avril 2000.

²⁴ Vladimir Zakharov, « Regionalnye ugrozy Rossii I yadernyy faktor », document du Centre PIR, n. 14, p. 32.

En Europe, cela pourrait servir comme avertissement dans des crises de type Balkans, avec pour objectif de refuser à l'OTAN tout bénéfice d'une campagne aérienne à faible risque contre la Russie ou son allié biélorusse. En Asie centrale, un avertissement similaire pourrait être adressé aux Talibans qui se tiendraient prêts à envahir leurs voisins de la CEI. Les tirs d'avertissements seraient probablement menés avec des armes nucléaires tactiques, qui restent à certains égards un mystère en dépit de la transparence qui caractérise désormais les armements stratégiques²⁵. On sait cependant qu'un nouveau missile tactique, l'Iskander, est en cours de développement. On insiste tout particulièrement sur la flexibilité et la survivabilité de ces armes.

Tout ceci signifie que la doctrine militaire russe a complètement adopté les notions de guerre nucléaire limitée et d'escalade nucléaire graduée, qui avaient toutes deux été vivement critiquées et ridiculisées à l'époque soviétique.

La vérité est cependant que la plupart des menaces réelles auxquelles la Russie doit faire face sont non militaires par nature et ne peuvent guère être gérées grâce à l'arme nucléaire. S'il y a bien eu quelques fous pour appeler à un bombardement nucléaire au début de la seconde guerre en Tchétchénie, personne n'a sérieusement envisagé une telle option. Dans le même temps cette guerre semble appelée à se prolonger indéfiniment, sans perspective de victoire pour la Russie. L'Asie centrale et l'Afghanistan sont des situations similaires. Les vraies sources de menace tiennent davantage à la dégradation brutale des conditions socio-économiques et à des régimes politiques inconsidérément répressifs dans les ex-républiques soviétiques qui ne sont pas encore devenues de vrais Etats ou des nations solides. Les extrémistes islamistes sont aussi peu dissuadés par la perspective d'une frappe nucléaire russe contre eux que le sont les rebelles tchétchènes.

Cette disparité s'est trouvée reflétée de manière spectaculaire en 2000 dans ce qui est apparu à première vue comme un contentieux personnel entre le ministre de la Défense Sergueïev et le chef de l'état-major général, Kvashnine. Au-delà du conflit des personnalités et même au-delà de très réelles rivalités entre les différents clans et services, le débat a porté sur la nature des menaces militaires pesant sur la Russie et sur les moyens d'y

²⁵ « Ivan Safronchuk. Budushee yadernykh sil Rossii », document du centre PIR, n. 10, pp. 36-37.

répondre²⁶. En résumé, la position d'Igor Sergueïev part du principe que la principale menace continue d'émaner des Etats-Unis et de leurs alliés de l'OTAN et que ce défi doit être relevé par le renforcement des forces nucléaires stratégiques russes. Anatoly Kvashnine est, au contraire, beaucoup plus concerné par les conflits locaux et régionaux le long de la périphérie méridionale de la Russie. Afin de prévenir ces conflits et de gagner dans ceux qui n'ont pu être évités, les forces nucléaires sont inutiles. En conséquence, le général Kvashnine plaide avec vigueur pour des forces conventionnelles adaptées aux conflits de la nouvelle ère. De son point de vue, les forces nucléaires stratégiques peuvent être drastiquement réduites, même jusqu'à 500 armes²⁷. Elles comprendraient alors 100-150 ICBM en silos, 120 SLBM à bord de huit sous-marins et 70 bombardiers lourds sur deux bases aériennes. Les détracteurs du « plan Kvashnine » avancent qu'il rendrait les forces nucléaires russes vulnérables à une frappe anti-force préemptive des Etats-Unis, qui seraient en mesure d'échapper aux représailles. Il est cependant clair que la réduction du rôle des armes nucléaires qui est au cœur du « plan Kvashnine » montre que la pensée stratégique russe devient plus réaliste.

La question centrale du débat – quelles forces armées pour quelles missions – n'a pas été résolue de manière satisfaisante au cours de la première année de Poutine. Les évolutions politico-militaires à venir dans différentes parties du monde devraient avoir un impact majeur et même décisif sur la réponse à cette question. On peut ainsi citer, d'une part, la Tchétchénie et l'Asie centrale, déjà mentionnées, le détroit de Taiwan d'autre part, et, enfin, les projets américains de défense antimissile.

Ces projets sont décrits par le gouvernement russe comme déstabilisants et affaiblissant sérieusement la dissuasion. Moscou ne croit pas que la menace des « Etats préoccupants » soit la vraie motivation de la NMD. Elle y voit plutôt la volonté des Etats-Unis de renforcer son avance technologique et de provoquer un immense effet d'entraînement pour l'économie américaine. Seules quelques personnes soupçonnent une volonté américaine de parvenir

²⁶ Ce désaccord fait suite à un autre différend plus dur mais aussi plus discret sur la proposition de création d'un commandement stratégique unifié relevant du ministère de la Défense, qui aurait doublé l'état-major général (1998-99). Le président Eltsine donna son accord, mais le projet ne fut jamais mis en œuvre.

²⁷ Pour une analyse intéressante des « deux doctrines militaires », voir Alexei Arbatov, « Dilemmy voennoy politiki Rossii », *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 2000, n. 43, p. 4. (A. Arbatov défend la position de Sergeev).

à une immunité virtuelle face à toute menace extérieure, qui rendrait l'arsenal nucléaire russe inopérant vis-à-vis des Etats-Unis. Le risque de réaction en chaîne en Asie et au Moyen-Orient après des déploiements américains est, en revanche, perçu comme plus sérieux. Ainsi, la réplique chinoise aux Etats-Unis pourrait inciter l'Inde à répondre aux actions chinoises, ce qui ne laisserait pas le Pakistan indifférent. Ce dernier stimulerait l'Iran, ce qui aiguillonnerait Israël à son tour. Tout ceci se déroulerait, bien sûr, le long du flanc sud de la Russie.

Considérant que le traité ABM est la pierre angulaire de la stabilité stratégique, Moscou s'oppose officiellement à sa modernisation et menace de se retirer d'autres accords de maîtrise des armements afin de disposer des moyens de répondre à ce défi.

Les experts russes sont cependant parvenus à la conclusion qu'aucun système susceptible d'être mis au point et déployé dans l'avenir prévisible n'est en mesure d'accorder aux Etats-Unis une protection parfaite. Dans les hypothèses les plus vraisemblables, la Russie va conserver une capacité de pénétration capable de passer tout système américain envisageable. En conséquence, la puissance dissuasive russe n'est pas vraiment en danger. Ce constat ouvre la voie à des discussions sérieuses et, in fine, à des solutions de compromis au problème de l'équilibre entre moyens offensifs et défensifs. De fait, Moscou a déjà fait un petit pas dans cette direction en acceptant en 1997 à New York de faire la distinction entre les défenses contre les missiles stratégiques et celles contre les missiles non stratégiques²⁸. A l'occasion de son voyage en Europe occidentale mi-2000, Vladimir Poutine a publiquement admis le sérieux de la menace des missiles et la légitimité de les contrer par le développement de TMD. Bien qu'il ait repoussé les offres de Bill Clinton d'un compromis NMD/ABM quelques temps après son élection, Poutine se prépare peut-être à un dialogue sérieux avec l'administration Bush sur ces sujets.

²⁸ Les protocoles de New York de 1997, qui attendent encore d'être ratifiés par les Etats-Unis, complètent effectivement le Traité ABM de 1972, en imposant des restrictions technologiques aux systèmes de défense antimissiles.

V.4 L'*arms control* et la prolifération nucléaire et balistique

Quel que soit son nouveau respect pour les armes nucléaires, la Russie ne peut pas se permettre de conserver son arsenal au niveau actuel. Du point de vue de Moscou, l'*arms control* devient même plus important que pendant la guerre froide, du fait de la faiblesse économique et militaire du pays. Les accords de réduction des armements constituent maintenant un moyen de gérer le déclin russe et d'empêcher une supériorité américaine écrasante. Comme l'histoire de START II le démontre, l'*arms control* est également utilisé parfois comme l'un des rares instruments de pression ou alternativement de récompense dans la relation que la Russie entretient avec les Etats-Unis.

La mise en œuvre des accords d'*arms control* est devenue une charge majeure dans le budget fédéral russe. Il y a plus de 180 sous-marins retirés du service qui attendent d'être démantelés, parmi eux, plus de 100 ont encore des réacteurs nucléaires à bord²⁹. Au cours de la prochaine décennie, quelques 250 ICBM devront être éliminés³⁰. La mise en œuvre des traités a été rendue possible en grande partie grâce au programme de « réduction coopérative de la menace » initié par Sam Nunn et Richard Lugar. L'ampleur manifeste des réductions à venir suggère qu'en toute probabilité, les réductions ne progresseront qu'à un rythme ralenti.

L'*arms control* est cependant perçu comme traversant une grave crise. Avec la disparition de la parité, et de l'incitation qui existait pour les Etats Unis à maintenir une relation exclusive avec la Russie, l'*arms control* bilatéral russo-américain a cessé d'être le principal instrument de stabilité stratégique. Aux Etats-Unis, qui perçoivent la prolifération nucléaire et balistique, plutôt que l'arsenal nucléaire russe, comme la principale menace, il existe un soutien croissant pour des actions unilatérales. Le « besoin objectif » d'*arms control* multilatéral impliquant les autres puissances nucléaires est tempéré par les obstacles très sérieux qui s'opposent à sa réalisation.

S'efforçant de dissuader les Etats-Unis d'adopter une posture unilatéraliste sur des sujets tels que la NMD, des officiels russes ont fait allusion à la

²⁹ *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 27, p. 4.

³⁰ Entretien avec le Général d'armée Vladimir Yakovlev, Commandant en chef des SRF, *Krasnaya Zvezda*, 16 décembre 2000, pp.1-3.

possibilité d'un retrait aux engagements pris dans les traités START I et START II et FNI. Ils ont évoqué la nécessité de construire une force capable de saturer n'importe quelles défenses antimissiles américaines et plus généralement d'adopter une politique nucléaire sans aucune contrainte³¹.

La Russie fait face à un dilemme. Elle a besoin d'un accord avec l'Amérique sur de profondes réductions mutuelles des armements stratégiques : la seule alternative n'est autre que des réductions unilatérales russes. C'est pourquoi Eltsine, en 1997, et Poutine, en 2000, ont insisté auprès de Clinton pour qu'il accepte des niveaux toujours plus bas de têtes nucléaires³². D'un autre côté, si le Président George W. Bush devait aller de l'avant avec une grande NMD, la réponse naturelle de la Russie serait d'augmenter le nombre d'armes de manière à saturer les défenses antimissiles américaines.

Tôt ou tard, Moscou devra se décider. Il est vraisemblable que la Russie cherchera à obtenir le maximum de concessions possibles de la partie américaine, et pas seulement dans le domaine des armes stratégiques, avant d'abandonner sa position rigide sur l'immutabilité du traité ABM et d'accepter un compromis satisfaisant pour Washington³³. La Russie va s'évertuer non seulement à mettre un plafond sur le nombre de missiles intercepteurs américains, mais aussi à restreindre le système de contrôle en limitant le nombre et les capacités techniques des satellites SBIRS et des radars basés au sol. Des compensations dans le domaine des armements stratégiques pourraient inclure entre autres un remirvage limité d'ICBM et des mesures destinées à exclure la possibilité d'une frappe décapitante par des forces américaines plus efficaces. Le résultat d'éventuelles négociations sur ces sujets stratégiques va cependant largement dépendre des progrès technologiques que les Etats-Unis seront capables d'atteindre dans le domaine des défenses antimissiles.

³¹ Les options russes sont synthétisées par le Général de division (er) Vladimir Belous dans son entretien avec *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 2000, n. 25, p. 1-2.

³² En novembre 2000, Vladimir Poutine a proposé de réduire les arsenaux nucléaires stratégiques russe et américain de 1 500 têtes chacun d'ici 2008, après quoi il envisage des réductions encore plus drastiques (*Interfax*, 13 novembre 2000). Selon Marshal Sergeev, cette proposition ne vaut que si les Etats-Unis continuent d'adhérer au Traité ABM (*Interfax*, 15 novembre 2000).

³³ Pour une analyse intéressante de cette question, voir : V.N. Tsygichko et A.A. Piontkovsky, « Dogovor po PRO: nastoyaschee i budushee » ainsi que S.V. Kreidin, « Ogranichennaya PRO: likvidatsiya slabosti ili ukreplenie sily? », dans *Voennaya Mysl*, 2000, n. 1, pp. 6-18.

Dans ce contexte, il sera important de conserver en mémoire la dimension chinoise. Beijing ne sera probablement pas autorisé à bloquer un compromis américano-russe sur les défenses antimissiles, mais la Chine demandera vraisemblablement un certain prix à son partenaire stratégique russe et recevra une forme de compensation. La forme que cette compensation pourrait prendre est controversée, mais parmi les choses que la Russie peut offrir, les Chinois apprécient surtout sa technologie militaire.

Mis à part les réductions des stocks d'armes et le débat sur la relation entre moyens offensifs et défensifs, la Russie et les Etats-Unis ont accru les échanges d'informations sur les tirs de missiles. C'est particulièrement utile pour la Russie, compte tenu de la réduction de son réseau de radars et de satellites destinés à l'alerte avancée. La Russie a proposé que le centre d'échanges ouvert à Moscou en 2000 ouvre ses portes à d'autres puissances nucléaires. Les experts militaires russes proposent d'autres mesures de confiance sur la base d'une plus grande transparence, telle qu'un élargissement massif des échanges d'information pour qu'ils incluent même les systèmes nucléaires basés en mer et des données à propos des trouble-fête potentiels³⁴.

La Russie est également ouverte à la discussion de différentes options de *de-alerting*, mais elle souhaite conserver en alerte une part substantielle de son arsenal nucléaire, quelque 500 ou 600 têtes nucléaires, également comme garantie contre des puissances nucléaires tierces³⁵.

S'agissant des armes nucléaires tactiques, le moratoire annoncé par Gorbatchev en 1991 et confirmé par Eltsine l'année suivante, tient toujours³⁶. La mesure a effectivement éliminé les systèmes nucléaires tactiques sol-sol en Europe, tout en laissant intacts ceux basés en mer ou sur avion. La Russie veut conserver des armes nucléaires tactiques en réserve pour sa dissuasion étendue et ne s'intéresse que prudemment à la perspective de réduction négociée dans ce domaine. Si l'on tient compte de la nature duale (nucléaire et conventionnelle) de la majorité des vecteurs, de telles négociations seront vraisemblablement difficiles et de longue haleine.

³⁴ Général de division (er) Pavel Zolotaryov, « Tsepnaya reaktsiya strakha », *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 2000, n. 35, p. 4.

³⁵ Pour un excellent résumé de l'approche russe, voir Vladimir Dvorkin, *op. cit.* dans note 9, p. 51.

³⁶ Adoptant une attitude comparable, le président Bush a accepté les mêmes obligations en 1991.

La Russie et l'Occident partagent des objectifs sur la question de la prolifération des ADM. Cependant une distinction importante doit être faite. Du point de vue de Moscou, la prolifération est située très bas sur la liste des menaces. Les Etats-Unis perçoivent traditionnellement le double défi de la prolifération nucléaire et balistique comme les menaces ultimes, parce qu'elles portent sur l'Amérique elle-même. Pour la Russie, nombre d'autres menaces – comme le terrorisme lié à la guerre en Tchétchénie, l'instabilité qui menace les régimes d'Asie centrale, etc. – sont beaucoup plus réelles et immensément plus pertinentes.

Il existe également un certain scepticisme vis-à-vis de la capacité de la communauté internationale à stopper et renverser la dissémination des armes nucléaires et des missiles : d'une certaine manière les chevaux sont sortis de l'écurie. Bien que la Russie ait proposé de créer un système global pour limiter la prolifération de la technologie des missiles, il s'agit plutôt d'une alternative diplomatique au déploiement de la NMD par les Américains. Il n'est pas possible d'arrêter le progrès technologique et, de plus, la domination mondiale des Etats-Unis incite tous ceux qui redoutent une interférence américaine à se doter des seules armes qui font peur à Washington. Pour l'instant, la seule contribution du président Poutine à la non-prolifération a été sa proposition, formulée à l'occasion du sommet du Millénaire des Nations unies, de n'utiliser ni l'uranium enrichi ni le plutonium dans les réacteurs nucléaires civils.

Beaucoup d'analystes occidentaux estiment que la Russie est une partie du problème de la prolifération. Le gouvernement américain a exprimé publiquement son inquiétude à propos des transferts de technologie nucléaire et balistique de la Russie en direction d'Etat problématique comme l'Iran³⁷. Une grande publicité a entouré le cas des gyroscopes russes envoyés en Irak. Moscou dément habituellement ces allégations, affirmant que les Américains s'inquiètent de la compétition avec la Russie dans le domaine du nucléaire civil. Certains officiels russes ajouteraient de plus que l'usage de la force par l'OTAN au Kosovo a renforcé l'incitation de certains

³⁷ Voir, par exemple, « The Threat of Nuclear Diversion », Statement for the Record de John Deutsch, directeur du Central Intelligence to the Permanent Subcommittee on Investigations of the Senate Committee on Government Affairs, 20 mars 1996, pp. 4-5.

régimes à acquérir des armes nucléaires et se doter ainsi d'une immunité face à une intervention militaire menée par les Etats-Unis³⁸.

Plusieurs points doivent être mentionnés ici. En premier lieu, au cours de la décennie de transformations post-communistes, tumultueuses et souvent chaotiques, les arsenaux nucléaires ont été conservés en l'état et sous contrôle. Il y a eu relativement peu de vols de matières nucléaires. En second lieu, le ministère de l'énergie atomique est en fait une puissante entreprise qui peut efficacement faire valoir ses intérêts au sein du gouvernement russe. Il lorgne vers le lucratif marché nucléaire civil international et n'est pas prêt à céder facilement aux pressions politiques de l'Occident, qu'il perçoit sans équivoque comme un rival. En troisième lieu, il existe divers groupes criminels en Russie qui sont impliqués dans le trafic de technologies sensibles vers l'étranger. Le caractère relâché des contrôles des douanes russes (et de la CEI) et une corruption envahissante ont facilité leurs activités.

On attend du gouvernement qu'il renforce ses contrôles sur les exportations nucléaires et sur la sûreté nucléaire. A cet égard, quelques progrès semblent avoir été faits récemment. Toutefois, la sûreté des installations nucléaires civiles, comme les réacteurs, demeure encore un sujet d'inquiétudes importantes, comme l'est le risque de fuite des cerveaux vers les Etats préoccupants.

Curieusement, la Russie est moins préoccupée des proliférants potentiels que sa position géostratégique ne le suggérerait. Les estimations russes des capacités nord-coréennes ou iraniennes sont beaucoup plus conservatrices que celles faites aux Etats-Unis. Plus important, Moscou est en désaccord avec Washington sur les intentions des proliférants potentiels. Alors que les Américains analysent ces intentions dans une logique mondiale, les Russes insistent sur le contexte régional. Moscou ne perçoit pas les dirigeants nord-coréens ou iraniens comme irrationnels, mais au contraire comme très rationnels, c'est-à-dire prêts à utiliser le chantage nucléaire pour arracher des concessions aux Etats-Unis. Inversement, certains Russes soupçonnent l'administration américaine d'utiliser la notion d'Etats voyous ou d'Etats préoccupants comme couverture pour la promotion du « monde

³⁸ Colonel L.A.Kononov, « O probleme yadernoy opasnosti v sovremennom mire », dans *Voennaya Mysl*, 2001, n. 1, janvier-février, p. 5.

unipolaire ». Ils accusent les Américains de faire deux poids, deux mesures en imposant des sanctions à la Russie pour sa coopération avec l'Iran tout en concluant un accord similaire avec la Corée du Nord dont les Russes ont été exclus. Enfin, la Russie ne perçoit pas les Etats voyous comme des adversaires potentiels. La Corée du Nord, l'Iran, l'Irak ou la Libye ont été des clients de l'URSS dans le passé et sont très directement intéressés à maintenir une coopération avec la Russie. Moscou préfère les gérer plutôt que faire pression sur eux³⁹. Les Russes croient que leur présence sur le terrain, par exemple en Iran, ne va pas seulement leur procurer des avantages matériels, mais également leur offrir l'opportunité de surveiller les développements de l'intérieur et même d'influencer les politiques locales.

Une bombe dans les mains des ennemis déclarés de la Russie parmi les extrémistes musulmans serait pourtant perçue comme une menace majeure. Pendant la première guerre (1994-1996), les rebelles tchéchènes ont menacé à plusieurs reprises d'en venir au terrorisme nucléaire. Dans les faits, ils ont seulement mis en scène un unique exercice de démonstration (en disposant des matières radioactives dans un parc de Moscou en 1995). Si les Talibans devaient prendre possession de la bombe, les Russes y verraient immédiatement une menace. Comme le dialogue russo-américain sur l'Afghanistan au cours du second semestre 2000 l'a démontré, Moscou serait prête à s'engager dans des actions de contre-prolifération conjointe (telles que des frappes aériennes ou de missiles) avec les Etats-Unis.

Ayant reconnu avec réticence (sans toutefois l'accepter) la prééminence globale de l'Amérique, au moins quelques experts russes se félicitent de ce qu'ils appellent la multipolarité nucléaire. Ce système place la Russie aux côtés des Etats-Unis au sommet de la pyramide, le Royaume-Uni, la France et la Chine occupant le niveau intermédiaire et l'Inde, le Pakistan et Israël au pied de la construction, sous laquelle se trouvent les Etats du seuil, comme l'Iran ou la Corée du Nord. Ce modèle n'appelle pas tant la continuation des rivalités de la guerre froide qu'une action concertée pour prévenir et repousser de nouvelles menaces nucléaires à la paix et à la sécurité internationales⁴⁰.

³⁹ Comme le montre particulièrement bien le voyage de Vladimir Poutine en Corée du Nord en juillet 2000, à la suite duquel le président Kim Il Jong a vaguement promis de suspendre tout nouvel essai de missile stratégique.

⁴⁰ L.A. Kononov, *op. cit.* dans note 38, p. 7-8 et 11.

V.5 La perception russe de l'identité européenne de défense

La montée des capacités militaires de l'Union européenne (UE) a initialement provoqué une certaine inquiétude en Russie. La logique en est simple : la Russie n'a pas de relation d'alliance avec l'UE ; les pays de l'UE sont membres de l'OTAN ; une UE plus unie deviendra peut-être plus affirmative à l'égard de la périphérie de la Russie ou de la Russie elle-même. En conséquence, l'avantage comparatif de la Russie comme puissance militaire dominante sur le continent européen en sera érodé.

Plus tard cependant, cette attitude atavique a changé. Les leaders politiques et les chefs militaires russes ont commencé à voir le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense distincte dans le contexte d'une multipolarité croissante. Alors que l'Europe devient plus autonome, l'influence de l'Amérique de ce côté de l'Atlantique va décroître et la Russie sera en mesure d'entretenir des relations plus équitables avec les deux parties de l'Occident, l'Union européenne et les Etats-Unis. En résumé, la Russie pourrait et devrait développer et approfondir ses relations avec l'Union européenne, afin de compenser ses problèmes avec l'OTAN.

Le sommet franco-britannique de Saint-Malo a soulevé beaucoup d'intérêt en Russie et presque pas d'inquiétudes. Même la perspective d'une politique concertée de dissuasion menée par les pays d'Europe occidentale est désormais davantage perçue dans le contexte des relations transatlantiques que dans le cadre Est-Ouest traditionnel. Les vieilles peurs relatives à l'Allemagne sont en sourdine. En fait, l'Allemagne est perçue comme le membre de l'UE le plus intéressé par une relation avec la Russie.

L'élément traditionaliste de la communauté stratégique russe espère également que cela va aider à affaiblir la prééminence américaine en Europe. La perspective d'une indépendance stratégique de l'Europe à l'égard des Etats-Unis est néanmoins perçue comme éloignée. L'OTAN va demeurer la principale organisation de sécurité de l'Ouest pour l'avenir prévisible. La Russie ne peut pas se permettre d'ignorer cette réalité, même si elle considère l'UE comme le principal pôle d'attraction et cherche à s'en rapprocher⁴¹.

⁴¹ Pour une bonne analyse des récentes approches russes de la « militarisation » de l'UE, voir Dmitri Danilov, « Rossiya v bolshoy Evrope: strategiya bezopasnosti », *Sovremennaya Evropa*, 2000, n. 2, avril-juin, pp. 50-61. Voir également Dmitri Danilov et Stephan De Spiegeleire, « Du

Une approche plus constructive serait de travailler à un arrangement qui inclurait la Russie, les pays européens et les Etats-Unis. Faisant un pas dans cette direction, le président Poutine a proposé un plan pour développer une TMD européenne, préparé par des scientifiques proches du dirigeant de la faction réformiste Yabloko, Grigory Yavlinski. Pour l'instant, la Russie a suggéré tout un catalogue d'actions communes des Etats participants : analyse de la menace de la prolifération des missiles ; concept pour un système européen de défense antimissile de théâtre et décisions relatives au développement et au déploiement ; création d'un centre multilatéral d'alerte avancée sur les tirs de missiles ; exercices de commandement ; ultérieurement, recherche, expérimentation et développement d'un système TMD ; enfin, développement d'une TMD « pour des actions communes ou coordonnées de défense des forces de maintien de la paix ou de la population européenne ». L'ensemble du processus prendrait jusqu'à 10 ou 15 ans pendant lesquels les Russes ne craignent pas de vraies menaces balistiques sur l'Europe.

Les Russes surestiment peut-être l'intérêt européen et américain pour leur technologie antiaérienne et antimissile, développée autour du système S-300 couronné de succès. La création d'un système conjoint pour l'Europe, avec une participation russe et américaine, constituerait un vrai défi. Néanmoins, si l'initiative Poutine est suivie de propositions plus précises – qui ont fait défaut jusqu'ici –, un socle concret pourrait voir le jour dans la relation de sécurité russo-occidentale.

V.6 Conclusion

Au début du XXI^{ème} siècle, la Russie cesse progressivement d'être une superpuissance nucléaire. A moyen terme au moins, elle demeurera cependant une puissance nucléaire majeure. Son principal problème sera de gérer son déclin, à la fois mentalement et physiquement (mise en œuvre des réductions et éliminations nécessaires) et de reconfigurer ses ressources pour les tâches de demain. Quoi qu'il en soit, la Russie aura du mal à jouer la carte nucléaire pour promouvoir ses intérêts nationaux. Malgré tout le

découplage au recouplage. Une nouvelle relation de sécurité entre la Russie et l'Europe occidentale ? », *Cahier de Chaillot* n. 31, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, avril 1998.

prestige que confère un important arsenal nucléaire, on est de plus en plus conscient à Moscou de la nécessité de développer les forces conventionnelles.

Dans les années à venir, la Russie devra trancher en ce qui concerne la structure et les missions de ses forces armées, et en particulier la relation entre le nucléaire et le conventionnel. Cela dépendra *in fine* de la décision encore plus fondamentale sur l'identité stratégique de la Russie post-soviétique. En d'autres termes, la Russie se rapproche-t-elle inexorablement de l'Union européenne et s'oriente-t-elle vers une démilitarisation progressive de ses relations avec l'Occident ? Ou, au contraire, va-t-elle se replier dans une forme d'auto-isollement ? Ou encore chercher à construire des alliances anti-occidentales avec la Chine et peut-être l'Iran ?

La future identité stratégique de la Russie sera déterminée par une série de tests sérieux, y compris l'évolution de la problématique ABM-NMD et la montée potentielle des tensions ou même des crises américano-chinoises à propos de Taiwan qui menaceraient d'aspirer la Russie. Dans un futur un peu plus lointain (10-15 ans), la Russie va devoir trouver un moyen de gérer une Chine qui ne sera plus un nain nucléaire.

D'un point de vue plus pratique, la doctrine militaire russe devra être réexaminée compte tenu des circonstances justifiant l'emploi des armes nucléaires. L'accent mis actuellement sur le nucléaire doit être nuancé en fonction des forces conventionnelles modernes de l'après guerre froide.

Plus la Russie poursuit son chemin vers la démocratie, l'économie de marché, le développement de la société civile et l'intégration dans le monde, plus il est probable que sa nouvelle stratégie vis-à-vis de l'Occident sera fondée sur la dissuasion minimale combinée à des mesures de confiance efficaces. Si la Russie évolue d'une parité fondée sur la confrontation à une forme de sécurité coopérative et finalement de communauté de sécurité, elle devra repenser également son approche de l'*arms control*.

La prolifération nucléaire et balistique en Asie et au Moyen-Orient confrontera la Russie à des défis exigeant une coopération internationale. Dans ce contexte, l'Union européenne et les Etats-Unis seront plus vraisemblablement ses partenaires que ses rivaux.

Ce scénario optimiste n'est cependant pas garanti. Une Russie renégate qui chercherait à reconquérir son empire perdu ou défierait les Etats-Unis dans une alliance (inégaie) avec la Chine est également une possibilité, certes peu probable aujourd'hui. Mais, si les réformes intérieures échouaient et si elle devait se chercher un ennemi déclaré pour unifier le pays, la Russie pourrait bien se retrouver à nouveau sur la trajectoire d'une collision avec l'Occident.

Chapitre Six

L'EQUATION NUCLEAIRE ASIATIQUE¹

Brad Roberts et Shen Dingli

Historiquement, l'Asie n'a guère compté dans l'analyse globale de la problématique des armes nucléaires. Or l'importance de ce continent ne peut que croître. On peut même affirmer que le rôle de l'Asie dans l'équation nucléaire globale sera décisif dans les années à venir. Comme Thérèse Delpech l'a écrit, « les questions nucléaires les plus complexes se situent en Asie... Deux aspects ont éveillé peu d'attention jusqu'à présent : l'écart considérable entre les perspectives nucléaires asiatiques et occidentales à l'aube du troisième millénaire et le rôle possible des armes nucléaires dans un contexte très différent de celui de la guerre froide »².

De nombreux événements ont récemment démontré l'importance des questions nucléaires dans la région. En Asie du Sud, les essais nucléaires et les débats sur l'architecture future des forces de frappe soulèvent différentes questions. L'Inde et le Pakistan vont-ils s'en tenir à une dissuasion minimale ou s'orienter vers des capacités d'emploi plus robustes ? Face aux vives réactions politiques de la Chine au déploiement possible, par les Etats-Unis, de défenses antimissiles balistiques (NMD et TMD), quel sera l'avenir de la modernisation stratégique de la Chine et de ses relations nucléaires avec les Etats-Unis, la Russie, l'Inde et autres ? Quel sera l'impact des développements en Asie du Sud et en Chine sur le triangle stratégique Chine-Inde-Pakistan ? Dans quelle mesure l'ouverture politique récente entre les deux Corée influencera-t-elle les efforts entrepris pour éliminer le danger nucléaire dans la péninsule et garantir que la Corée demeure exempte d'armes nucléaires ? Avec la dissémination actuelle de capacités nucléaires énergétiques civiles, qu'en est-il des capacités nucléaires latentes de bien d'autres acteurs régionaux, notamment le Japon et Taiwan ?

¹ Les opinions exprimées ici sont sous la responsabilité des auteurs et ne devraient être attribuées à aucune des institutions auxquelles ils sont affiliés. Les auteurs remercient Ralph Cossa, Thérèse Delpech, Katy Oh Hassig et Burkard Schmitt pour leurs commentaires sur les précédentes versions de ce chapitre.

² Therese Delpech, « Nuclear Weapons and the New World Order: Early Warning from Asia? » *Survival*, vol. 40, n. 4, hiver 1998-1999, pp. 57-76.

Pour tenter de répondre à ces questions et souligner leur importance pour l'équation nucléaire globale, nous examinerons d'abord le paysage nucléaire asiatique, notamment les développements en Asie du Sud, en Asie du Nord-Est et d'autres aspects tels que l'influence des puissances majeures. Nous esquisserons ensuite trois scénarios possibles. Enfin, nous analyserons les facteurs qui détermineront l'avenir, et en particulier les défenses antimissiles balistiques américaines (BMD), la relation entre la Chine populaire et les Etats-Unis et le rôle de l'*arms control*³.

VI.1 Observations préliminaires sur l'histoire nucléaire de l'Asie

L'Asie a peut-être été un détail pour de nombreux experts occidentaux du nucléaire, mais il serait exagéré d'affirmer qu'elle n'a pas compté au cours des cinq premières décennies de l'ère nucléaire.

La Chine est devenue la cinquième puissance nucléaire pendant les années 1960. La décision de Mao Zedong d'acquérir des armes nucléaires a reflété le profond mécontentement de Beijing face aux menaces nucléaires de Washington dans les années 1950. Elle traduisait sans doute également son désir de doter enfin la République populaire de Chine d'un statut de grande puissance et d'un siège de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies⁴.

La conclusion du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) en 1968 a clairement fermé la porte à nombres d'ambitions nucléaires dans la région, réelles ou potentielles. Comme on le décrira plus en détail ci-après, le Japon, l'Australie, l'Indonésie et d'autres pays encore débattaient du rôle éventuel futur des armes nucléaires dans leur politique de sécurité nationale au moment où le TNP a été négocié et est entré en vigueur.

³ Les deux auteurs collaborent sur un projet écrit pour la première fois. Mais il leur est souvent arrivé récemment de parler aux mêmes tables rondes tenues lors de conférences sur la sécurité asiatique et nucléaire. La présente analyse reflète leur souhait commun de montrer précisément quels sont les fondements communs de leurs positions respectives dans le domaine nucléaire et quelles sont leurs divergences, dans l'espoir de donner au débat politique des éléments d'information permettant de mieux comprendre comment les intérêts de leurs deux pays tantôt se recourent tantôt sont en concurrence.

⁴ John Wilson Lewis et Xue Litai, *China Builds the Bomb*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1998.

En outre, l'Asie était une zone de compétition nucléaire américano-soviétique. Pendant la guerre froide, l'Union soviétique entretenait une présence militaire très significative en Asie, incluant des armes nucléaires. Les Etats-Unis déployaient des armes nucléaires dans la région, embarquées sur navire et en Corée du Sud. Les réductions successives des arsenaux entreprises depuis la fin de la guerre froide ont eu un impact important sur la présence de ces forces en Asie orientale. Elles ont commencé avec l'accord de 1987 sur les Forces nucléaires intermédiaires (FNI), qui a eu pour résultat le retrait des missiles soviétiques sol-sol de la région, dont une grande quantité (parmi lesquels la force de SS-20) visait la Chine et d'autres Etats d'Asie orientale⁵. En 1991 et 1992, l'Union soviétique, puis la Russie, promit des mesures unilatérales de retrait des forces nucléaires non-stratégiques, y compris navales, bien qu'il reste un doute sur leur mise en œuvre réelle. Avant même la Russie, les Etats-Unis avaient annoncé et appliqué des mesures identiques concernant le retrait de leurs propres forces dans la région⁶.

Nous ne devons pas non plus ignorer que le statut nucléaire de l'Inde et du Pakistan est ambigu depuis au moins deux décennies. L'Inde a testé un dispositif nucléaire en 1974 (essai qu'elle a qualifié « d'explosion nucléaire pacifique ») et a mis en œuvre plusieurs réacteurs civils dont les combustibles peuvent être retraités (filrière uranium-plutonium), provoquant ainsi des spéculations ininterrompues sur ses capacités nucléaires militaires⁷. On estime que le Pakistan a acquis une capacité nucléaire militaire au milieu des années 1980. Des sanctions lui ont été imposées par les Etats-Unis en 1992, quand l'administration Bush (père) n'a pu certifier qu'Islamabad ne possédait pas d'armes nucléaires⁸. Les essais de 1998 étaient donc d'autant plus frappants qu'ils sont intervenus à un moment où des progrès réels étaient accomplis pour s'écarter des périls nucléaires, et où les

⁵ Voir Patrick Garrity, « Nuclear Weapons and Asian-Pacific Security », *National Security Studies Quarterly*, hiver 1998, p. 60. Voir également Robert Norris, et al., *Nuclear Weapons Databook*, vol V, Westview Press, Boulder, CO, 1994.

⁶ Andrew J. Mack, « Proliferation in Northeast Asia », *Occasional Paper* n. 28, Henry L. Stimson Center, Washington, DC, juillet 1996, p. 4. Voir également Leonard Spector, Mark G. McDonough, et Evan S. Medeiros, *Tracking Nuclear Proliferation*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1995, p. 55.

⁷ George Perkovich, *India Builds the Bomb*, University of California Press, Berkeley, CA, 1999.

⁸ Section sur « Crisis in South Asia », *Arms Control Today*, vol. 28, n. 4, mai 1998, pp. 22-27.

puissances nucléaires établies prenaient une variété de mesures bilatérales et unilatérales pour réduire les risques et les menaces nucléaires.

Ce rapide tour d'horizon suggère que la rivalité entre les superpuissances, pendant la guerre froide, a détourné l'attention de plusieurs facteurs nucléaires importants en Asie, ce qui est assez logique du reste. Quinze ans après la guerre froide, il importe toutefois de comprendre que l'Asie a depuis longtemps sa propre histoire nucléaire.

VI.2 Examen du paysage nucléaire asiatique

Les experts nucléaires occidentaux qui se sont penchés sur l'Asie, ont eu tendance à se concentrer sur le défi nucléaire nord-coréen et sur les essais de l'Inde et du Pakistan, avec des références occasionnelles à la Chine, qualifiée de « pygmée nucléaire »⁹. Les experts asiatiques, par contre, s'intéressent surtout à la liquidation de la confrontation nucléaire entre les grandes puissances, en notant éventuellement au passage les développements nucléaires dans certaines régions particulièrement importantes. Nous opterons pour une approche plus complète, en passant en revue les facteurs nucléaires par sous-région.

L'Asie du Sud

C'est en Asie du Sud que la question nucléaire est la plus saillante. Une nouvelle ère s'est ouverte avec les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en 1998. Il ne serait pas tout à fait exact d'affirmer que ces deux États ont acquis des armes nucléaires à ce moment précis, puisqu'il semble que tous deux en possédaient bien plus tôt et qu'ils ont procédé aux explosions

⁹ Les publications suivantes, qui démontrent la quasi-absence de référence à l'Asie dans la conceptualisation de l'avenir nucléaire, n'utilisent pas spécifiquement le terme « pygmée », qui apparaît pourtant comme un raccourci commode : *The Future of US Nuclear Weapons Policy*, Report of the Committee on International Security and Arms Control, National Academy of Sciences, Washington, DC, 1997; *US Nuclear Policy in the 21st Century: A Fresh Look at National Strategy and Requirements*, rapport du Center for Counterproliferation Research, National Defense University, et du Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, National Defense University, Washington, DC, 1998, et *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*, Canberra, 1996.

de 1998 autant pour démontrer une capacité existante que pour tester et valider des formules de têtes nucléaires. Toujours est-il que les choix de l'Inde et du Pakistan seront décisifs pour l'avenir nucléaire de l'Asie du Sud.

D'un côté, Delhi et Islamabad peuvent réussir à formuler des postures nucléaires restreintes au niveau minimum requis pour la stabilité, comme ils se sont engagés à le faire. Cela implique un nombre réduit d'armes déployées de manière à diminuer les chances de succès d'une attaque préemptive. D'un autre côté, un processus de développement compétitif de leurs forces pourrait les faire sortir de la dissuasion minimale. Cela est particulièrement vrai en Inde, où la recherche d'une posture nucléaire capable de mener une première frappe et de préserver une capacité de représailles pourrait conduire à des niveaux de forces quantitativement et qualitativement supérieurs à ce que de nombreux experts estiment nécessaires pour une dissuasion minimale. Il est clair en outre que les responsables de la défense indienne sont autant préoccupés par la Chine que par le Pakistan et sont peut-être motivés à long terme par la volonté de construire un arsenal adapté aux potentiels des deux pays. Il est certainement vrai aussi que les réflexions de l'Inde sur ses besoins nucléaires dépendent d'une frustration profonde de voir le statut de grande puissance, qu'elle estime être son dû, lui être refusé par la communauté internationale¹⁰. Tous ces facteurs pourraient favoriser le développement d'une force nucléaire indienne quantitativement et qualitativement plus substantielle que celle qui serait nécessaire pour une stricte dissuasion minimale à l'égard du Pakistan, bien que Delhi n'ait pas encore pris la décision de dépenser l'argent (et le capital politique) nécessaire à son déploiement¹¹.

La communauté internationale a tout intérêt à voir l'Inde et le Pakistan respecter les engagements pris pour mettre en place une dissuasion au

¹⁰ Jaswant Singh, « Against Nuclear Apartheid », *Foreign Affairs*, vol. 77, n. 5, septembre/octobre 1998, pp. 41-52.

¹¹ G. Balachandran, « Nuclear Weaponisation in India », *AGNI Studies in International Strategic Issues*, vol. 5, n. 1, janvier-avril 2000, pp. 37-50. Voir également Gregory S. Jones, *From Testing to Deploying Nuclear Forces: The Hard Choices Facing India and Pakistan*, Report IP-192, RAND, Santa Monica, CA, 2000 ; Sumit Ganguly, « Potential Indian Nuclear Forces Postures », *Cooperative Monitoring Center Occasional Paper* n. 19, Sandia National Laboratories, Albuquerque, NM, janvier 2001.

niveau le plus bas possible et ne pas commencer une course aux armements nucléaires. Les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies les ont vivement incités à choisir cette voie, exprimant une forte préférence pour que l'Inde et le Pakistan reviennent à un statut non nucléaire et rejoignent le TNP en tant qu'Etats non nucléaires¹². La Chine a joué à cet égard un rôle leader dans la formulation de la résolution du Conseil de sécurité. De nombreux experts chinois estiment que les Etats-Unis ont trop rapidement opté pour le compromis, en abandonnant les sanctions prises à l'encontre de l'Inde pour son choix nucléaire. Ils considèrent même que Washington soutient tacitement les ambitions nucléaires de Delhi dans le cadre d'une stratégie d'encerclement et d'endigement de la Chine. A Beijing, on continue d'espérer qu'une ligne plus dure pourrait amener Delhi à abandonner son programme nucléaire militaire. Les experts américains doutent quant à eux qu'une politique de pression puisse être efficace. Ils critiquent en outre le soutien apporté dans le passé par la Chine au programme nucléaire pakistanais et ne sont pas convaincus qu'elle soit réellement engagée à inverser les développements nucléaires sur le sous-continent¹³. Tout en désapprouvant sans ambages les choix nucléaires indiens, l'administration Clinton a maintenu le dialogue avec Delhi ne serait-ce que pour montrer le respect des Etats-Unis à l'égard de l'Inde. L'assistance militaire russe à l'Inde est une autre facette des relations stratégiques qui se tissent, Moscou cherchant de nouvelles ventes d'armes et une plus grande influence politique à travers ses accords avec Delhi. Dans un tel contexte, Beijing doute encore davantage de l'efficacité des efforts internationaux entrepris pour contenir la prolifération nucléaire en Asie du Sud.

Il faut également prendre en compte les conséquences possibles d'une crise nucléaire en Asie du Sud, pour le sous-continent et le reste de l'Asie (voire le monde entier). Il est clair qu'une guerre nucléaire aurait des conséquences terribles pour les populations de l'ensemble de la région et pour toute autre personne exposée aux retombées. De fortes pressions internationales seraient alors exercées sur le Conseil de sécurité de l'ONU pour qu'il fasse tout le nécessaire pour mettre un terme au conflit le plus vite possible et aider à la décontamination des régions concernées. Un autre scénario serait

¹² Résolution 1172 du Conseil de sécurité des Nations unies, 6 juin 1998.

¹³ Shirley A. Kan, *China's Compliance With International Arms Control Agreements*, rapport à l'intention du Congrès, Congressional Research Service, Washington, DC, mis à jour régulièrement.

une situation de pré-guerre – une crise militaire sur laquelle plane la menace nucléaire. Celle-ci pourrait, à l'image de la crise de Cuba au début des années 1960, arriver à convaincre chaque partie de l'urgence d'éviter les risques d'une guerre nucléaire. Ce scénario est réaliste, sachant que l'une et/ou l'autre des parties pourrai(en)t être conduite(s) à prendre des initiatives au niveau conventionnel, croyant que la dimension nucléaire interdira une réaction trop forte de son adversaire. Selon certains observateurs, c'est peut-être pour cette raison que le Pakistan a accentué le conflit du Cachemire en 1999 ; pour d'autres, la désescalade du conflit à l'automne 2000 a montré qu'à Delhi comme à Islamabad, on considérait que le Cachemire ne méritait pas de courir le risque d'une guerre nucléaire. Un autre scénario envisage une paix froide prolongée en Asie du Sud ; son danger serait de suggérer que la nucléarisation comporte plus d'effets stabilisateurs et pacificateurs que de risques.

Asie du Nord-Est

En Asie du Nord-Est, c'est la République populaire démocratique de Corée (RPDC ou Corée du Nord) qui suscite depuis de nombreuses années le plus d'inquiétudes. Ses ambitions nucléaires remontent à la fin des années 1950, lorsqu'elle a signé avec l'Union soviétique un accord sur la création d'un institut de recherche nucléaire conjoint à Yongbyon¹⁴. En décembre 1991, les deux Corée ont signé une Déclaration conjointe sur la dénucléarisation de la péninsule coréenne, par laquelle elles s'engageaient à ne pas tester, produire, recevoir, posséder, déployer ou utiliser d'armes nucléaires ou posséder des sites de retraitement nucléaire et d'enrichissement de l'uranium¹⁵. Plus ou moins à la même époque, les Etats-Unis ont retiré toutes leurs armes nucléaires de Corée du Sud (comme de tous les autres sites outre-mer en dehors de l'Europe), éliminant par là même un argument que la Corée du Nord avait utilisé pour retarder la signature de son accord de garantie avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Ce retrait était en fait la condition *sine qua non* de la signature par Pyongyang.

¹⁴ Kongdan Oh, « Nuclear Proliferation in North Korea », dans W. Thomas Wander et Eric H. Arnett (dir.), *The Proliferation of Advanced Weaponry: Technology, Motivations, and Responses*, American Association for the Advancement of Science, Washington, DC, 1992, pp. 165-176.

¹⁵ Pour une description, voir *Arms Control Today*, vol. 22, n. 2, mars 1992, p. 26. Analysé dans Andrew J. Mack, *op. cit.* dans note 6, pp. 55-56.

Mais les inspections de l'AIEA qui ont suivi ont soulevé une série de questions à propos du traitement du combustible irradié et du refus de la Corée du Nord d'accepter des inspections sur deux sites de déchets nucléaires suspects. Le 12 mars 1993, la Corée du Nord annonçait son retrait du TNP, effectif 90 jours plus tard.

Près de 18 mois plus tard, après une crise de plus en plus aiguë, ponctuée par l'estimation de la CIA selon laquelle la Corée du Nord aurait peut-être produit une ou deux armes nucléaires et par la mort soudaine de Kim Il Sung, les Etats-Unis et la Corée du Nord ont conclu un « Accord cadre » destiné à permettre un règlement global de la question nucléaire. Pour Washington, l'accord était l'alternative à la guerre. Pour Beijing, la discussion et la négociation étaient la meilleure approche pour régler la crise. Le cadre agréé engage les deux parties à coopérer pour remplacer les réacteurs graphite-gaz nord-coréens, ainsi que les installations qui leur sont liées, par des centrales à eau légère moins proliférante, à s'engager vers une normalisation complète des relations politiques et économiques, et à travailler conjointement à l'établissement d'une péninsule coréenne exempte d'armes nucléaires. La RPDC s'engage également à ouvrir tous les sites à des inspections, avant la livraison des composants nucléaires essentiels aux nouveaux réacteurs, les anciennes installations étant démantelées après la réalisation du contrat. L'Organisation pour le développement de l'énergie dans la péninsule coréenne (KEDO) a été créée pour financer ces objectifs et pour fournir à la Corée du Nord une quantité supplémentaires de pétrole pendant la phase de construction.

L'Accord cadre reflétait aussi l'idée largement répandue à Washington selon laquelle le régime nord-coréen s'effondrerait avant que les réacteurs ne soient terminés¹⁶. Mais ce régime a eu la vie plus dure que beaucoup à Washington ne l'avaient pensé. Le problème nucléaire en Corée du Nord semble désormais un peu moins sensible, avec l'ouverture graduelle de Pyongyang et Séoul et les débuts d'un dialogue avec Washington à propos de l'avenir du programme de missiles. A ce jour incomplète, la mise en œuvre de l'Accord cadre s'est révélée utile pour freiner la recherche d'une capacité nucléaire militaire par la Corée du Nord. La question nucléaire est

¹⁶ Michael Mazaar, *North Korea and the Bomb*, Macmillan, Londres, 1995, et Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy With North Korea*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1998.

cependant loin d'être résolue et il est difficile pour l'administration Bush de décider si elle doit poursuivre ou non l'approche de son prédécesseur¹⁷. Le fait même que l'Accord cadre ait effectivement réussi à geler le programme nucléaire de la RPDC fait l'objet d'un vif débat¹⁸.

La question nucléaire coréenne ne se limite pas à la Corée du Nord. La Corée du Sud a également eu des ambitions nucléaires. Elle aurait, selon certaines sources, tenté d'acquérir des technologies nucléaires militaires avant de rejoindre le TNP en 1975 et elle n'a mis fin à son programme nucléaire militaire que sous la pression américaine¹⁹. Alliée des Etats-Unis, elle bénéficie à ce titre de garanties nucléaires pour sa sécurité. Celles-ci ont apparemment répondu aux inquiétudes de Séoul, qui n'a plus manifesté d'intérêt pour le nucléaire militaire, bien que le problème nucléaire nord-coréen persistât. Cependant, Séoul manifeste son intérêt pour le développement d'une capacité de retraitement du stock croissant de combustible nucléaire irradié, qui pourrait ultérieurement être détournée à des fins militaires.

¹⁷ Avant d'être nommé secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld avait indiqué son opposition générale à l'Accord cadre. « Notre accord nucléaire actuel avec la Corée du Nord ne met malheureusement pas fin à sa menace nucléaire. Il repousse simplement le jour où il faudra y penser ». Tiré des remarques faites devant la Heritage Foundation, « Strategic Imperatives in East Asia », 3 mars 1998. L'ancien secrétaire à la Défense William Perry, en tant que coordinateur américain de la politique à l'égard de la Corée du Nord et conseiller spécial auprès du président et du secrétaire d'Etat, dans son examen de l'Accord cadre en 1999, a exprimé ses propres préoccupations sur sa viabilité sur le long terme. Voir « Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations », 12 octobre 1999.

¹⁸ Fin 1997, un groupe d'experts lui donna une note globale de C/C+. Voir Ralph A. Cossa, *Monitoring the Agreed Framework: A Third Anniversary « Report Card »*, Pacific Forum CSIS, Honolulu, HI, octobre 1997. Voir également *Nuclear Nonproliferation: Implementation of the US/North Korean Agreed Framework on Nuclear Issues*, GAO/RCED/NSIAD-97-165, Report to the Chairman, Committee on Energy and Natural Resources, US. Senate, General Accounting Office, Washington, DC, juin 1997 et David Albright et al., *Solving the North Korean Nuclear Puzzle*, Institute for Science and International Security, Washington, DC, 2000.

¹⁹ Voir « Seoul Planned Nuclear Weapons Until 1991 », *Jane's Defence Weekly*, 2 avril 1994, p. 1; analyse de la Corée du Sud par Selig Harrison, « Japan and Nuclear Weapons », dans Selig Harrison (dir.), *Japan's Nuclear Future: The Plutonium Debate and East Asian Security*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1996, pp. 3-5 ; et Andrew J. Mack, *op. cit.* dans note 6, pp. 19-23.

La réunification de la Corée, qui semble de plus en plus inévitable, pose toutefois la question fondamentale de son statut nucléaire à long terme. Nombre d'analystes américains semblent tenir pour acquis qu'une Corée réunifiée demeurera non nucléaire et alignée sur les Etats-Unis. Cette supposition n'est généralement pas partagée en Asie. Les Coréens sont très attachés à leur indépendance et ont traditionnellement joué un rôle prépondérant dans la sécurité asiatique. Certains Coréens, au Nord comme au Sud, parlent en privé de conserver ou d'acquérir un statut nucléaire après la réunification. Les conséquences en seraient graves.

C'est au Japon qu'une telle évolution aurait les effets les plus immédiats. Bien entendu, le sentiment antinucléaire est profondément enraciné dans le corps politique japonais, après l'expérience de la frappe nucléaire américaine de 1945. En 1968, le Premier ministre Sato a opté, dans une résolution de la Diète, pour la politique des « trois non » : « le Japon ne fabriquera pas d'armes nucléaires, il n'en possédera pas et n'autorisera pas leur introduction sur son territoire »²⁰. Cet engagement fut ensuite confirmé par tous les gouvernements qui se sont succédés à Tokyo depuis lors. Le Japon est un membre considéré du TNP. De plus, toute demande potentielle de dissuasion nucléaire semble aujourd'hui satisfaite par le parapluie nucléaire américain.

Le Japon ne peut cependant pas être ignoré lorsque l'on passe en revue les différentes options pour l'avenir en Asie. En fait, les ambitions nucléaires japonaises donnent lieu à bien des conjectures dans la région. Ces soupçons peuvent être, pour une part, attribués au débat interne japonais qui a accompagné la formulation des « trois non ». Alors que se posait la question de l'adhésion au TNP, Sato aurait commandé une étude secrète pour examiner s'il était possible et souhaitable que le Japon se dote d'une force nucléaire indépendante. Il semblerait que l'étude ait conclu qu'un tel choix n'était pas souhaitable, mais qu'il n'y avait pas « d'obstacles techniques » grâce notamment à l'accumulation prévue de plutonium dans le cadre du programme nucléaire civil. Sato lui-même aurait dit en privé, moins de trois semaines après sa déclaration devant la Diète, qu'il « n'estimait pas le système de défense complet, sans posséder d'armes nucléaires à l'ère nucléaire ». Deux ans plus tard, le futur Premier ministre Yasuhiro

²⁰ Ces points et les points suivants sont tirés de Selig Harrison, *op. cit.* dans note 19, pp. 3-44.

Nakasone, alors directeur de l'Agence de défense, a avancé dans un Livre blanc que, « pour éviter de susciter des réactions étrangères hostiles et une guerre majeure, nous menons *actuellement* une politique de non-acquisition d'armes nucléaires » [italiques rajoutés]. De nombreux signes montrent que ce débat n'a pas été clos par la ratification japonaise du TNP. De fait, des responsables officiels japonais importants ont récemment évoqué la possibilité de reconsidérer l'option de posséder des armes nucléaires²¹.

Les soupçons peuvent également être motivés par l'infrastructure nucléaire mise en place depuis les années 1960. D'un point de vue purement technique, le Japon est aujourd'hui le modèle par excellence d'un État doté d'une capacité de production d'armes nucléaires virtuelle²². Il dispose d'un secteur nucléaire énergétique substantiel produisant un stock croissant de plutonium (placé intégralement sous garanties internationales)²³. Il détient également l'expertise scientifique et technique pour assembler rapidement un arsenal nucléaire²⁴. Il dispose de systèmes de lanceurs et de satellites produits à des fins commerciales, mais qu'il serait concevable d'utiliser pour une future force nucléaire. Aucune réassurance donnée par les responsables politiques japonais ne semble en mesure de calmer les inquiétudes suscitées par ces infrastructures. Peu d'observateurs semblent cependant avoir remarqué l'opposition croissante des Japonais au nucléaire civil, du fait de son coût très élevé et d'un certain nombre d'accidents récents²⁵.

Les inquiétudes s'expliquent aussi par l'histoire (passé impérial du Japon) et par la crainte d'une remilitarisation de la société japonaise. Ni les

²¹ Michiyo Nakamoto, « Minister quits over Japanese N-arms call », *Financial Times*, 21 octobre 1999, p. 6.

²² Michael J. Mazaar, « Virtual Nuclear Arsenals », *Survival*, vol. 37, n. 3, automne 1995, pp.7-26.

²³ Motoya Kitamura, « Japan's Plutonium Program: A Proliferation Threat? » *Nonproliferation Review*, hiver 1996, pp. 1-16 et Eiichi Katahara, « Japan's Plutonium Policy: Consequences for Nonproliferation », *Nonproliferation Review*, automne 1997, pp. 53-61.

²⁴ Un indicateur de cette capacité est l'emploi massif de « superordinateurs » par les services japonais engagés dans la recherche sur l'énergie et la physique nucléaires. Au moins huit « superordinateurs » seraient actuellement utilisés. Voir <http://www.netlib.org/benchmark/top500.html>.

²⁵ Robert A. Manning, « PACATOM: Nuclear Cooperation in Asia », *Washington Quarterly*, vol. 20, n. 2, printemps 1997, pp. 221-222.

Américains ni les Européens ne réalisent en général à quel point l'héritage du colonialisme et des guerres du siècle écoulé pèse toujours sur les perceptions des peuples asiatiques, et à quel point les soupçons sont forts dans une région où les questions nucléaires ne sont encore le plus souvent débattues qu'à huis clos²⁶.

Il n'est donc pas surprenant que les experts chinois ne partagent pas la bienveillance des Occidentaux à l'égard des ambitions nucléaires japonaises. De fait, beaucoup de Chinois croient que les Etats-Unis aident le Japon à développer une capacité nucléaire susceptible de se transformer rapidement en option militaire en cas de rupture d'alliance. Les Américains estiment au contraire que, par leur garantie de sécurité et leur présence militaire au Japon, ils endiguent l'intérêt de Tokyo pour les armes nucléaires. Cette différence de vue brouille les perceptions du rôle de la présence militaire américaine en Asie et de son utilité pour y décourager la prolifération nucléaire, un rôle que la Chine pourrait apprécier. Celle-ci préférerait cependant que le Japon fasse preuve de plus de transparence sur ses motivations à l'égard du nucléaire et les raisons pour lesquelles il augmente son stock de matières fissiles. La Chine redoute de plus de voir la relation de défense nippo-américaine se retourner contre elle et le Japon être entraîné dans les efforts des Etats-Unis pour protéger Taiwan. C'est pourtant ce que pourraient laisser supposer les révisions, finalisées en 1997, des textes portant sur la coopération bilatérale américano-japonaise en matière de défense et leur ambiguïté sur l'étendue géographique précise des futures activités militaires japonaises²⁷.

Quels sont les facteurs qui pourraient, à l'avenir, pousser le Japon à développer ses propres armes nucléaires ? Aussi éloigné soit-il, ce scénario n'est pas exclu. Différents cas de figure sont possibles : la Corée se réunifie et se dote d'armes nucléaires ; le régime de non-prolifération s'écroule, l'alliance avec les Etats-Unis prend fin ou se réorganise complètement ; des développements défavorables se produisent dans l'environnement de sécurité japonais. Certains Japonais évoquent en privé une augmentation

²⁶ Gerrit W. Gong (dir.), *Remembering and Forgetting: The Legacy of War and Peace in East Asia*, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 1996.

²⁷ Voir « Completion of the Review of the Guidelines for US-Japan Defense Cooperation », 23 septembre 1997, publié par l'Office of the Assistant Secretary of Defense for Public Affairs, Washington, DC, et disponible sur http://www.defenselink.mil/news/Sep1997/b09231997_bt50797b.html.

spectaculaire du nombre de missiles nucléaires chinois capables de frapper leur territoire comme le déclencheur d'une nucléarisation japonaise.

Taiwan

Au fil des années, les dirigeants à Taïpeh ont laissé poindre des ambitions nucléaires militaires. En 1994, Lee-Teng-hui, alors au pouvoir, a annoncé que Taïwan avait planifié l'acquisition d'armes nucléaires dans le passé et suggéré que « la question soit réexaminée dans une perspective à long terme »²⁸. Les États-Unis auraient fait pression sur Taïwan à différents moments pour qu'elle s'abstienne d'acquérir des armes nucléaires ainsi que les technologies et matériels nécessaires²⁹. En juillet 1995, Lee Teng-hui a finalement promis de ne pas rechercher une capacité nucléaire³⁰. La stratégie nucléaire taïwanaise a été décrite par Gerald Segal, comme d'une « ambiguïté intense et tendue »³¹. Pendant l'été 1998, Segal a rendu compte d'assertions d'officiels taïwanais selon lesquelles « les matières de qualité militaire existantes pouvaient être transformées en armes en trois à quatre mois ».³² Cependant, les quantités disponibles sont limitées par le fait que Taïwan ne possède pas de capacités d'enrichissement ou de retraitement.

La Chine, considérerait l'acquisition d'armes nucléaires par Taïwan comme un casus belli. Elle verrait également dans le rôle de Washington une forme de complicité, voire un double jeu.

²⁸ Ses commentaires ont fait suite au lancement par l'Armée de libération du peuple de missiles balistiques dans le détroit de Taïwan, décrit par les responsables à Beijing comme un test des nouveaux systèmes mais largement interprété comme visant à influencer le débat politique à Taïpei. Voir Alice Hung, « Taiwan: Taiwan Says It Will Study Need for Nuclear Arsenal », Reuters, 28 juillet 1995.

²⁹ David Albright et Corey Gay, « Taiwan: Nuclear Nightmare Avoided », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 54, n. 1, janvier/février 1998, pp. 54-60 ; Andrew Mack, *op. cit.* dans note 6, pp. 7-11 ; et Patrick Garrity, *op. cit.* dans note 5, p. 49.

³⁰ Cité dans Joyce Liu, « Taiwan Won't Make Nuclear Weapons, Says President », Reuters, 31 juillet 1995. Voir également Walter Pincus, « Investigators Now Focusing on Lee's Ties to Taiwan », *Washington Post*, 24 décembre 2000, pp. A-3, 14.

³¹ Gerald Segal, « Taiwan's Nuclear Card », *Asian Wall Street Journal*, 4 août 1998.

³² *Ibid.*

Ailleurs en Asie

La situation en Asie du Sud-Est est beaucoup moins compliquée. Aucun pays de la région ne manifeste actuellement un quelconque intérêt pour les armes nucléaires. Tous sont membres de la Zone exempte d'armes nucléaires d'Asie du Sud-Est. Certains pans de l'histoire nucléaire dans la région méritent néanmoins d'être analysés ici. En 1964 et 1965, des hauts responsables indonésiens, dont le président Sukarno, ont déclaré à plusieurs reprises que leur pays voulait acquérir des armes nucléaires. L'Indonésie aurait recherché l'assistance de plusieurs pays et a peut-être entrepris de construire un site d'essai. Selon certaines spéculations, elle aurait obtenu que la Chine s'engage à tester un engin indonésien, un projet qui est tombé à l'eau avec le coup d'Etat et le contrecoup qui a finalement conduit Suharto au pouvoir³³. Etant le seul pays de la région doté d'une industrie nucléaire naissante, l'Indonésie suscite parfois des inquiétudes sur ses intentions à long terme. La crise économique et politique prolongée a sans aucun doute compromis les investissements nécessaires à la mise en œuvre de tels objectifs.

L'Australie est un autre pays dont l'aventure nucléaire, de courte durée, demeure largement ignorée. Ce pays aurait en effet tenté d'acquérir des armes nucléaires auprès du Royaume-Uni à la fin des années 1950 et au début des années 1960 et s'est ensuite orientée vers le développement de capacités autonomes de production avant l'entrée en vigueur du TNP (que l'Australie a rejoint en 1972)³⁴. Pendant les années 1980, l'inquiétude à propos des ambitions nucléaires indonésiennes aurait conduit à un débat au sein du gouvernement australien sur une recommandation visant à « atteindre le seuil permettant d'assembler des armes nucléaires (...) dans

³³ Les Etats-Unis ont été suffisamment inquiets pour que le secrétaire d'Etat Dean Rusk en parle au ministre des Affaires étrangères Gromyko lors d'une réunion tenue en septembre 1965. Voir Department of State, Memorandum of Conversation during USSR Foreign Minister Gromyko's Dinner for Secretary Rusk, 1^{er} octobre 1965, Foreign Relations of the United States 1964-1968, vol. XI, p. 250. Pour plus de détails, voir la chronologie établie par Jim Walsh du Belfer Center for Science and International Affairs à la John F. Kennedy School of Government of Harvard University. Voir également Robert M. Cornejo, « When Sukarno Sought the Bomb: Indonesian Nuclear Aspirations in the Mid-1960s », *Nonproliferation Review*, vol. 7, n. 2, été 2000, pp. 31-43.

³⁴ Jim Walsh, « Surprise Down Under: the Secret History of Australia's Nuclear Ambitions », *Nonproliferation Review*, vol. 5, n. 1, automne 1997, pp. 1-20.

les délais les plus courts possibles », objectif pour lequel un plan d'urgence aurait été développé mais n'a jamais été approuvé³⁵.

Dans cette analyse du paysage nucléaire asiatique, il importe de ne pas négliger l'histoire nucléaire et le potentiel des Etats d'Asie centrale. En tant qu'ex-républiques soviétiques, ils ont fait, pendant des décennies, partie intégrante d'une puissance dotée d'un solide arsenal nucléaire. Un Etat de la région, le Kazakhstan, est un ancien détenteur d'armes nucléaires, ayant renoncé après l'indépendance aux capacités résiduelles héritées de l'arsenal ex-soviétique. Certains, sinon tous ces pays, détiennent également des vestiges de l'ancien complexe nucléaire de l'ex-URSS et des infrastructures militaires, biologiques, chimiques ou destinées aux missiles à longue portée³⁶. Une zone exempte d'armes nucléaires a été proposée pour la région et fait l'objet de discussions depuis plusieurs années³⁷. Son entrée en vigueur réduirait les risques d'une évolution négative du paysage nucléaire dans la région.

Dans l'ensemble de ces sous-régions, il ne semble pas que les risques d'acquisition du nucléaire soient significatifs. Certes, les anciennes ambitions nucléaires pourraient réapparaître si les circonstances changent. Mais cela présupposerait un effondrement de l'ordre nucléaire en Asie en général. La fin du TNP pourrait relâcher certaines limites imposées à ces Etats. Une guerre majeure quelque part dans la région pourrait aussi catalyser de nouvelles ambitions nucléaires.

VI.3 Le poids des grandes puissances

La dynamique nucléaire en Asie ne peut pas être réduite à la question des développements dans les différentes sous-régions. Les relations stratégiques entre la Chine, la Russie et les Etats-Unis sont également déterminantes. La fin de la guerre froide a considérablement amélioré la situation, en atténuant la confrontation entre les superpuissances en Asie et en réduisant les forces

³⁵ Voir Andrew J. Mack, *op. cit.* dans note 6, p. 2.

³⁶ *Nuclear Successor States of the Soviet Union: A Status Report on Nuclear Weapons, Fissile Materials, and Export Controls*, Monterey Institute of International Studies et Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, mars 1998.

³⁷ Oumerserik Kasanov, « On the Creation of a Nuclear-Weapon-Free Zone in Central Asia », *Nonproliferation Review*, automne 1998, pp. 144-147.

nucléaires américaines et soviétiques/russes dans la région, comme nous l'avons déjà évoqué.

Ces relations entre puissances majeures semblent cependant entrer dans une période plus dynamique, qui peut s'expliquer par trois facteurs.

- Le premier est le renouveau des armes nucléaires dans la doctrine militaire de la Russie et dans sa stratégie de sécurité nationale. Bien que les décideurs à Moscou continuent de prédire une diminution du nombre d'armes stratégiques déployées, l'arsenal nucléaire russe restera vraisemblablement très important pour de longues années. De plus, les réductions au niveau stratégique n'ont pas connu leur équivalent dans le domaine des armes tactiques, puisque la Russie continue d'en posséder et d'en déployer un grand nombre. Enfin, les capacités russes à portée intermédiaire ou intercontinentale pourraient s'accroître si Washington décidait d'abroger le Traité sur les défenses antimissiles balistiques (ABM), et si, en représailles, Moscou choisissait de se retirer du traité sur les Forces nucléaires intermédiaires (FNI). Ce dernier risque inquiète tout particulièrement la Chine, qui pourrait percevoir des forces intermédiaires russes modernisées comme un nouveau défi immédiat et substantiel. L'adoption explicite par Moscou d'une doctrine d'emploi en premier du nucléaire dans le cadre de sa nouvelle stratégie militaire ne fait qu'aggraver les inquiétudes de Beijing à cet égard, étant donné l'existence d'un accord bilatéral sino-russe codifiant un engagement de non-emploi en premier.
- Le second facteur est la modernisation des forces stratégiques chinoises. Cette modernisation a commencé il y a des décennies et va se poursuivre dans les années qui viennent, la Chine étant à la recherche de systèmes techniquement plus robustes et d'une stabilité stratégique adaptée à un environnement de sécurité évolutif. Par comparaison avec les arsenaux des Etats-Unis et de l'Union soviétique/Russie, l'arsenal chinois a toujours été relativement modeste par sa taille et son degré de sophistication³⁸. La modernisation a conduit au déploiement de

³⁸ Le Livre blanc récemment établi par la Chine mentionne brièvement l'armement nucléaire : « La Seconde force d'artillerie a été équipée avec des systèmes ainsi que des missiles de courte, de moyenne et de longue portée et intercontinentaux, elle est mobile et dispose d'une capacité de réaction rapide ». Voir « China's National Defense in

nouveaux missiles balistiques à courte et moyenne portée³⁹. Elle va également améliorer les capacités chinoises intercontinentales avec le développement de missiles mobiles à carburant solide⁴⁰. De plus, à Beijing comme à Moscou, le rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité nationale fait l'objet d'un vaste débat.

- Le troisième facteur est le choix des Etats-Unis de déployer des défenses antimissiles balistiques. D'un point de vue asiatique, les systèmes défensifs, de territoire ou de théâtre sont également importants en terme d'impact sur les perceptions et les réalités stratégiques. Ce sujet est développé de manière détaillée plus loin.

VI.4 Trois scénarios pour l'avenir

Cet examen suggère que l'avenir nucléaire en Asie risque d'être très différent du passé. Bien évidemment, le statu quo nucléaire pourrait éventuellement perdurer pendant de longues années, sans augmentation ou réduction du nombre d'Etats nucléaires et sans changements substantiels dans l'équilibre des forces nucléaires existantes. Nous devons cependant reconnaître qu'il existe un grand nombre d'inconnues nucléaires dans la région. Le nombre d'Etats avec des capacités latentes est important et tend à s'accroître. Le nombre d'Etats ayant eu des ambitions nucléaires est également impressionnant. Il nous faut aussi reconnaître la difficulté d'isoler les développements nucléaires dans une sous-région du reste de l'Asie. En conséquence, un événement catalyseur pourrait provoquer une réaction nucléaire en chaîne englobant toute la région. Pour mener à bien cette analyse, nous avons choisi de développer trois scénarios principaux pour l'avenir en Asie : un scénario optimiste, un scénario du pire et un moyen terme raisonnable.

2000 », Information Office of the State Council of the People's Republic of China, dans *China Daily*, 17 octobre 2000, pp. 5-8.

³⁹ Selon des médias occidentaux, le déploiement peut concerner un total de 600 ou plus nouveaux missiles chinois de courte et de moyenne portée. Voir Brad Roberts, Robert Manning et Ronald Montaperto, « China: The Forgotten Nuclear Power », *Foreign Affairs*, vol. 79, n. 4, juillet/août 2000, p. 56.

⁴⁰ Robert A. Manning, Ronald Montaperto et Brad Roberts, *China, Nuclear Weapons, and Arms Control: A Preliminary Assessment*, Council on Foreign Relations, New York, 2000. Voir également Bruce Stokes, *China's Strategic Modernization*, Strategic Studies Institute of the US Army War College, Carlisle, PA, 1998.

La meilleure hypothèse comprendrait les dynamiques suivantes :

- un règlement de la question coréenne permettant de dénucléariser finalement et définitivement la péninsule ;
- un arrêt des développements d'armes nucléaires en Asie du Sud et une décision de l'Inde et du Pakistan de rejoindre le régime de non-prolifération comme Etats non nucléaires ;
- une résolution du différend entre les deux Chine acceptable pour les deux parties ;
- la poursuite des efforts de réduction du risque et de la menace entre les puissances majeures en préservant l'*arms control* et la stabilité stratégique et en permettant éventuellement la mise en œuvre ultime de leur engagement à renoncer aux armes nucléaires dans le contexte du désarmement général et complet tel qu'envisagé dans le TNP.

Le scénario du pire mettrait en œuvre les dynamiques suivantes :

- la nucléarisation ouverte de la Corée du Nord ; puis
- l'émergence d'une Corée réunifiée et nucléaire ;
- la course aux armements en Inde et au Pakistan avec des effets d'entraînement sur leurs voisins à l'Ouest et au Nord ;
- un renouveau de la compétition nucléaire entre la Russie et la Chine ;
- une course aux armements offensifs et défensifs entre la Chine et les Etats-Unis qui, entre autres, conduirait les alliés de l'Amérique en Asie orientale à prendre leurs distances vis-à-vis de Washington et à acquérir leur propre parapluie nucléaire.

Existe-t-il un moyen terme raisonnable ? Celui-ci consisterait en une combinaison des deux dynamiques décrites, incluant des développements négatifs et positifs. Les « mauvaises évolutions » (comme l'apparition de nouveaux Etats nucléaires) devraient être contenues afin d'avoir le moins de répercussions possibles sur les autres acteurs. Les « bonnes évolutions » devraient être exploitées afin de renforcer la conviction des décideurs de la région que le cours de l'histoire reste à l'écart des armes nucléaires.

VI.5 Façonner les alternatives du futur

Quels sont les facteurs qui détermineront l'avenir nucléaire en Asie ? De nombreux éléments catalyseurs pourraient mener au meilleur et au pire. Une

guerre dans la région ou au-delà pourrait transformer fondamentalement les perceptions de la valeur des armes nucléaires, de l'avenir de l'environnement de sécurité et du rôle des Etats-Unis, de la Chine et de la Russie dans la définition de l'avenir. Un accident nucléaire pourrait également avoir des effets majeurs, en générant de nouvelles et vives demandes pour une réduction des risques nucléaires. Pour mener à bien notre analyse, nous avons identifié les trois facteurs principaux qui joueront un rôle central dans la définition de l'avenir nucléaire asiatique : les défenses antimissiles américaines, l'*arms control*, les relations politiques entre les Etats-Unis et la Chine populaire.

Les défenses antimissiles américaines

L'impact des défenses antimissiles balistiques (BMD) américaines – aussi bien la *National Missile Defense* (NMD) que les *Theater Missile Defense* (TMD) – sur la sécurité asiatique a fait l'objet de débats virulents, apparemment plus en Asie qu'à Washington.

Les avocats des défenses antimissiles avancent en général les arguments suivants. La prolifération des missiles balistiques, manifeste en Corée du Nord et ailleurs, déstabilise la région, tout particulièrement parce que les missiles sont acquis par des Etats avec de fortes ambitions nucléaires. Si des missiles à tête nucléaire devaient être un jour utilisés avec succès par la Corée du Nord à des fins de coercition, Washington verrait sa crédibilité de fournisseur de sécurité mise en cause, ce qui entraînerait de nouvelles pressions pour une prolifération accrue, en particulier parmi les alliés des Etats-Unis. Si de tels missiles devaient être utilisés avec succès contre les forces américaines ou contre le territoire des Etats-Unis ou celui de leurs alliés, une terrible guerre de contre-escalade commencerait alors, avec des conséquences graves à la fois pour la prolifération nucléaire et pour la crédibilité américaine. Les partisans des défenses antimissiles balistiques, aux Etats-Unis et en Asie, pensent que ces défenses peuvent remédier aux effets déstabilisants de la prolifération nucléaire et balistique, en rassurant les alliés des Etats-Unis quant à la crédibilité de la garantie américaine et en convainquant les agresseurs nucléaires que leurs actes de guerre ne seront pas tolérés. Les avocats de la BMD à Washington voient généralement les effets potentiellement stabilisants de telles défenses vis-à-vis des « Etats voyous » comme plus importants que leurs effets potentiellement

déstabilisants à l'égard des puissances majeures, puisque celles-ci ne sont pas considérées comme des ennemis, même si leurs intérêts divergent.

Peu d'Asiatiques reconnaissent la validité de ces arguments. En revanche, ce qui les frappe le plus est ce sentiment de vulnérabilité nationale qui semble être la première motivation de l'engagement américain en faveur de la NMD. Ils voient l'engagement législatif en faveur d'une défense antimissile nationale comme une réponse-réflexe à l'essai nord-coréen d'un missile Taepo-Dong à longue portée, d'autant plus que la version adoptée par la Chambre des Représentants tient en une seule phrase : « C'est la politique des Etats-Unis de déployer une défense antimissile nationale ». Les Asiatiques ont tendance à craindre que Washington se dote de telles défenses comme une panacée avant d'en comprendre les conséquences pour l'Asie et, de fait, pour les propres intérêts américains en Asie.

La perception selon laquelle les BMD américaines n'auront que des effets bénins sur l'environnement de sécurité asiatique n'est pas universellement partagée en Asie (tout comme elle ne l'est pas à Washington). Bien entendu, les alliés des Etats-Unis ont exprimé un certain soutien pour les défenses antimissiles balistiques ; de nombreux commentateurs à Tokyo et à Séoul jugent ces défenses nécessaires face aux capacités croissantes de la Corée du Nord en matière de missiles. Les dirigeants à Taipei voient des défenses antimissiles de théâtre améliorées comme une réplique précieuse à l'augmentation du nombre de missiles de l'armée chinoise. Cependant, même dans ces capitales, le soutien aux défenses antimissiles américaines est loin d'être universel.

En Chine – mais aussi ailleurs en Asie – la perception dominante est tout de même différente⁴¹. Les experts chinois estiment que Washington a exagéré la menace pesant sur les Etats-Unis. Ils critiquent vivement le Rapport de la Commission Rumsfeld sur la menace des missiles balistiques et le *National Intelligence Estimate* de 1999 (NIE), qui annonce l'émergence de nouvelles menaces balistiques sur les Etats-Unis dans un délai se comptant en années et non en décennies⁴². Se distinguant d'évaluations précédentes par la CIA

⁴¹ Shen Dingli, « Ballistic Missile Defence and China's National Security », *Jane's Special Report*, mars 2000, pp. 31-38.

⁴² Voir National Intelligence Council, « Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015 », septembre 1999,

ou d'autres organisations, cette vision de la menace semble attribuer aux proliférants une capacité technique à développer et déployer des missiles – en obtenant une assistance étrangère pour ce faire – que de nombreux analystes mettent en doute. Par ailleurs, l'hypothèse que de petits Etats pourraient lancer des missiles nucléaires contre les Etats-Unis ou leurs alliés, compte tenu des capacités de représailles immédiates et punitives (conventionnelles et nucléaires) de ceux-ci, est généralement accueillie avec scepticisme en Asie. On imagine en outre difficilement qu'un pays comme la Corée du Nord puisse utiliser de telles menaces en temps de guerre pour obliger Washington à renoncer à certains de ses intérêts vitaux.

Les experts asiatiques s'attachent également aux réactions que Moscou et Beijing décideront sous la pression, en réponse au nouveau bouclier de Washington, même si celui-ci n'est pas ouvertement dirigé contre eux. Les intérêts de sécurité de la Russie et de la Chine étant directement et indirectement mis en cause par le déploiement de la NMD, les deux pays envisageraient vraisemblablement tout un éventail de mesures pour les protéger et maintenir la stabilité qu'ils souhaitent, alors que Washington bouscule leur environnement stratégique en déployant des défenses. Ces réactions devraient avoir un effet significatif sur le paysage nucléaire asiatique.

S'agissant de la Russie, la NMD remet en question la crédibilité de ses forces stratégiques, étant donné son incapacité financière à construire et à déployer ses propres défenses. Moscou s'inquiète également des effets potentiels de rupture stratégique, inhérents à la construction simultanée par Washington de défenses antimissiles de théâtre robustes et d'une défense antimissile nationale limitée. Le déploiement d'une NMD par les Etats-Unis oblige la Russie à conserver un grand nombre d'armes nucléaires et peut-être à en construire de nouvelles, à un moment où il lui faut avant tout poursuivre le désarmement nucléaire stratégique. La sécurité de la Chine elle-même serait bien entendu mise à mal par la fin de l'*arms control* bilatéral américano-russe, par celle du processus de réduction des risques et par un accroissement de l'arsenal nucléaire russe.

Les inquiétudes de la Chine sont beaucoup plus complexes. La Chine considère que la NMD, même dans le schéma limité proposé par l'administration Clinton, peut totalement neutraliser sa dissuasion défensive. Les 100 intercepteurs planifiés en Alaska dans le cadre de l'architecture dite « C +1 » sont certainement bien plus que suffisants pour arrêter tout ICBM potentiel venant d'Etats autres que la Russie ou la Chine, et très insuffisants pour dissuader une attaque déterminée de la part de Moscou. Cette force de 100 intercepteurs correspond cependant au volume exact nécessaire, si l'on admet un taux d'interception de 4 pour 1, pour arrêter les quelque deux douzaines d'ICBM que les services de renseignement occidentaux prêtent à la Chine⁴³. La Chine soupçonne donc que l'un des principaux objectifs de la NMD est de rendre inefficaces ses moyens de dissuasion stratégique.

La TMD inquiète elle aussi la Chine pour d'autres raisons. Le déploiement de telles défenses à Taiwan lui semble en effet de nature à renforcer les tendances indépendantistes de l'île, précipitant ainsi une crise militaire que Beijing, Washington et Taipei s'emploient de longue date à éviter. L'argument américain récurrent selon lequel les défenses sont nécessaires pour contrer l'accroissement des missiles à courte portée sur le continent, près du détroit de Taiwan, n'est vu en Chine ni comme objectif ni comme stratégiquement pertinent : il ignore en effet l'aide apportée par Washington à Taiwan en matière de missiles et d'autres technologies militaires et le déséquilibre croissant qui en résulte⁴⁴. Les experts chinois défendent les nouveaux déploiements de missiles par Beijing comme un moyen de corriger cette disparité dans l'espoir de se rapprocher d'une résolution

⁴³ Selon la CIA, le nombre d'ICBM est de 20 environ. Voir Craig Cerniello, « CIA Holds to Assessment of Ballistic Missile Threat to US », *Arms Control Today*, vol. 28, n. 7, octobre 1998, p. 24, et, *SIPRI Yearbook 1999: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 555. Pour l'International Institute for Strategic Studies de Londres, ce nombre est compris entre 15 et 20. Voir *The Military Balance 1999-2000*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 186.

⁴⁴ Les Etats-Unis louent des armes à Taiwan pour lui permettre de maintenir sa capacité de défense, en dépit de son engagement dans le Communiqué de Shanghai de réduire quantitativement et qualitativement de telles ventes sur le long terme. Ces transferts sont souvent vivement contestés par Beijing, surtout lorsqu'ils concernent des systèmes très sophistiqués ou lorsqu'ils conduisent à d'importantes disparités dans des catégories spécifiques. Dans le domaine de la guerre aérienne par exemple, dans laquelle Taiwan semble avoir un large avantage avant tout grâce au transfert d'avions de combat américains équipés de systèmes d'attaque de missiles de pointe.

politique négociée du problème telle qu'envisagée dans le Communiqué de Shanghai, adopté il y a longtemps, par Beijing et Washington.

Selon un autre argument, la Chine modernisera de toutes façons ses forces stratégiques, quoi que Washington choisisse de faire en matière de BMD (de théâtre et nationale). Toutefois, la NMD américaine peut provoquer une augmentation des forces stratégiques chinoises au-delà du niveau prévu et ce, au désavantage de l'Amérique. Il n'est pas inconcevable que la Chine augmente et « mirve » ses forces de missiles stratégiques jusqu'à un niveau dix fois supérieur à celui d'aujourd'hui⁴⁵. Selon un rapport des services de renseignement américains, intitulé *Foreign Response to the U.S. National Missile Defense Deployment* et rendu public en août 2000, « la Chine pourrait déployer jusqu'à 200 têtes d'ici 2015 »⁴⁶. La Chine est persuadée d'avoir les ressources et la technologie pour préserver une force stratégique efficace quel que soit le choix de Washington en matière de défenses antimissiles, même si elle préférerait ne pas être obligée d'investir ses ressources limitées de cette manière⁴⁷. L'inquiétude de Washington à propos de la réponse chinoise fut l'une des raisons pour lesquelles le président Clinton a reporté sa décision sur le déploiement de la NMD.

Si la Chine modernise pour faire face aux défenses américaines, cela aura des répercussions sur d'autres Etats en Asie, à commencer par l'Inde. Dans le projet de rapport sur une doctrine nucléaire⁴⁸ publié en 1999, l'Inde annonçait que « les forces [nucléaires indiennes] seraient fondées sur une triade de moyens aéroportés, navals et de missiles sol-sol mobiles ». Le

⁴⁵ Shen Dingli, « Security Issues between China and the United States », document présenté au séminaire sur l'état des relations sino-américaines, Institut Français des Relations Internationales, Paris, 21-22 octobre 1999 ; et Li Bin, « The Impact of US NMD on Chinese Nuclear Modernization », Tsingua University, Beijing.

⁴⁶ Steven Lee Myers, « Intelligence Report Says US Missile Defense May Stimulate China », *New York Times*, 10 août 2000.

⁴⁷ Différentes contre-mesures pourraient être utilisées pour répondre au système de défense antimissiles. Elles comprennent l'augmentation du nombre de têtes nucléaires, que ce soit par le déploiement de lanceurs ou de têtes mirvées, ainsi que l'amélioration des aides à la pénétration et des mesures renforçant la capacité de survie de la force, etc. Voir Andrew M. Sessler et al., « Countermeasures: A Technical Evaluation of the Planned US National Missile Defense System », Union of Concerned Scientists and MIT Security Studies Program, avril 2000.

⁴⁸ Draft Report of National Security Advisory Board on Indian Nuclear Doctrine, 17 août 1999.

nombre d'armes nucléaires considérées comme nécessaires à la dissuasion indienne reste encore peu clair, mais il est évident que la Chine est un élément important des calculs nucléaires indiens. Si Beijing est obligé de construire une force beaucoup plus importante pour faire face à Washington, Delhi devra construire une force plus importante pour faire face à Beijing. Une telle réaction en chaîne toucherait également Islamabad. Une course aux armements nucléaires en Asie du Sud serait ainsi une conséquence indirecte potentielle de l'effort de Washington pour mettre en place une NMD destinée aux « Etats voyous » d'Asie du Nord-Est et du Moyen-Orient. De plus, d'autres Etats de la région, confrontés à la compétition stratégique des puissances majeures entre moyens offensifs et défensifs, se trouveraient pris entre deux feux et seraient tenus, malgré eux, de prendre parti. Cette perception de l'imbrication des différentes répercussions des BMD en Asie était déjà présente dans l'étude des services de renseignement américains d'août 2000⁴⁹.

On peut donc affirmer que les BMD vont jouer pour l'avenir nucléaire de l'Asie, un rôle décisif – mais loin d'être positif⁵⁰. La fin de la guerre froide semblait s'accompagner de la perspective lumineuse d'une réduction des risques et des menaces, mais une situation beaucoup plus sombre, voire même assez noire, pourrait bien se profiler à l'horizon.

La NMD n'est cependant pas le seul facteur définissant l'avenir nucléaire de l'Asie. Même si les Etats-Unis décident de ne pas déployer de défenses antimissiles nationales, l'équation nucléaire en Asie restera très dynamique. D'autres facteurs importants doivent en effet être pris en compte.

L'arms control

La pierre angulaire de la lutte contre la prolifération nucléaire est bien entendu le TNP. Ce traité est essentiel à la résolution ultime de l'affaire nucléaire coréenne. Il contribue également dans une large mesure à dissuader le Japon et d'autres de se rapprocher d'une capacité nucléaire

⁴⁹ Steven Lee Myers, *op. cit.* dans note 46.

⁵⁰ Pour une première évaluation des effets positifs et négatifs potentiels des défenses antimissiles américaines sur la stabilité asiatique, voir Brad Roberts, «US Ballistic Missile Defense: Implications for Asia», dans Jasjit Singh (dir.), *The Future of Asian Security*, Institute for Defence Studies and Analyses, Delhi, à paraître.

militaire. Hélas, la bonne santé du TNP sur le long terme ne doit pas être considérée comme acquise. Dans de nombreuses régions de l'Asie (en Asie du Sud et du Sud-Est notamment), sa prorogation pour une durée illimitée lors de la conférence d'examen et de prorogation de 1995 a suscité des réticences, compte tenu des droits exorbitants qu'il accorde aux Etats ayant acquis des armes nucléaires avant 1967. Le malaise de certains dirigeants asiatiques à l'égard du TNP s'est aggravé après le refus du sénat américain d'autoriser la ratification du TICE. La Chine n'a pas non plus ratifié le traité, même si elle semble prête à le faire dès que les Etats-Unis le feront. Au cours de la conférence d'examen 2000 du TNP, en dépit de leurs différends occasionnels à propos de la non-prolifération – du TICE en particulier –, la Chine et les Etats-Unis ont réussi à trouver, aux côtés des autres membres permanents du Conseil de sécurité, un terrain d'entente dans la déclaration sur les intérêts et les principes d'une poursuite du processus de mise en œuvre du Traité⁵¹.

Le régime global des traités a également un rôle à jouer en Asie du Sud. L'Inde et le Pakistan ont promis d'envisager de rejoindre un jour le TICE, ce qui serait très utile pour confirmer le type d'autorestriction que les deux pays ont promis mais n'ont pas encore démontré. Une interdiction de la production de matières fissiles pourrait apporter une restriction supplémentaire au développement de leurs arsenaux, en contraignant également tous les autres Etats.

Les approches régionales de l'*arms control* doivent aussi être prises en compte. Le traité instituant une Zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est, ou traité de Bangkok, a été signé en 1995 et est entré en vigueur en 1997. Comme nous l'avons signalé plus haut, un autre traité est aujourd'hui en pleine discussion en Asie centrale. En Asie du Nord-Est, la Mongolie a fait adopter son statut de zone dénucléarisée en 2000, devenant ainsi le premier et l'unique pays à constituer une zone exempte d'armes nucléaires mono-étatique. Des propositions sont apparues tendant à faire de l'ensemble de l'Asie du Nord-Est une zone exempte d'armes nucléaires⁵².

⁵¹ Déclaration faite à la Conférence de réexamen du TNP de 2000 par la France, la République populaire de Chine, la Fédération de Russie, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que par les Etats-Unis d'Amérique, New York, 1^{er} mai 2000.

⁵² Zachary Davis, « The Spread of Nuclear-Weapon-Free Zones: Building a New Nuclear Bargain », *Arms Control Today*, vol. 26, n. 1, février 1996, pp. 15-19 ; John Endicott,

La question centrale en matière d'*arms control* en Asie n'est pas tant la recherche de nouveaux accords que la mise en œuvre des accords existants. S'ils sont intégralement et efficacement mis en œuvre, les risques de nouvelle prolifération nucléaire et de relance de la compétition entre puissances nucléaires seront grandement réduits. S'ils s'écroulent, beaucoup d'Etats de la région trouveront peut-être nécessaire de développer des capacités nucléaires afin de se prémunir contre un éclatement plus marqué du système régional de sécurité. S'ils sont mis en œuvre sans conviction, un nombre croissant d'Etats semble susceptible de se doter de capacités latentes à titre de garantie.

En Asie, la clef pour une mise en œuvre effective de l'*arms control* est la coopération entre Washington et Beijing. Dans les deux capitales, les dirigeants proclament leur ferme attachement au régime global ainsi qu'aux mesures régionales. La question de savoir s'ils sont en mesure de coopérer suffisamment pour assurer l'efficacité des régimes demeure néanmoins posée. Washington n'a pas été très efficace pour gérer les processus d'*arms control* multilatéraux, étant donné son intérêt marqué pour l'approche bilatérale russo-américaine et le peu d'estime que certains hauts responsables américains ont pour l'*arms control* multilatéral, sans compter la présence d'une opposition active à cette politique au sein du sénat, tout au long de la dernière décennie. Suite au programme américain de défenses antimissiles, Beijing a pour sa part une attitude plus ambiguë qu'il y a cinq ans à l'égard des bénéfices escomptés de l'*arms control*. Pour certains Chinois, les efforts déployés par Washington en faveur de l'*arms control* et de la non-prolifération ne sont guère qu'un autre moyen de promouvoir l'hégémonie américaine. La Chine s'est cependant engagée à respecter les obligations souscrites par traité ; elle recherche les moyens de préserver le régime au nom de la stabilité stratégique, même si elle n'adhère pas à une mise en œuvre du régime privilégiant les amis des Etats-Unis et discriminant ceux présentés comme des « Etats voyous ».

« A Limited Nuclear-Weapons-Free Zone in Northeast Asia: A Track-II Initiative », *Disarmament Diplomacy*, n. 35, mars 1999, pp. 19-22.

Les relations sino-américaines et l'avenir nucléaire en Asie

Un troisième facteur également décisif – et déjà souvent évoqué – est l'état des relations politiques entre la Chine et les États-Unis. La relation entre les deux pays est changeante, compte tenu de la montée en puissance de la Chine, du rôle mondial des États-Unis, de Taiwan, et de relations politiques houleuses. Les deux pays ont cependant de nombreux intérêts communs qui sont trop souvent négligés dans le débat.

Les présidents Ziang Zemin et Clinton ont défini la relation bilatérale en 1997 comme un « partenariat stratégique constructif à l'aube du XXI^{ème} siècle ». Cette formulation a toujours fait l'objet de nombreux débats depuis son lancement. Il y a aux États-Unis une division significative entre ceux qui perçoivent la Chine comme un partenaire et ceux qui la voient comme un rival, cette division altérant l'homogénéité de la politique américaine. Le président George W. Bush a affirmé qu'il voit cette relation comme une compétition, mais pas nécessairement comme une rivalité. Le secrétaire d'État, Colin Powell, a parlé de la nécessité de respecter les intérêts des autres puissances majeures et de coopérer avec elles sur les sujets d'intérêt commun. Le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, a quant à lui que « l'endiguement n'est pas réaliste. L'engagement, en soi, n'a pas de sens (...) Nous continuerons à être « engagés » avec la Chine. La question n'est pas de savoir si nous le serons, mais comment et à quelle fin. »⁵³.

La Chine est elle aussi divisée. A Beijing certains pensent que le partenariat avec les États-Unis est essentiel pour que la Chine puisse jouir d'une période de paix prolongée et se consacrer pleinement à son développement intérieur. Les États-Unis sont en effet un partenaire économique important de la Chine : ils représentent l'une des principales sources d'investissement et de technologie et un marché à l'exportation significatif. Pour d'autres, les États-Unis sont hostiles à l'émergence de la Chine comme puissance majeure et indépendante et poursuivent une stratégie d'encerclement et d'endiguement. Le bombardement de l'ambassade chinoise à Belgrade serait la preuve la plus récente de cette théorie⁵⁴.

⁵³ Donald Rumsfeld, *op. cit.* dans note 17.

⁵⁴ Tao Wenzhao, « A Foreign Policy Debate in China After the Tragic Bombing of the Chinese Embassy in Belgrade », document de travail préparé pour une conférence sur la Chine et les États-Unis intitulée « Long-Term Visions of Regional Security »,

Comme nous l'avons noté plus haut, la relation entre les deux pays est dominée aujourd'hui par la BMD, qui les divise profondément. Washington la présente comme stabilisante car contribuant à prévenir un chantage des Etats voyous, tandis qu'aux yeux de Beijing, elle déstabilise énormément le paysage stratégique asiatique. Certains Américains se demandent si la Chine est une puissance hostile au statu quo, souhaitant bouleverser l'ordre international existant ; alors qu'à Beijing, on se demande si le statu quo ne dérangerait pas plutôt les Etats-Unis, qui chercheraient par la BMD à s'extirper de la logique d'équilibre de forces sur laquelle s'est fondée, pendant des décennies, la paix entre les grandes puissances. La Chine refuse un monde où l'Amérique serait libre de contraindre les autres. Surtout en ce qui concerne Taiwan, les Chinois estiment qu'ils ont une mission d'unification à mener à bien et que les Américains les ont empêchés pendant un demi-siècle de l'accomplir⁵⁵.

Taiwan se trouve en effet au cœur de la relation sino-américaine. La Chine continentale, qui considère Taiwan comme une province renégate, observe que de nombreux Américains oublient que les Etats-Unis reconnaissent formellement Taiwan comme une partie de la Chine et semblent soutenir la dérive taiwanaise vers l'indépendance, sans réaliser que cette indépendance précipiterait la guerre. Elle s'inquiète profondément des dérives politiques apparentes tant à Taipei qu'à Washington. Pour les Etats-Unis, la question de Taiwan est un test de l'engagement de Beijing à résoudre le problème pacifiquement ; elle est également perçue comme un test de l'engagement américain en faveur de la démocratie et de la volonté des Etats-Unis de tenir tête au gouvernement communiste de Beijing. A l'évidence, la possibilité d'une crise future sur laquelle planerait la menace des armes nucléaires existe et elle doit être analysée avec attention dans les deux pays.

Dans tout conflit armé avec Taiwan, Beijing s'attendrait à une éventuelle intervention militaire américaine, d'une manière ou d'une autre. Il peut s'agir d'une intervention militaire telle que prévue dans le *Taiwan Relations*

cofinancée par l'Asia Pacific Center for Security Studies et le Pacific Forum CSIS, 19 avril 2000. Tao Wenzhao est directeur adjoint de l'Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences, Beijing.

⁵⁵ Pour davantage de détails à ce sujet, voir le numéro spécial annuel de mai 2000 de *Comparative Connections*, journal électronique sur les relations bilatérales de l'Est asiatique, publié par Pacific Forum CSIS et disponible sur : <http://www.csis.org/pacfor/annual/foreword2000.html>.

*Act*⁵⁶ ou dans le *Taiwan Security Enhancement Act*⁵⁷ (qui est la version adoptée par la Chambre des représentants). Si les Etats-Unis interviennent militairement, les dirigeants chinois voudront avoir les moyens de réagir et de dissuader Washington de toute coercition. Ils craignent qu'une fois la NMD déployée, les dirigeants américains ne soient encouragés à interférer dans l'affaire taiwanaise. Compte tenu du développement de la TMD en Asie orientale et de son introduction possible à Taiwan, la Chine s'inquiète d'autant plus des intentions américaines et des perspectives d'unification.

La course aux armements a des avocats dans les deux pays. Aux Etats-Unis, certains experts indépendants plaident pour le déploiement rapide d'une défense antimissile suffisamment importante pour contrer toute montée en puissance des forces nucléaires de la Chine populaire. En Chine, certains spécialistes espèrent voir leur pays acquérir une force nucléaire qui soit l'égale de celle de la Russie, voire des Etats-Unis. A la limite, une telle compétition entre moyens défensifs et offensifs pourrait être jugée stabilisante par certains dans la mesure où elle conduit chaque nation à acquérir de nouvelles capacités militaires, ciblées et plus robustes. Mais une course aux armements irait plus loin avec des conséquences très néfastes pour les bases même de la relation politique entre les deux pays. Elle aurait également un impact négatif sur la région.

La concentration de la relation bilatérale sur les sources de conflit potentiel, réel et imaginaire, a eu pour effet de masquer les intérêts communs aux deux pays. Seule une approche équilibrée entre intérêts rivaux et complémentaires permettra de saisir dans son intégralité l'impact possible, à long terme, de la relation bilatérale sur la question nucléaire en Asie. Dans le seul domaine stratégique, il existe au moins quatre sujets d'intérêts communs.

⁵⁶ *Taiwan Relations Act (TRA)*, Public Law 96-8, 96th Congress, 10 avril 1979. Le TRA, dans SEC.2(b)(5), prévoit «de fournir à Taiwan des armes de caractère défensif», et dans SEC.3(c) que «Le président est tenu d'informer rapidement le Congrès de toute menace pour la sécurité ou le système social et économique de la population de Taiwan et de tout danger en découlant pour les intérêts américains. Le président et le Congrès détermineront, conformément au processus constitutionnel, l'action appropriée qui devra être entreprise par les Etats-Unis en réponse à un tel danger».

⁵⁷ *Taiwan Security Enhancement Act (TSEA)*, H.R. 1838 EH, 106th Congress, 1^{er} février 2000.

D'abord et avant tout, la Chine et les Etats-Unis partagent un intérêt mutuel pour la stabilité internationale. Cela est particulièrement vrai en Asie orientale, où aucun des deux pays ne souhaite voir émerger de nouveaux problèmes majeurs. De même en Asie du Sud, où l'instabilité pourrait menacer beaucoup de régions voisines. On le constate également au Moyen-Orient, où les deux pays ont un intérêt commun à la prévention de guerres mettant en jeu des ADM et à la préservation d'un accès satisfaisant aux ressources énergétiques de la région. Pour des raisons de développement économique interne, la Chine a besoin d'un environnement régional et périphérique stable et tranquille. Washington a également besoin d'une Asie sûre et stable, pour ses propres intérêts économiques et commerciaux. Les deux pays ont déjà collaboré de manière ouverte ou tacite pour gérer les défis de la péninsule coréenne, du sous-continent indien, et, plus récemment, de l'Indonésie.

Ensuite, Beijing et Washington ont tous les deux intérêt à ce que le processus général de réduction des risques et des menaces nucléaires soit maintenu. D'autres réductions des armes stratégiques, par Washington et Moscou, contribueraient à apaiser les inquiétudes de Beijing quant à la menace d'une première frappe. Le ralentissement et l'arrêt possible de ce processus a inquiété Beijing, où les analystes évoquent en termes de plus en plus pessimistes l'avenir de l'*arms control* et du désarmement. Le président Bush a indiqué dans sa campagne qu'il entendait renouveler les efforts américains de réduction des forces nucléaires, ce qui a contribué à modérer les inquiétudes de Beijing quant à la capacité – et aux intentions – américaines de mener une guerre contre la Chine.

En troisième lieu, les deux pays partagent un intérêt commun à la préservation du régime de non-prolifération nucléaire et, plus généralement, du système international de traités (nucléaire, biologique, chimique, balistique, etc.). Ils ont renforcé leurs discussions bilatérales sur la non-prolifération des missiles et les contrôles à l'exportation. Le 21 novembre 2000, Beijing a déclaré que « la Chine n'[avait] pas l'intention d'aider, de quelque manière que ce soit, un pays quelconque à développer des missiles balistiques qui puissent être utilisés pour lancer des armes nucléaires (c'est-à-dire susceptible d'emporter une charge de 500 kg d'une

portée d'au moins 300 kilomètres). »⁵⁸. Cette déclaration a bénéficié du soutien de Delhi. La coopération entre Beijing et Washington est également utile à l'effort de réduction des risques posés, en Asie et ailleurs, par les « armes nucléaires potentiellement en déshérence » (*loose nukes*).

Quatrièmement enfin, Beijing et Washington ont un intérêt commun à convaincre les Etats munis de capacités nucléaires latentes qu'ils n'ont pas besoin de se doter de capacités nucléaires propres, aujourd'hui ou dans un avenir prévisible. Ce sera la principale question en Asie dans les années à venir. Depuis l'essai de sa première bombe atomique, la Chine a donné des assurances de sécurité négatives sous la forme d'un engagement de non-emploi en premier (en réalité, d'une politique de non-emploi) à l'égard de tous les Etats et régions non nucléaires. Beijing a pris des engagements spécifiques de non-emploi à l'égard des pays de l'ex-Union soviétique qui ont hérité d'armes nucléaires, afin de faciliter leur processus de dénucléarisation.

Du point de vue chinois, les alliances américaines en Asie orientale soulèvent une question difficile. La Chine admet les bénéfices, en termes de non-prolifération, offerts par les garanties de sécurité américaines aux Etats asiatiques potentiellement nucléaires. Elle a apprécié la valeur de ces relations d'alliance à l'époque de l'expansionnisme soviétique. Toutefois, malgré la fin de la guerre froide depuis plus de dix ans maintenant, l'Amérique maintient une présence militaire aussi forte qu'auparavant en Asie orientale. Du point de vue de Beijing, cela pose la question du véritable objectif de ces relations d'alliances. Assurer la sécurité de ses alliés pour qu'ils ne deviennent pas nucléaires tout en n'apparaissant pas hostile aux autres Etats, tel est le dilemme qui inquiète Washington et Beijing. Les risques et les menaces nucléaires seront grandement réduits en Asie, si ce problème pouvait être résolu convenablement.

En résumé, l'avenir nucléaire de l'Asie dépendra de l'antagonisme nucléaire potentiel entre Beijing et Washington ou de leur possible coopération constructive pour réduire la prolifération des ADM et promouvoir la paix dans la région. Afin d'assurer un avenir nucléaire positif et sûr en Asie, il est essentiel que la Chine et les Etats-Unis coopèrent pour faire face aux

⁵⁸ « People's Republic of China Foreign Ministry Spokesperson's Statement », *Quotidien du peuple* (en chinois), 22 novembre 2000, p. 4.

défis majeurs. Les deux pays ont apparemment le désir et la capacité d'agir de manière coopérative, tant qu'aucun des deux ne met en péril les intérêts centraux et vitaux de l'autre. Pour réaliser leurs objectifs communs, ils doivent comprendre et respecter les sensibilités de chacun. S'ils parviennent effectivement à coopérer, il n'y a aucune raison que l'avenir nucléaire de l'Asie soit sombre et incertain.

VI.6 Conclusion

L'équation nucléaire asiatique est d'une complexité frappante. L'avenir du nucléaire y est tout à fait incertain, mais devrait jouer un rôle prépondérant, compte tenu de l'impact qu'auront les développements nucléaires asiatiques sur le désarmement en général et sur le dossier de la réduction des risques nucléaires américano-russes.

Notre examen a mis en lumière les différences importantes de perspectives nucléaires, entre les membres de la communauté transatlantique et les pays de la zone Asie-Pacifique. Dans la communauté atlantique, les armes nucléaires sont généralement perçues comme un vestige de la guerre froide, et une réelle volonté politique anime les efforts pour réduire les risques et les menaces nucléaires, maintenant que le spectre de l'Armageddon s'est enfui avec la confrontation des superpuissances. Dans la communauté Asie-Pacifique, l'évolution des événements est beaucoup moins claire. Le modèle d'auto-restriction nucléaire adopté par de nombreux Etats de la région se révélera peut-être solide, mais il existe beaucoup de tentations, parmi les Etats concernés, qui risquent de contredire cette affirmation, tout comme il existe des inquiétudes croissantes quant au risque de résurgence de relations nucléaires conflictuelles entre les puissances majeures. La mémoire historique est tenace, elle nourrit de forts courants nationalistes et entretient la suspicion. L'avenir des systèmes nucléaires dépendra autant, à long terme, de la résolution des tensions entre un ordre régional fondé sur l'équilibre des puissances et un ordre fondé sur les approches coopératives, que des choix politiques à court terme de chaque gouvernement.

Ce tour d'horizon des facteurs nucléaires dans la région illustre l'existence de nombreux effets de dominos nucléaires et de multiples inconnues. La situation est potentiellement évolutive, un ordre nucléaire très différent pouvant succéder à l'éventuelle disparition de l'ordre actuel. Le pire des

scénarios, selon lequel de nombreux Etats se précipiteraient pour acquérir des armes nucléaires en réponse à un effondrement du système de sécurité, est improbable. L'option optimiste, selon laquelle nous assisterions à des progrès méthodiques vers une abolition des armes nucléaires à moyen terme, l'est également. Il appartient aux décideurs de parvenir à un compromis raisonnable, quitte à perdre quelques batailles sur la prolifération, pour en gagner quelques-unes en matière de non-prolifération.

Pour parvenir à cet objectif, les décideurs doivent faire preuve d'une meilleure compréhension des dynamiques nucléaires à l'œuvre dans la région. Celles-ci dépendent autant de la géopolitique et de l'histoire que des règles de la sécurité nucléaire. Les experts de la sécurité asiatique doivent s'approprier le langage de la stabilité nucléaire, et inversement, les experts du nucléaire doivent apprendre le vocabulaire stratégique asiatique. Des politiques mieux informées et une meilleure compréhension des enjeux à long terme pourraient aider les décideurs politiques dans la région à faire des choix favorables à des objectifs communs.

Conclusion

POUR UN GRAND DEBAT EUROPEEN

Burkard Schmitt et Camille Grand

Un nouveau paysage nucléaire

Arme emblématique de la confrontation Est-Ouest, l'arme nucléaire a vu son rôle et sa raison d'être profondément remis en question à la fin de la guerre froide. Après 50 ans de « paix nucléaire », résultat bénéfique et ambigu des vertus dissuasives et stabilisatrices de l'atome, le nucléaire militaire s'est trouvé très brutalement et rapidement marginalisé dans les postures et les débats de sécurité, en particulier en Europe. Malgré ce repli, la disparition annoncée du nucléaire n'a pas eu lieu, au contraire. Le nouveau paysage nucléaire présente en effet des caractéristiques originales qui permettent aujourd'hui d'affirmer que la fin de la guerre froide a bien marqué la fin d'une ère nucléaire mais pas la fin de l'ère nucléaire.

Première caractéristique, le reflux des armes nucléaires comme instrument de sécurité était particulièrement clair en Europe, mais il n'a pas eu lieu partout. Si de nouvelles zones dénucléarisées sont bien apparues en Afrique et en Asie du Sud-Est, d'autres régions du monde se caractérisent en revanche par un rôle croissant du nucléaire militaire. C'est bien entendu le cas en Asie du Sud, après les essais indiens et pakistanais, mais aussi en Asie orientale et au Moyen-Orient. Dans ces trois régions, le risque d'emploi d'armes nucléaires ou d'autres ADM, dans un conflit régional, semble aujourd'hui plus important que pendant la guerre froide. Par ailleurs, les rivalités stratégiques entre puissances majeures, dont des membres du P-5, tendent à se (re)nucléariser, toutes les puissances nucléaires procédant, à des degrés divers, à une réévaluation du rôle du nucléaire militaire.

Seconde caractéristique du paysage nucléaire, la crise de l'*arms control* et de la non-prolifération est patente. S'agissant du désarmement, la série de traités signés entre 1987 et 1996 a soldé les excès de la guerre froide et enfin permis la réalisation d'un agenda ancien. Depuis 1997, la situation dans les différents forums de négociation est cependant quasiment bloquée et schématiquement prise entre un discours antinucléaire prônant un

désarmement rapide et les réticences des puissances nucléaires qui estiment qu'un environnement de sécurité incertain justifie le maintien de leurs arsenaux. Le traité de non-prolifération, quant à lui, semble rencontrer ses limites aussi bien vis-à-vis des Etats réfractaires (Inde, Pakistan, Israël) que vis-à-vis des Etats signataires ayant violé leurs obligations (Corée du Nord, Irak, ...). S'il est limité à un nombre restreint d'acteurs, ce phénomène de prolifération est d'autant plus inquiétant que les Etats concernés s'aident mutuellement aussi bien dans le domaine des ADM que des vecteurs balistiques. Ainsi le résultat volontariste et optimiste de la conférence d'examen 2000 du TNP contraste avec des réalités stratégiques beaucoup plus sombres. En l'absence d'un agenda réaliste et de volonté politique des principaux acteurs, l'*arms control* et la non-prolifération classiques ne paraissent plus en mesure de répondre efficacement à tous les défis contemporains.

En troisième lieu, la dissuasion, clef de la politique de sécurité pendant la guerre froide, est également mise en question. Elle connaît d'abord une forme de contestation latente par des opinions publiques aux sentiments souvent antinucléaires. Cette contestation peut facilement se transformer en protestation ouverte, ce qui conduit la grande majorité des gouvernements occidentaux à ne pas afficher le rôle de la dissuasion dans leur politique de sécurité. Ce rôle est ensuite de plus en plus discuté : entre les Grands, son rôle stabilisateur apparaît aujourd'hui plutôt existentiel, tandis que certains analystes doutent de son efficacité face aux nouveaux risques liés à la prolifération.

La dernière caractéristique est, d'une certaine manière, la réponse américaine aux précédentes. Les Etats-Unis se placent dans l'hypothèse d'un monde où la prolifération des ADM et de leurs vecteurs est une réalité incontournable et menaçante. Les conséquences qu'ils en tirent sont de deux natures. Sans renoncer formellement à la dissuasion ou aux traités de non-prolifération et de désarmement, ils souhaitent, en premier lieu, se doter des moyens militaires complémentaires susceptibles de faire face à la prolifération et tout particulièrement de défenses antimissiles. En second lieu, ils n'entendent pas accepter de contraintes internationales supplémentaires restreignant leurs capacités d'action ; d'où le refus de souscrire à de nouvelles obligations en matière d'*arms control* et la volonté de s'affranchir de certains traités déjà signés. Compte tenu de la place

éminente des Etats-Unis sur la scène mondiale, une telle évolution ne peut pas être sans conséquences sur le reste du monde.

Quid de l'Europe ?

Pour beaucoup d'Européens, le retour des questions nucléaires a été une mauvaise surprise. Depuis la fin de la Guerre froide, « l'arme absolue » a disparu, sur le vieux continent, de la perception non seulement des opinions publiques, mais aussi des classes politiques. Du point de vue de l'Europe, habituée à définir sa sécurité en termes avant tout régionaux et mal à l'aise avec des responsabilités d'acteur mondial, même les problèmes de prolifération semblaient très distants. Le réveil est d'autant plus désagréable que les caractéristiques du nouveau paysage nucléaire (risques de prolifération, crise de l'*arms control* et évolution stratégique américaine) sont susceptibles de modifier en profondeur, et à brève échéance, le système international dans un sens presque exactement opposé à l'approche européenne.

C'est d'abord le tournant de la politique américaine, symbolisé par la NMD, qui oblige les Européens à réfléchir de nouveau au nucléaire militaire. Comme la défense antimissile est étroitement liée à la non-prolifération, au désarmement et à la dissuasion, toute la gamme des questions nucléaires est revenue à l'ordre du jour. L'Europe n'est certes plus le centre de gravité nucléaire, mais elle ne peut pourtant pas ignorer les changements en cours dans l'équation stratégique sans courir à terme des risques graves pour sa propre sécurité. Reste à savoir si la confrontation avec de nouveaux défis aidera les Européens à surmonter (ou au moins à gérer) leurs divergences traditionnelles, ou si les divisions s'accroîtront encore. Toujours est-il que la capacité de l'Europe à influencer sur l'avenir dépendra, comme toujours, de sa capacité de s'unir et de parler d'une seule voix.

La non-prolifération est sans doute le thème nucléaire le moins controversé parmi les Européens. Ces derniers sont traditionnellement partisans d'une certaine approche de la lutte contre la prolifération, fondée sur les moyens diplomatiques et les accords multilatéraux. C'est précisément cette approche qui est aujourd'hui mise en question par le non-respect de quelques proliférants, d'un côté, et le désengagement (au moins partiel) des Etats-Unis, de l'autre. Du point de vue européen, il est essentiel d'éviter

l'affaiblissement, voire l'effondrement du régime actuel. Le risque serait en effet une perte de légitimité dans la lutte contre la prolifération et, par le biais de l'unilatéralisme, le retour au droit du plus fort. En conséquence, l'enjeu pour l'Europe n'est pas seulement sa sécurité immédiate, mais aussi sa propre vision des relations internationales construites sur le multilatéralisme, la prévention et le règlement pacifique des conflits et la suprématie du droit. Le défi est donc double : s'assurer du soutien des Américains pour le régime de non-prolifération et rendre celui-ci plus efficace et crédible.

S'agissant du désarmement stricto sensu, les divergences entre Européens nucléaires et non-nucléaires persistent. Elles pourraient devenir insurmontables le jour où les arsenaux russes et américains baissent à un niveau qui pose la question de multilatéraliser les négociations de désarmement nucléaire. Mais une hypothèse si lointaine ne doit pas empêcher les Européens d'agir de concert, aujourd'hui et demain, dans ce domaine. Alors que les négociations de la Conférence du désarmement sont bloquées depuis plusieurs années et que les progrès du désarmement multilatéral ou américano-russe négocié sont improbables, il appartient aux Européens d'apporter leur contribution à la définition d'un agenda permettant de sortir de l'impasse actuelle.

Pour ce qui est du rôle de la dissuasion, la situation européenne contraste avec celle d'autres régions du monde où des acteurs majeurs tendent à placer l'arme atomique au cœur de leurs politiques de sécurité. La majorité des gouvernements européens adhèrent toujours formellement à une stratégie de dissuasion qui donne à l'arme nucléaire un rôle d'ultime recours. Les politiques européennes ont cependant tendu à dévaloriser le nucléaire dans leurs postures de défense au profit de la gestion des crises. Sans trancher aujourd'hui la question du sort final de l'arme nucléaire, la pratique européenne de la dissuasion (telle qu'elle transparaît dans les doctrines otanienne, britannique ou française), qui met en œuvre des arsenaux limités et implique la mise en jeu des intérêts vitaux, présente un contre-modèle à des tendances dominées par le rôle potentiellement accru du nucléaire dans le règlement de crises régionales. Il appartient dans ces conditions aux Européens de s'engager dans le débat international sur le nucléaire militaire afin de faire prévaloir une telle approche restrictive du rôle des armes atomiques.

Reste la défense antimissile. Les Européens ne peuvent pas ne pas réagir aux ambitions américaines, parce que celles-ci peuvent avoir des conséquences internationales majeures. Le défi est ici, en premier lieu, d'influencer Washington afin que le projet reste compatible avec le régime d'*arms control* et ne déstabilise pas de manière durable les relations avec la Russie ou l'équilibre stratégique en Asie. Mais la situation est plus complexe dans la mesure où, en second lieu, la question de la défense antimissile se pose également dans le contexte européen. Il est en effet tout à fait possible, voire probable, que certains pays dans la périphérie de l'Europe disposent dans un avenir prévisible de missiles capables de frapper des villes européennes. Certes, la menace n'est pas seulement caractérisée par une capacité technologique mais aussi par une intention politique. La question est donc de savoir s'il s'agit d'un risque qui justifie, en tout état de cause, le développement d'un système antimissile pour l'Europe, et dans l'affirmative, de quel système. La réponse à cette question ne dépend pas seulement de l'analyse de la menace, mais aussi des implications politiques à la fois pour l'Union européenne elle-même et pour ses relations avec le reste du monde.

Quelle politique pour l'Union européenne ?

Un premier constat déplaisant pour les Européens s'impose : les équilibres du couple traditionnel que formaient pendant la guerre froide la dissuasion nucléaire et l'*arms control* ne paraissent plus aujourd'hui adaptés à la complexité nouvelle du paysage nucléaire. Alors que l'émergence des défenses antimissiles vient encore compliquer l'équation, les Européens se trouvent confrontés à un choix difficile. Veulent-ils s'en remettre exclusivement à l'*arms control* et à la non-prolifération ? Est-il possible de revenir à un rôle accru pour la dissuasion comme réponse centrale à certains défis stratégiques peut-être moins pressants mais vitaux ? Ou l'Europe doit-elle s'orienter résolument vers les défenses antimissiles afin de protéger son territoire et ses populations ? Aucune de ces trois options ne nous semble réaliste :

- Le choix de la promotion de la non-prolifération et du désarmement est conforme à une tradition diplomatique ancienne pour de nombreux pays européens. A lui seul, il risque cependant de se révéler idéaliste face aux nouvelles orientations américaines et aux ambitions des proliférants. Si

les Européens restaient pratiquement les seuls à s'engager résolument dans les régimes de non-prolifération et de désarmement, l'effet pour l'équation nucléaire globale serait quasiment nul, et l'effet pour la sécurité de l'Europe défavorable.

- Le choix du « tout dissuasion » n'est guère plus réaliste pour l'Europe. Les conditions politiques ne sont pas réunies pour la création d'une dissuasion européenne (quelle que soit par ailleurs sa forme), ne serait-ce que du fait des réticences manifestes des opinions publiques dans la majorité des pays européens. De plus, il s'agit d'une posture stratégique maximaliste qui pourrait se révéler inopérante dans nombre de scénarios où la mise en jeu de la menace nucléaire est difficilement envisageable.
- Le choix des défenses antimissiles enfin pourrait, en apparence, répondre aux nouvelles menaces sans heurter les sentiments antinucléaires d'une partie des populations européennes. Il s'agit pourtant, on le verra plus loin, d'une option politiquement, technologiquement et financièrement difficile, sinon impossible, à mettre en œuvre.

Les Européens se trouvent donc devant le choix du meilleur *policy mix* pour leur sécurité. Si cette situation est proche de celle des Etats-Unis ou d'autres acteurs comme la Russie, il convient de relever de profondes différences liées à des cultures stratégiques et des perceptions spécifiques. Pour des raisons historiques, la perception de la menace est ainsi différente, pas tant dans l'analyse des risques eux-mêmes que dans celle de leur acuité. Différence fondamentale, l'Europe n'est pas, comme les Etats-Unis, dans la situation d'une superpuissance dominante encline à projeter de la puissance au-delà de son voisinage immédiat, et ne fournit pas de garanties de sécurité à une kyrielle d'Etats en Asie ou au Moyen-Orient. En plus, elle fait face à une variété de risques plus immédiats et plus proches que l'acquisition de missiles à longue portée par des puissances régionales hostiles et a, en conséquence, d'autres priorités en matière de sécurité. Enfin, elle ne dispose pas des moyens budgétaires des Etats-Unis.

Un modèle européen ?

Dans ces circonstances, quelles peuvent être les bases d'un modèle européen prenant à la fois en compte les nouveaux défis stratégiques et les cultures stratégiques des différents Etats de l'Union ? Le mot d'exigence semble pouvoir caractériser un tel modèle : une approche exigeante et ambitieuse de

la non-prolifération, une conception stricte et exigeante de la dissuasion, un débat prudent et exigeant sur les défenses antimissiles.

(1) Les membres de l'Union entendent défendre et promouvoir la norme de la non-prolifération et de l'*arms control* qui fonde la légitimité de la lutte contre la prolifération. Il convient cependant aujourd'hui de ne pas se contenter d'une approche devenue à certains égards inefficace. Il n'est ainsi pas suffisant de se contenter de la signature des traités sans s'interroger plus avant sur le respect des obligations signées. Afin de redonner crédibilité et efficacité à la non-prolifération, il faut que les traités signés entrent en vigueur et soient ratifiés par les Etats les plus problématiques. Il est également indispensable que des procédures de vérification intrusives et donc dissuasives soient mises en place (ce qui n'est pas le cas pour la Convention d'interdiction des armes biologiques), ratifiées (ce qui n'est pas le cas des protocoles additionnels de l'AIEA pour le TNP) et utilisées (ce qui n'est pas le cas pour la Convention d'interdiction des armes chimiques). L'exigence des Européens doit ici être triple et tirer avantage du poids économique et politique de l'UE :

- défendre une conception moderne et exigeante des traités : développer les régimes d'inspection et de sanction, mettre en œuvre le principe d'irréversibilité ;
- placer le respect des normes en matière de prolifération au cœur des politiques vis-à-vis des pays tiers afin d'obtenir la signature, la ratification et le respect des engagements pris ;
- être plus engagés sur le terrain diplomatique de la lutte contre la prolifération en faisant pression sur les Etats réfractaires, en utilisant au maximum les possibilités offertes par les traités (inspections par défi), en investissant financièrement dans le désarmement (notamment en Russie) et en étant prêts à s'associer à des politiques de contrôle à l'exportation et de sanction commerciale des récalcitrants.

(2) La même exigence est nécessaire dans le domaine de la dissuasion. Si, bien entendu, beaucoup d'Européens souhaitent des progrès plus rapides en matière de désarmement, il est néanmoins possible d'affirmer que l'approche de la dissuasion par les deux puissances nucléaires européennes est, à maints égards, exemplaire. Elle contraste en effet avec les excès américano-russes, la nucléarisation croissante de l'Asie et l'absence totale de transparence chinoise. Même s'il s'agit peut-être d'un modèle intérimaire

et imparfait, nous croyons qu'il pourrait néanmoins faire l'objet d'un consensus minimal au sein de l'Union et qu'il constitue un exemple pour les autres acteurs nucléaires. Dans ce contexte, les Européens ne peuvent-ils pas cesser de se déchirer sur les choix nucléaires des différents pays européens, alors que même les partisans du désarmement nucléaire en Europe reconnaissent que les vrais problèmes sont ailleurs ? Aussi longtemps qu'existeront les armes nucléaires, tous les membres de l'Union ne peuvent-ils pas s'accorder pour promouvoir cette approche européenne exigeante de la dissuasion, qui repose sur quelques principes simples :

- la modestie des arsenaux et la poursuite des réductions aussi loin que possible ;
- l'acceptation de traités et de normes internationales contraignantes (arrêt des essais ou de la production de matières fissiles) et d'une transparence poussée,
- une conception stricte de la dissuasion comme garantie pour les seuls intérêts vitaux et le caractère d'ultime recours des armes nucléaires, interdisant la dérive vers des doctrines d'emploi ou des logiques de course aux armements.

(3) Enfin, l'exigence s'impose aussi concernant la question de la défense antimissile – double exigence à la fois face à la détermination apparemment irrésistible des Etats-Unis de faire avancer le projet et dans l'analyse des besoins européens.

Concernant les ambitions des Etats-Unis, la position des Européens ne peut pas se réduire à un refus pur et simple ou une acceptation sans conditions d'une proposition américaine. Le premier créerait des tensions transatlantiques sans changer quoi que ce soit, la deuxième serait un renoncement à toute politique propre dans ce domaine. L'idéal serait plutôt de préparer ensemble une position différenciée, partagée par tous les membres de l'Union, et de la défendre en commun dans un dialogue constructif avec les Américains. Même si la décision de principe de développer et de déployer la BMD reste d'abord une décision américaine, les Européens ne devraient pas non plus sous-estimer leur influence sur la définition concrète du projet. Imposer une solution contre la résistance des alliés coûterait en effet politiquement cher. Si les Américains veulent que l'Europe accepte le projet, ils devraient également accepter certaines

conditions conformes à l'approche européenne, qui pourraient être les suivantes :

- Le développement des systèmes antimissiles doit être combiné avec un renouvellement sans équivoque de l'engagement dans les régimes de non-prolifération et le processus de désarmement. Cela implique, entre autres, la ratification du CTBT et la poursuite du processus START avec la Russie (au lieu de passer à des réductions unilatérales et non-négociées) ;
- Des moyens militaires, même défensifs, ne peuvent pas se substituer purement et simplement à l'approche diplomatique. La lutte contre la prolifération reste avant tout une lutte politique, et les moyens militaires ne peuvent être que le dernier recours pour la résolution d'une crise régionale. Sinon, l'unilatéralisme risque d'avoir des effets plus déstabilisants que la prolifération elle-même ;
- La défense antimissile ne doit mettre en cause ni le concept de la dissuasion en général, ni celui de la dissuasion élargie en particulier ;
- Ce qui est techniquement et financièrement faisable, n'est pas forcément politiquement ou stratégiquement souhaitable. La configuration retenue doit être in fine acceptable pour la Russie et supportable pour la Chine ; sinon, le résultat serait probablement plus de prolifération et moins de désarmement. En conséquence, on devrait se contenter d'un système limité (notamment du nombre d'intercepteurs déployés) et qui ne contienne pas d'éléments déstabilisants tels que des intercepteurs spatiaux. Si le système est vraiment conçu pour faire face aux « Etats voyous », il devra par définition être ainsi limité dans ses capacités ;
- La défense antimissile n'est pas et ne va pas devenir une priorité stratégique pour les Européens. En conséquence, une éventuelle coopération transatlantique dans ce domaine ne doit pas se faire au détriment d'autres projets plus urgents pour la réalisation des *Headline Goals* ;
- Si la menace balistique justifie, du point de vue américain, le déploiement d'un système antimissiles, elle devrait également justifier des échanges plus intenses de données de renseignement avec les Européens et un transfert technologique plus important pour améliorer les systèmes de « couche basse » européens. Ces derniers doivent pourtant être capables d'agir de façon autonome.

Ce dernier point nous ramène à la question d'un système antimissiles pour l'Europe. De notre point de vue, une « vraie » BMD pour l'Union européenne, couvrant le territoire de l'ensemble des pays membres n'est, dans un avenir prévisible, ni nécessaire, ni faisable. Si la menace balistique d'un pays proliférant sur le territoire européen ne peut être techniquement exclue pour l'avenir, ce risque ne justifie pas aujourd'hui des investissements majeurs. Financièrement, un projet de cette ampleur nous semble de plus totalement irréaliste : avec des budgets de défense limités, fragmentés et – au mieux – en stagnation, il dépasse de loin les moyens des Européens qui ont déjà du mal à financer les *Headline Goals*. Politiquement, une BMD pour l'Union supposerait, pour des raisons géographiques et stratégiques, un niveau d'intégration politico-militaire inconcevable jusqu'à présent. La transformation du *NATO extended air defence system* en défense antimissile ne serait pas, quant à elle, moins chère et exclurait les non-membres de l'OTAN. En résumé, plus un système antimissiles pour l'Europe devient ambitieux, plus les coûts politiques et financiers sont hors de proportion avec les menaces réelles.

D'un autre côté, plusieurs pays européens ont déjà des programmes de défense antimissile limitée, tels que MEADS ou Aster. Il s'agit des systèmes tactiques pour la protection de troupes qui se voient confrontées à un adversaire doté de missiles. Ils s'inscrivent ainsi dans la logique d'une PECSO « musclée » qui n'exclut pas la projection des forces européennes dans des régions de crise dans la périphérie de l'Europe. La question est de savoir si une capacité autonome de gestion de crise ne nécessite pas de compléter ces systèmes par des éléments supplémentaires comme des capacités d'alerte avancée (pour prolonger le délai d'alerte) et de renseignement autonomes (pour mieux évaluer la menace en temps de paix et mieux la gérer en temps de crise). De telles capacités peuvent être liées à des architectures très complexes dont rêvent certains responsables américains, mais elles peuvent aussi s'intégrer dans un cadre plus modeste et politiquement moins sensible. Leur développement pour l'Europe nous semble faisable (du point de vue de la technologie et des investissements financiers) et justifiable (du point de vue opérationnel et stratégique). Elles pourraient être combinées avec des moyens américains et – si jamais la menace sur l'Europe se concrétise – même servir comme base pour des systèmes plus complexes. Même si ces capacités limitées nous apparaissent moins urgentes que d'autres besoins militaires (moyens de transports stratégiques, de C3, etc.), elles méritent au moins réflexion.

Tout cela nous amène à conclure qu'un débat européen sur ces nouvelles questions nucléaires et stratégiques est nécessaire, voire inévitable. Certes, très peu de sujets sont susceptibles de diviser les Européens davantage que le nucléaire militaire. Néanmoins, les enjeux pour la sécurité internationale sont trop importants pour que les Européens puissent se permettre d'ignorer les nouveaux développements stratégiques. Dans le même temps, nous sommes convaincus que les convergences européennes sont plus grandes qu'on ne pense et largement suffisantes pour agir de concert, seul moyen de jouer un rôle dans ce grand débat.

La question n'est pas de reprendre telle quelle l'idée d'une dissuasion concertée, avancée par des responsables français au milieu des années 1990. Cette expression risque d'engendrer des malentendus et des réactions phobiques. La dissuasion en tant que telle n'est qu'un sujet parmi d'autres, et sans doute pas le plus urgent en ce moment. Il s'agit plutôt d'une vraie concertation sur une vaste gamme de dossiers nucléaires :

- évaluation de la menace d'ADM (y compris les vecteurs) ;
- réflexion sur les possibilités de renforcer les régimes de non-prolifération et de donner un nouvel élan aux négociations de désarmement ;
- développement d'un concept spécifique pour la Russie (aide au démantèlement des armes, négociation sur les armes tactiques) ;
- analyse conjointe des différentes configurations de la BMD américaine et des conséquences qui en résultent ;
- évaluation de la nécessité d'un système antimissiles limité pour l'Europe et des conséquences politiques et institutionnelles qui en découlent ;
- évaluation du rôle de l'arme nucléaire dans la sécurité européenne, sans pour autant s'engager dans un vaste débat contre-productif sur une dissuasion européenne.

Si les membres de l'Union européenne sont incapables de mener à bien une telle concertation et de dégager une position commune sur ces questions, ils courent le risque de voir les Américains ignorer leurs préoccupations, pourtant largement partagées en Europe et ailleurs. Ils n'auront alors d'autre choix que d'accepter en l'état le nouveau cadre stratégique défini par le Président Bush, alors qu'une réelle opportunité d'influencer les décisions à Washington s'offre aujourd'hui. Celle-ci ne peut être saisie que si les membres de l'Union agissent de concert.

De manière générale, on voit mal comment l'Union pourrait développer le couple PESC/PECSO en faisant l'économie d'une réflexion commune sur ces questions. Les sujets suggérés offrent la possibilité de défendre un véritable agenda européen dans le grand débat qui s'amorce. Qu'on le veuille ou non, les responsabilités de l'Europe en matière de sécurité internationale sont trop importantes pour qu'elle puisse se permettre de rester muette dans ces débats. La réflexion et l'action européennes s'imposent et – c'est aussi une conséquence des nouvelles réalités politiques et stratégiques – le seul cadre approprié à cette fin est l'Union.

Les auteurs

Thérèse Delpech est directeur de la Prospective au Commissariat à l'énergie atomique (CEA), commissaire à l'UNMOVIC (commission chargée du désarmement de l'Irak auprès des Nations unies) et chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales (CERI, FNSP). Elle a également occupé la fonction de conseiller technique pour les affaires politico-militaires au cabinet du Premier ministre (1996-1997). Thérèse Delpech a publié *L'Héritage nucléaire* (Complexe, 1997) et *La Guerre parfaite* (Flammarion, 1998), ainsi que de nombreux articles, notamment dans *Politique étrangère*, *Commentaire*, *Politique internationale*, *Survival*, sur des questions stratégiques et de défense.

Shen Dingli est professeur et directeur adjoint du Center for American Studies de la Fudan University de Shanghai. Physicien de formation, il dirige le premier programme universitaire sur l'*arms control* et la sécurité régionale, dont il est l'un des fondateurs.

Lawrence Freedman est professeur au Department of War Studies au King's College de Londres depuis 1982. Il était auparavant chef des études politiques au Royal Institute of International Affairs, et il est depuis 1990 directeur honoraire du Centre for Defence Studies de l'université de Londres. Outre toute une série d'articles sur la défense et la politique étrangère, Lawrence Freedman est l'auteur de nombreux ouvrages. Les plus récents comprennent *The Gulf War Conflict 1990-91* (1993, avec Efraim Karsh) et *Nuclear War and Nuclear Peace* (1983, co-auteur), et il a dirigé plusieurs publications, dont *War: A Reader* (1994). Son étude la plus récente s'intitule *Kennedy's Wars: Berlin, Cuba, Laos and Vietnam* (2000).

Camille Grand est actuellement chercheur associé à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et collaborateur de la délégation aux Affaires stratégiques du ministère de la Défense (France) sur les questions de désarmement et de non-prolifération. Il est également maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'École spéciale militaire de St-Cyr. Il a été chercheur invité à l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) de l'UEO (hiver 1998-99). Il a auparavant été chercheur à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) (1994-98). Parmi d'autres publications en France et à l'étranger, il est l'auteur d'un *Cahier de Chaillot* : « L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires » (n. 37, janvier

2000). Les points de vues présentés dans sa contribution sont strictement personnels et n'engagent aucune institution.

Robert A. Manning est chercheur et directeur des études asiatiques au Council on Foreign Relations. Il est l'auteur de plusieurs études sur les armes nucléaires, dont récemment *China, Nuclear Weapons and Arms Control*, Council on Foreign Relations Press, avril 2000. Il a également écrit *The Asian Energy Factor: Myths and Dilemmas of Energy, Security and the Pacific Future*, Palgrave/St Martins, novembre 2000.

Harald Müller est directeur du Peace Research Institute de Francfort et professeur de relations internationales à l'université de Francfort. Il est membre de l'Advisory Board on Disarmament Matters du secrétaire général des Nations unies. Il a été auparavant membre de la Commission du gouvernement allemand sur la sécurité commune et l'avenir des forces armées (1999/2000), de la délégation allemande auprès de la Conférence de réexamen et d'extension du Traité de non-prolifération nucléaire (1995) et de la conférence de réexamen du TNP (2000).

Brad Roberts est membre de l'équipe de recherche de l'Institute for Defense Analyses d'Alexandria (Virginie). Il est également professeur auxiliaire à l'université George Washington et membre du conseil de direction du US Committee of the Council on Security Cooperation in the Asia Pacific.

Burkard Schmitt est actuellement chargé de recherche à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO. Il a été auparavant chercheur indépendant et journaliste ; il a notamment écrit sur la relation franco-allemande, la V^{ème} République et la dissuasion nucléaire. A l'Institut, il s'occupe des questions nucléaires, de la coopération dans le domaine de la défense et il est responsable d'un groupe de réflexion sur l'industrie de l'armement. Ses publications dans le cadre de l'Institut comprennent les *Cahiers de Chaillot* n. 44, « Entre coopération et concurrence : le marché transatlantique de défense » (dir.) et 40, « De la coopération à l'intégration : les industries aéronautique et de défense en Europe », ainsi que *les Publications occasionnelles* n. 3, « L'Europe et la dissuasion nucléaire » et 18 « National missile defence and the future of nuclear policy » (co-dir.)

Dmitri V. Trenin est directeur adjoint du Carnegie Moscow Center créé en 1993 par la Carnegie Endowment for International Peace. Il est également

co-président du projet Foreign and Defense Policy et du projet sur les relations russo-américaines. Avant de prendre sa retraite en 1993, Dmitri Trenin a servi dans l'armée soviétique et russe. Tout au long de sa carrière, qui a duré 21 ans, il a exercé des fonctions en Irak avec le groupe d'assistance militaire, en Allemagne de l'Est en tant qu'officier de liaison, en Suisse avec la délégation russe INF/START, et en Italie au Collège de défense de l'OTAN. Ses publications récentes comprennent : *Russia in the World Arms Trade* (partiellement sous sa direction), *Commonwealth and Independence in Post-Soviet Eurasia* (partiellement sous sa direction), *Baltic Chance: the Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*, et *Russia's China Problem*. Il a également d'autres domaines de recherche : les relations entre la Russie et l'OTAN, la sécurité dans le Bassin de la mer Caspienne et la structure naissante des relations dans l'Asie de l'après-guerre.

Sigles

ABM	<i>Anti-Ballistic Missile</i> (Traité sur les défenses antimissiles balistiques)
ADM	Armes de destruction massive
AIEA	Agence Internationale de l'énergie atomique
BMD	Défense antimissile balistique
CD	Conférence du désarmement
CEI	Communauté des Etats indépendants
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CTBT	<i>Comprehensive Test Ban Treaty</i> (TICE)
DIA	<i>Defense Intelligence Agency</i>
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
FCE	Forces conventionnelles en Europe
FMS	Forces de missiles stratégiques
FNI	Forces nucléaires intermédiaires
FORPRONU	Force de protection des Nations unies en Yougoslavie
ICBM	Missile balistique intercontinental
IDS	Initiative de défense stratégique
KLA	Armée de libération du Kosovo
MAD	Destruction mutuelle assurée
MEADS	Système de défense aérienne élargie à moyenne portée
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MTCR	Régime de contrôle des technologies balistiques
NDU	<i>National Defense University</i>
NIE	<i>National Intelligence Estimate</i>
NIPP	<i>National Institute for Public Policy</i>
NMD	<i>National Missile Defence</i> (bouclier antimissile)
NPR	<i>Nuclear Posture Review</i>
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
P-5	Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies
PDD	<i>Presidential Decision Directive</i>
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
PECSD	Politique européenne commune de Sécurité et de Défense
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
RMA	Révolution dans les affaires militaires
RPDC	République démocratique populaire de Corée
SIOP	<i>Single Integrated Operational Plan</i> (Plan d'opérations Intégré)
SLBM	missile balistique lancé par sous-marin
SSBN	<i>Subsurface, Ballistic, Nuclear</i> Sous-marin nucléaire lanceur d'engins
START	<i>Strategic Arms Reduction Talks</i> Négociations sur la réduction des armes stratégiques
TICE	Traité d'interdiction complète des essais nucléaires

TMD	<i>Theater Missile Defense</i> (défense contre les missiles tactiques)
TNP	Traité de non-prolifération nucléaire
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UNSCOM	Commission spéciale des Nations unies sur le désarmement de l'Irak
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques