

**LA NATIONAL MISSILE DEFENCE
AUX ETATS-UNIS OU DE LA DIFFICULTE
A BATIR UN NOUVEL ORDRE MONDIAL**

PAR

XAVIER PASCO (*)

Si depuis plusieurs années maintenant, il y a place pour la polémique dans le programme américain de défense antimissile, la *National Missile Defense* (NMD), il y a place aussi pour l'étonnement, aux Etats-Unis comme à l'étranger. Comment un programme qui porte en germe les conditions d'un changement radical d'ère stratégique et met en cause au bout du compte sinon les règles mêmes du jeu nucléaire, du moins dans un premier temps les principes qui les régissent, peut-il faire l'objet de tant de légèreté apparente ? Ses fins sont loin de faire consensus et donnent l'impression d'une ébauche de débat plutôt que d'une stratégie achevée. Quant aux moyens et aux technologies employés, ceux-là mêmes qui, il y a quelques années, devaient reléguer aux oubliettes de l'histoire l'équilibre stratégique fondé sur le principe de dissuasion, ils présentent un bilan mitigé pour les uns, catastrophique pour les autres et continuent pourtant à mobiliser d'énormes énergies politiques, militaires et industrielles en apparaissant toujours comme une solution d'avenir. Telle n'est pas la moindre des surprises suscitées chez un nombre croissant d'observateurs et que résume bien cette remarque récente d'un capitaine d'industrie qui se référait au sens commun des affaires : « *Si je présentais et vendais mes produits avec les mêmes insuffisances au regard de ce qu'ils sont censés faire, je serais poursuivi. Mes produits seraient saisis par la FDA [Food and Drug Administration]* » (1).

Un léger décalage de perspective incite donc à penser que la NMD ne va pas de soi comme le débat d'experts pourrait parfois le laisser paraître. Il est donc utile de tenter d'en cerner les ressorts apparents ou moins visibles et d'en redessiner la généalogie pour prendre une distance salutaire avec un débat souvent confus et toujours passionné.

(*) Chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique.

(1) « *If I would represent my products and sell them with the same shortcomings in the products as regards to what they are supposed to do, I would be indicted. My products would be seized [by the FDA]* ». Alan Klingerman, directeur de la société Akpharma Inc. et membre du comité *Business Leaders for Sensible Priorities*; *New York Times*, 8 juillet 2000.

LE DÉCOR : LA FIN DE LA GUERRE FROIDE
ET SES CONSÉQUENCES

La réapparition progressive au fil des mois d'un programme antimissile américain qui comprendrait des éléments spatiaux ainsi que des missiles intercepteurs allant dans l'espace (dits exoatmosphériques) a fait bien vite resurgir le spectre de l'Initiative de défense stratégique (IDS) proposée pour la première fois par Ronald Reagan le 29 mars 1983. Il s'agissait alors de mettre au point une défense antimissile suffisamment « étanche » pour survivre et riposter à une attaque balistique soviétique, avec à long terme l'ambition d'un système d'interception presque parfait protégeant l'ensemble de l'Amérique du Nord. Bien sûr, le programme de NMD (2) dont il est question aujourd'hui n'a pas cet objectif dont le caractère ambitieux n'avait sans doute d'égal que son irréalisme noté par bon nombre d'observateurs à l'époque.

En marge de ces seules différences techniques, il faut insister sur la dissemblance des contextes dans lesquels ces deux programmes sont nés. Lorsque l'IDS prend forme en 1983, l'équilibre entre les deux superpuissances repose sur le principe directeur et non contesté à l'époque de la dissuasion mutuelle, principe hérité des années soixante et qui constitue à cette époque la toile de fond de toutes les discussions stratégiques. Personne ne songe alors à en mettre en cause l'actualité tant les arsenaux qui se font face rendent incongrue toute discussion sur leur utilité et sur la valeur (évidente) de la notion de dissuasion. Les règles sont fixées, les protagonistes désignés et les tentatives de contourner cette logique sont d'une certaine façon vouées à l'échec. Certes, il est monnaie courante d'entendre aujourd'hui que l'IDS a précipité la chute du communisme et de l'Union soviétique. La technologie *de facto* aurait ainsi fait basculer à elle seule l'équilibre stratégique déjà évoqué. Notons simplement que les certitudes techniques de la défense contre l'attaque étaient loin d'être établies et que les spécialistes soviétiques disposaient aussi sans doute de leurs propres analyses sur l'écart qui subsistait. Il est en fait plus probable (et sans doute plus juste de le dire) que l'IDS a surtout été l'occasion saisie par une nouvelle génération de dirigeants soviétiques pour mettre en cause une ligne politique en marge de laquelle ils commençaient à s'affirmer. En tout cas, l'IDS, parce qu'elle coexistait avec le contexte de dissuasion mutuelle assurée, ce qui l'obligeait à annoncer des performances techniques extravagantes, ne pouvait finalement s'imposer en tant que concept stratégique nouveau. L'idée était lancée

(2) Dans sa version minimale, le système NMD comprendrait 20 intercepteurs en 2005 (étendus à 100 en 2007) installés en Alaska et guidés sur leurs cibles par des satellites et des radars spécialisés. Une version plus ambitieuse, celle soutenue par le Congrès américain aujourd'hui, envisage 250 missiles intercepteurs répartis dans deux États (Alaska, Dakota du Nord). Même dans cette version envisagée pour l'horizon 2012-2015, la NMD n'est pas prévue pour contrer une attaque massive mais plutôt le tir de quelques missiles.

mais elle ne pouvait pas encore trouver sa place dans le paysage politique et stratégique.

La NMD, c'est vrai, plonge ses racines dans la poursuite patiente du programme de Ronald Reagan (3). Mais elle correspond aussi à une autre époque. Sous sa forme actuelle, le programme de NMD naît avec la fin de la guerre froide et la réévaluation des menaces dirigées contre les États-Unis. Le début des années quatre-vingt-dix présente les dirigeants américains s'inquiétant de la transformation de la menace avec, d'un côté, l'éclatement de l'Union soviétique et sa quasi-disparition en tant que superpuissance concurrente et, de l'autre, la perception d'une adversité plus diffuse, moins prévisible, qui complique l'équation stratégique et qui ne peut plus se satisfaire de solutions « simples ». La guerre du Golfe en 1991 viendra à point nommé confirmer ces craintes et conduira l'appareil militaire américain à entamer une réévaluation « de fond en comble » (*Bottom-up*) de son organisation et de son équipement pour se préparer à mener simultanément deux conflits régionaux majeurs (*Major Theater War*). Le programme de défense antimissile n'échappera pas à cette remise en cause avec d'abord, sous la présidence Bush, l'annonce d'un programme limité GPALS (*Global Protection Against Limited Strikes*) sans véritable objectif désigné sinon le tir accidentel d'un missile russe, puis l'abandon officiel de l'IDS par la présidence Clinton en 1993, au profit d'un programme de défense antibalistique (BMD) centré sur la protection des forces armées en opération. La rupture avec l'IDS se veut alors autant politique que stratégique, la reconversion du programme permettant de s'affranchir de l'ensemble des systèmes spatiaux d'interception à l'origine de l'appellation non contrôlée de « Guerre des étoiles ».

LA NOUVELLE REPRÉSENTATION D'UNE PIÈCE CONNUE

C'est sur la base de ces menaces nouvelles et du nouveau « concept d'emploi » du système antimissile que va se cristalliser le débat intérieur américain pendant les années quatre-vingt-dix. En réalité, et la présidence comme le Congrès vont très tôt le comprendre, les réflexions sur l'avenir du « rôle et des missions » de l'armée et de ses systèmes stratégiques, dont le système antimissile, portent en elles les germes d'une véritable refondation de « l'intérêt national ». Flou dans sa définition, ce concept présente par définition une géométrie variable. Mais depuis cinquante ans, la guerre froide et la dissuasion nucléaire mutuelle en avaient relativement figé les contours et

(3) Il faut noter que le financement des programmes antimissiles aux États-Unis s'établit en moyenne à 3,5 milliards de dollars par an depuis 1986, budget auquel il faut ajouter les programmes (spatiaux notamment) poursuivis en dehors du cadre strict de l'agence militaire officiellement chargée de la protection antibalistique. Dans sa version complète, la NMD exigerait un investissement supplémentaire de 60 milliards de dollars sur 15 ans.

avaient pour ainsi dire réglé la marche du gouvernement autour d'un consensus sur le danger que présentait l'Union soviétique. Désormais, pour le Congrès, une période nouvelle s'est ouverte qu'il faut mettre à profit pour « revisiter » la stratégie américaine. Ainsi, pour John Warner, le président républicain de la commission sénatoriale sur les forces armées, la défense des États-Unis doit « *se débarrasser des arguments dépassés, y compris des idées selon lesquelles la défense stratégique est incompatible avec la stabilité stratégique, la dissuasion nucléaire et le contrôle des armements. De tels arguments n'ont de sens que si l'on pense devoir pérenniser la destruction mutuelle assurée (MAD) comme le pilier de notre politique stratégique. Je pense que la destruction mutuelle assurée doit être remplacée par une politique plus réaliste et pragmatique* » (4).

Comme le résume bien cette remarque de J. Warner, le contexte actuel se caractérise par une mise en question des anciennes certitudes stratégiques avec comme conséquence l'apparition d'espaces de manœuvre nouveaux pour les parlementaires, espaces qu'ils se sont empressés d'utiliser pour conforter leur rôle, voire pour imposer leurs vues. Cette période de refonte de « l'intérêt national » va donner lieu à des prises de paroles parlementaires qui trouvent un écho particulier avec l'avènement en 1994 d'un Congrès républicain marqué par l'activisme de ses chefs de file (5). Mais en manifestant sa méfiance vis-à-vis de l'évaluation de la menace balistique telle qu'elle est présentée par le pouvoir exécutif, c'est en fait sur un terrain d'affrontement en passe de devenir traditionnel que le parlement va trouver matière à proposer sa propre conception de « l'intérêt national ». Dans un premier temps le Congrès demande une contre-expertise à l'administration en réponse aux *National Intelligence Estimate* (NIE) jugées trop optimistes présentées en 1993 et 1995 (6) par la CIA. Choisi comme rapporteur, Robert Gates, l'ancien directeur de la Centrale de renseignement, défendra fidèlement cette dernière en s'affirmant « *complètement convaincu que les vues présentées par les analystes ont été basées sur des preuves et sur leur analyse substantielle. [...] Au-delà, poursuit le rapport, le panel est convaincu que les allégations non fondées mettant en doute l'intégrité des analystes de la communauté du renseignement par ceux qui doutent simplement de leurs conclusions, y compris par certains membres du Congrès, sont irresponsables* » (7). Dans ce contexte de défiance mutuelle, le Congrès jugera devoir (et pouvoir) prendre les choses en main. Sous la houlette de Newt Gingrich, alors *Speaker* de la

(4) John W. WARNER cité dans *Congressional Quarterly*, 12 août 2000, p. 1973.

(5) A ce titre, comme celui de Newt Gingrich, le nom de Jesse Helms, Républicain de Caroline du Nord et président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, peut également être évoqué.

(6) NIE 93-17, 93-19 et 95-19.

(7) *Independent Panel Review on Emerging Missiles Threat to North America During the Next 15 Years*, CIA, Congressional Affairs, Letter to Arlen Specter, Select Committee on Intelligence, 23 décembre 1996. Robert Gates admettra seulement une certaine « *naïveté politique* » dans la procédure d'évaluation en notant, non sans une certaine ironie, que les officiers du renseignement doivent « *comprendre que les estimations font l'objet d'une partie de football politique* ».

Chambre, il crée alors sa propre commission d'évaluation bipartisane (8) dirigée par le Républicain Donald Rumsfeld, ancien Secrétaire à la Défense.

La publication en juillet 1998 du rapport de la commission (souvent dit « rapport Rumsfeld ») (9) ouvre de nouvelles perspectives sur les menaces balistiques pesant sur les États-Unis et présente sept pays comme détenteurs de technologies potentiellement hostiles dans la décennie à venir (10). Il s'ensuit un échange de rapports et de contre-rapports entre l'exécutif et le Congrès pour préciser les termes de cette menace. Les différences d'appréciation portent en définitive plus sur le style employé pour la qualifier que sur le fond lui-même (l'existence ou non d'une menace). Ainsi un échange de vues assez tendu va s'instaurer entre le Congrès et les représentants de l'administration, en particulier ceux issus de la communauté du renseignement, sur l'existence d'une menace « possible » (telle que la présente la CIA) ou « probable » (telle que la jugent les parlementaires). Au-delà des désaccords sur les méthodes employées, désaccords qui feront l'objet d'un véritable débat conduisant à la révision (peu profonde) par la CIA de la NIE 95-19 sur la base des conclusions du rapport Rumsfeld et à la réalisation un an plus tard d'un contre-rapport de l'administration visant essentiellement à désamorcer la polémique qui commence à naître sur l'impréparation de la communauté du renseignement (11), c'est sur la « responsabilité », voire sur le « sens du devoir » que montrent ces méthodes différentes que les parlementaires souhaitent insister. Quel que soit le niveau de menace, il ne faut pas prendre celle-ci à la légère, ce que « nous » avons fait, semble souligner le rapport Rumsfeld :

« Plutôt que de mesurer la progression d'un programme [balistique] à partir d'un point d'origine connu, la commission a cherché à mesurer combien de temps il restait au programme avant de permettre le premier essai en vol d'un ICBM. [...] Cette démarche contraste fortement avec les approches consistant à se concentrer sur ce qui est certain, en laissant dans l'ombre ce qui est presque certain. Lorsque l'on a évalué des programmes stratégiques significatifs en ce concentrant sur ce qui est su, ces évaluations ont montré des retards de deux à huit ans sur l'état réel des programmes, et ont parfois complètement manqué des programmes significatifs » (12).

Ce qui permet au Sénateur républicain de l'Arizona, Richard Shelby, d'ajouter que « *le rapport Rumsfeld confirme que la communauté du renseignement sous la direction de l'administration Clinton a été mal préparée pour four-*

(8) Qui comprendra 5 Républicains et 3 Démocrates respectant ainsi les rapports de force politiques en vigueur au Congrès.

(9) *Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States*, US Congress, 15 juillet 1998.

(10) La Corée du Nord et l'Iran y sont présentés comme particulièrement menaçant dans ce domaine à l'horizon 2005-2010.

(11) *Combating Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Report of the Commission to Assess the Organization of the Federal Government to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, juillet 1999.

(12) Rapport Rumsfeld, *op. cit.*

nir une capacité d'alerte suffisante au peuple américain avant que certains types d'attaques de missiles n'aient lieu. Publié au moment même de l'échec de cette communauté à prédire les tests nucléaires indiens, ce rapport dérangeant insiste non seulement sur le besoin de changer la manière dont les États-Unis recueillent et analysent l'information, mais aussi sur des changements significatifs de la politique nationale en faveur du déploiement d'un système de défense antibalistique national » (13). Le lancement par la Corée du Nord du missile *TaePo Dong 1* un mois et demi plus tard confirmera et amplifiera ce point de vue.

Bien sûr, le décalage sémantique est moins anodin qu'il n'y paraît et reprend en fait un thème d'affrontement hautement symbolique, récurrent depuis les cinquante dernières années, entre pouvoirs exécutif et législatif, quelle que soit d'ailleurs leur couleur politique respective. Il est en effet directement lié à l'idée d'« attaque surprise » qui traverse la pensée stratégique américaine, notamment depuis la Seconde Guerre mondiale. L'obsession de se protéger contre « l'attaque surprise », particulièrement mise en avant depuis l'attaque de Pearl Harbour, va progressivement s'imposer comme une sorte de centre de gravité du débat sur la Défense américaine en devenant l'un des critères admis par tous de satisfaction ou non à « l'intérêt national ». Il faut ainsi se rappeler les différents « Gaps » (*Bomber Gap*, *Missile Gap*, et même *Monitoring Gap* pendant la présidence Carter) brandis au fil des époques (de 1954 à nos jours) comme autant d'accusations de manquement au devoir national pour mesurer l'influence du thème de la surprise dans les débats stratégiques américains (14). C'est Dwight Eisenhower qui le premier « passera l'examen » sur ce sujet en devant faire face successivement aux craintes engendrées par le nombre de bombardiers stratégiques soviétiques extrapolé (faussement) à partir des démonstrations aériennes organisées lors du défilé militaire qui s'était déroulé à Moscou en 1954. C'est lui encore qui devra répondre aux angoisses qui ont fait suite au lancement de Spoutnik le 4 octobre 1957. Il lui faut alors le soutien des avions-espions U-2, puis des premiers satellites militaires d'observation, pour au moins assurer ses concitoyens du maintien de l'équilibre stratégique à défaut de pouvoir pleinement les rassurer. Le président Eisenhower lui-même admet d'ailleurs la règle du jeu en demandant quelques années auparavant un rapport sur « la menace d'une attaque surprise ». L'une des conséquences de ce travail, dirigé par son conseiller scientifique et qui lui sera remis dès 1955 soit deux ans avant l'événement Spoutnik, consistera à faire admettre l'utilité des satellites d'observation à des fins militaires et donnera le coup d'en-

(13) Communiqué, 15 juillet 1998.

(14) Il est particulièrement frappant de constater la similitude présentée par le conflit né autour des *National Intelligence Estimates* produites sur la menace balistique par la CIA à partir du milieu des années cinquante avec la polémique qui a fait suite aux premières NIE de 1993 et 1995. Voir en particulier l'ouvrage de l'historien américain Robert DIVINE, *The Sputnik Challenge, Eisenhower's Response to the Soviet Satellite*, New York, Oxford University Press, 1993, 245 p. Voir aussi X. PASCO, *La Politique spatiale des États-Unis, Technologie, Intérêt national et débat public, 1955-1995*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 30-38 et 61-63.

voilà la même année du premier programme de « satellites espions » (15). C'est aussi sur la base de ce déséquilibre possible que John Kennedy axera une partie de sa campagne face au vice-président Nixon en faisant part de sa crainte du « *Missile Gap* » et de l'impréparation des États-Unis dans un de ses ouvrages. Les arguments employés par John Kennedy à l'époque n'avaient alors rien à envier aux déclarations les plus alarmistes qui sont faites aujourd'hui sur la menace balistique :

« Il y a quatre cents ans, la Couronne et le peuple britanniques durent prendre brutalement conscience du fait qu'ils avaient perdu Calais. Longtemps considéré comme un ineffaçable symbole de la suprématie britannique en Europe, ce dernier point d'appui de la puissance anglaise sur le continent devait être abandonné aux Français en 1558. [...] Le moment est venu de constater qu'il s'est produit pour nous une modification du même ordre. Car, nous aussi, nous sommes sur le point de perdre ce qui a été la base même de notre stratégie diplomatique et militaire. [...] Notre pouvoir de riposte était tel qu'il pouvait dissuader n'importe quel agresseur éventuel de préparer contre nous une attaque directe. [...] L'ennui est que ces conceptions n'auront bientôt plus rien de commun avec les faits ».

La nécessité de s'armer contre l'éventualité d'une « attaque surprise » incapacitante trouvait alors en John Kennedy un avocat éloquent :

« Nous approchons rapidement de cette période dangereuse où notre puissance dépendra de la capacité qu'aura l'Union soviétique de faire porter ses coups contre notre pouvoir de représailles lui-même, en cas d'attaque par surprise [...] ; de la capacité qu'aura l'Amérique de limiter les effets de ces coups. Cette capacité dépendra de notre système d'alerte, lointain et proche, des engins anti-engin et des autres intercepteurs et procédés de défense dont nous disposerons. [...] Il nous faut admettre que le calcul de la dissuasion nous sera lourdement défavorable au cours des années 1960 à 1964. Il faut bien nous rendre compte que le danger que nous courons ne provient pas du fait que, durant cette période, les Russes n'auraient qu'une légère avance sur nous en matière d'engins balistiques : en réalité, leur puissance représentera plusieurs fois la nôtre. Et dans tous les domaines. [...] Nous ne disposerions d'aucun stock d'engins nous permettant des actions de représailles. [...] Même dans le cas où nos bombardiers, en dépit notamment des difficultés qu'ils éprouveront à se ravitailler en combustible, parviennent à franchir les frontières soviétiques, ils se heurteront à une défense anti-aérienne supérieure à la nôtre et auront à atteindre des objectifs bien mieux dissimulés que dans notre pays ; avantage que les Soviétiques parviendront à maintenir à un niveau de deux à quatre fois supérieur à celui que nous pourrions atteindre. En effet, notre système défensif – que les Soviétiques peuvent espérer démanteler avant ou au cours du premier choc – a été conçu en fonction

(15) Rapport du *Technology Capability Panel*, « Meeting the Threat of a Surprise Attack », février 1955. Voir X. Pasco, *La Politique spatiale des États-Unis*, op. cit., pp. 30-34.

de bombardiers pilotés et devra, en conséquence, être refondu pour se conformer aux nécessités de l'âge des engins ».

Et de conclure :

« Bref, en 1960, nous avons perdu notre Calais. Mais si nous agissons dès à présent en fonction de cette perte, si nous nous conduisons avec courage et prudence, il n'y a pas de raison pour que, nous aussi, nous ne sortions pas de cette dangereuse période plus sûrs de nous qu'auparavant. Malheureusement, la confiance que nous avons eue dans la possibilité de procéder à des représailles massives a marqué toute notre politique » (16).

Au-delà de l'argumentaire électoral, le discours reste alors marqué par le traumatisme produit par le lancement de Spoutnik quelques années auparavant, discours par lequel une grande partie des parlementaires entend là aussi faire la preuve de l'imprévoyance et de la « légèreté » stratégique de la présidence Eisenhower (17). Dès cette époque en tout cas, l'équilibre entre politique de dissuasion et protection antimissile s'affiche comme un principe au cœur du débat politique américain. Il faudra attendre la mise en place d'une dissuasion mutuelle véritablement stabilisée par une capacité de surveillance réciproque permanente et finalement scellée par l'accord consistant à s'interdire l'édification de systèmes de défense antimissile élargis, pour voir cette thématique de « l'attaque surprise » tomber en sommeil. Encore faut-il remarquer combien ce sommeil a toujours demeuré léger. C'est ainsi qu'à la fin des années soixante-dix, la disparition des stations d'écoute américaines en Iran après l'avènement du régime des Ayatollahs sonnera le réveil du spectre de « l'attaque surprise » aux Etats-Unis. Au point que, lors des négociations SALT II (18) sur le désarmement, le Congrès s'inquiètera alors de l'impossibilité pour les Etats-Unis de vérifier le bon respect par l'URSS des termes du traité sans ces moyens de surveillance. Cette incapacité fut utilisée par les parlementaires comme un argument qui venait s'ajouter à l'arrivée des troupes soviétiques en Afghanistan pour justifier sa non-ratification, au grand dam de Jimmy Carter qui en avait fait l'une des priorités de sa présidence.

C'est en définitive le même thème qui se trouve mis en avant aujourd'hui par la majorité des élus des deux partis (19). L'offensive bénéficie cette fois d'un contexte particulièrement favorable. Le changement de la donne géo-

(16) John KENNEDY, *Stratégie pour la paix*, Paris, Calmann-Lévy, 1961, notamment pp. 52-68.

(17) Et ce n'est que dans les années récentes que, dans la foulée de Stephen Ambrose, le biographe d'Eisenhower, quelques travaux aux Etats-Unis ont plaidé pour une véritable « réévaluation » de sa présidence, sur ce point notamment.

(18) *Strategic Armaments Limitations Talks*.

(19) Ainsi, le clivage institutionnel ne recoupe pas nécessairement les clivages politiques. Les sénateurs Républicains et Démocrates ont été quasiment unanimes pour mettre en garde la présidence contre l'arrêt du programme au lendemain de l'échec du test d'interception de juillet 2000. Joseph Lieberman, sénateur Démocrate du Connecticut, membre de la commission sénatoriale sur les forces armées, devenu célèbre après avoir été choisi comme colistier du candidat présidentiel Al Gore, s'avérera même l'un des défenseurs les plus virulents de la poursuite du programme.

stratégique justifie en effet pour beaucoup l'attention redoublée portée à la menace dans la mesure où le monde d'aujourd'hui semble finalement moins codifié et donc moins prévisible. Et l'administration elle-même donne le ton sur ce thème lorsqu'elle fait par exemple de l'*Information Dominance* le mot d'ordre pour l'organisation militaire de demain. Il s'agit alors de maîtriser l'information pour dicter le calendrier et le rythme (*Rythm and Tempo*) des conflits futurs, aptitude jugée essentielle pour gagner les conflits d'aujourd'hui et dans l'avenir (20). D'une certaine manière, la « connaissance » (c'est la *Battlefield Awareness* des militaires) devient donc plus que jamais l'objectif ultime de la politique de sécurité et de défense américaine.

Du côté parlementaire, ce thème va d'abord revenir au-devant de la scène par le biais des investigations entreprises sur l'adaptation du système de renseignement américain (21) ainsi que par les mises en cause de plus en plus fréquentes les concernant au début des années quatre-vingt-dix. Là encore, c'est en quelque sorte la source des analyses de l'environnement hostile qu'il s'agit d'évaluer, voire d'orienter, dans la mesure où l'appareil de renseignement dans son ensemble contribue par sa lecture du monde à définir les linéaments de « l'intérêt national » et des grandes orientations américaines. La portée politique du sujet est en tout cas suffisamment étendue pour que le parlement s'y intéresse à l'heure d'une présidence « post-moderne » (22), elle aussi peut-être en quête de repères, mais dont les élus s'aperçoivent alors que le retour des Républicains au pouvoir législatif en 1994 ne l'a somme toute que peu affaiblie (23). Ainsi, la réévaluation de la menace balistique servait aussi à donner un contenu au débat qui faisait suite à la nécessaire refonte du concept d'intérêt national des États-Unis après la guerre froide.

LA PROGRESSION DRAMATIQUE

Les divergences des formulations montrent bien que ce sont moins les faits qui comptent que la maîtrise du discours que l'on a sur eux. Cela s'inscrit en fait très logiquement dans la concurrence qui s'est graduellement ins-

(20) Voir Xavier PASCO, « Haute technologie spatiale et Conflits », *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. I, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 831-841.

(21) On peut se référer au rapport *IC: 21* du parlementaire Larry Combest qui demeure le travail le plus souvent cité sur ce sujet : *IC 21 : Intelligence Community in the 21st Century*, Permanent Select Committee on Intelligence, US House of Representatives, 104th Congress, Washington DC, US Government Printing Office, avril 1996.

(22) Voir notamment l'article de Steven STARK, « The First Post-Modern Presidency », *The Atlantic Monthly*, avril 1993, pp. 26-38.

(23) Faisant le bilan des votes enregistrés au Congrès, le *Congressional Quarterly* notait que « la présidence s'en est étonnement bien sortie en 1997 compte tenu du contrôle du Congrès par les Républicains et les difficultés politiques continues de l'Administration ». Le constat s'imposait alors également en politique étrangère en dépit d'affrontements parfois durs, Clinton gagnant une majorité des votes en 1996 tandis qu'un tiers de ses défaites en 1997 étaient « intervenues pendant les derniers jours de sessions consacrées à des lois qui contestaient la politique de l'administration vis-à-vis de la Chine sur des questions de droits de l'homme ou de droits religieux » notait encore le journal *Congressional Quarterly*, 3 janvier 1998, pp. 13-17.

tallée entre le Congrès et l'exécutif pour apparaître comme le seul détenteur du discours légitime sur le monde après la guerre froide. L'enjeu est important et dépasse la seule question des programmes militaires pour déboucher aujourd'hui sur une mise en question profonde du bien-fondé des mutations militaires mais aussi économiques et industrielles qu'engendre « l'élargissement » du concept de sécurité national proposé par l'administration Clinton. Mais la revitalisation du discours sur la défense nationale antimissile donne toute la mesure dans un cas précis de la performance du Congrès, qui a su tirer les fruits d'un important effort de communication réalisé sur les nouvelles menaces et en expliquant alors que la dissuasion mutuelle assurée n'était plus suffisante pour garantir les États-Unis contre toute attaque. D'où la possibilité pour les parlementaires de reprendre l'initiative en proposant ce qui apparaît d'une certaine manière comme un « nouveau » système de défense répondant à de « nouvelles » menaces. C'est en ce sens qu'il faut voir la divergence de vues qui va graduellement s'installer entre une présidence qui défend l'option limitée d'une *Theater Missile Defense* (qui doit protéger les soldats en opération) parallèlement au maintien en vigueur du Traité ABM, et un Congrès qui, dans sa grande majorité, peut demander de façon logique l'installation d'une *National Missile Defence* (censé protéger le territoire américain) en même temps, pour certains, que l'abrogation d'un traité désormais jugé inadapté.

C'est bien dans cette dynamique du couple menace-protection qu'il faut juger de l'opposition entre les deux camps. L'affrontement au niveau technique reste en effet bien superficiel alors que les positions de l'administration montrent que la présidence a toujours conçu le système antimissile comme un dispositif évolutif (éventuellement capable de performances accrues dès que les techniques le permettraient) et a toujours « calé » sa démarche sur l'objectif d'un résultat « optimum ». Nul besoin pour la présidence de précipiter la démarche disait-on au *National Security Council* (NSC), tant que la technologie n'est pas encore mûre. Depuis les débuts, toute approche radicale ayant pour but d'accélérer la mise en place d'une NMD et d'en tirer les conséquences pour le Traité ABM était jugée techniquement prématurée et donc inutilement risquée au plan politique pour les plus proches conseillers du Président (24). C'est dans cette logique que s'inscriront les négociations entamées en 1997 avec les responsables russes pour obtenir l'accord dit de démarcation qui modifie le Traité ABM de manière à autoriser les essais et le déploiement de missiles antimissile d'une vitesse inférieure à 3 kilomètres par seconde (contre des cibles d'une vitesse inférieure à 5 kilomètres par seconde) et autorisant donc la mise en place d'une défense de théâtre (TMD) (25). Mais bien sûr, notait-on dès cette époque à la Maison-Blanche,

(24) Entretiens, *National Security Council*, 1996-1998.

(25) Il faut noter qu'à la mi-2000 le Sénat n'avait toujours pas ratifié cet amendement au Traité ABM, Bill Clinton ne l'ayant pas présenté pour ratification de peur d'un rejet aux conséquences politiques difficiles à maîtriser.

rien n'interdit dans le traité de poursuivre la recherche et développement sur les systèmes futurs, en particulier sur les systèmes spatiaux qui pourraient un jour être nécessaires à l'établissement d'une défense antimissile. D'où la position de principe contre l'abrogation demandée par plusieurs parlementaires en vue d'un traité qui somme toute, aux yeux de l'exécutif, ne ferme pas la porte aux évolutions possibles.

Des différences donc dans le calendrier, dans l'agencement du programme et dans le rythme des opérations, sans doute ; mais des différences de fond sur les grandes options stratégiques futures en matière de défense nationale, certainement pas. Tout au plus peut-on parler d'une divergence de vues sur l'opportunité d'en prévoir dès aujourd'hui les modalités.

Le terrain est donc déjà bien balisé lorsque s'ouvre le deuxième acte pendant l'année 1998-1999 qui conduira à l'acceptation du principe de la NMD par le président Clinton et par son secrétaire à la Défense, William Cohen, indiquant en apparence son souhait de procéder le plus rapidement possible à l'édification d'une défense antimissile nationale (26). Pourtant, peu de choses semblent avoir changé en 2000, au point même que plusieurs mois après l'annonce d'une décision prochaine sur le déploiement d'un système NMD, le thème de la menace commence à poser question dans la presse. « *L'existence d'une telle menace fait l'objet d'un acte de foi largement accepté par l'administration Clinton et quelques-uns de ses critiques républicains, mais elle est mise en doute par certains experts aux États-Unis et par beaucoup à l'étranger* », estimait un grand quotidien américain en mai 2000. « *De fait, certains analystes politiques mettent en doute l'affirmation selon laquelle il existe de tels pays fous capables d'actes irrationnels. (...) Leurs leaders apparaissent très soucieux de leur propre préservation et les États-Unis ont usé avec succès d'initiatives diplomatiques et militaires pour les guider ou pour les contenir* » (27).

Comme le fait évidemment apparaître cette remarque, l'évolution du débat pendant les premiers mois de 2000 ne tient pas à des faits nouveaux qui auraient contraint l'exécutif à modifier son principe de modération sur la NMD. Elle traduit plutôt l'affaiblissement de l'institution présidentielle dans ses relations avec le pouvoir législatif. Tout juste sorti d'un affrontement quasiment sans précédent avec le Congrès dans le cadre d'une procédure d'*Impeachment* dont l'issue semble négociée *in extremis*, Bill Clinton paraît finalement donner un gage de sa bonne conduite future vis-à-vis du Congrès en décidant non seulement de ne plus opposer de veto aux efforts répétés des parlementaires pour démarrer la NMD, mais aussi en acceptant cette fois explicitement le bien-fondé et en se rangeant donc à la lecture faite par le Congrès du paysage international et des risques pesant sur « l'intérêt national » américain. L'administration Clinton continuera de

(26) Acceptation qui s'est traduite par la signature du *National Missile Defence Act* en juillet 1999.

(27) *Washington Post* service, in *International Herald Tribune*, 30 mai 2000.

construire cette image en paraissant se battre à Moscou en juin 2000 pour faire accepter le principe même du programme par les responsables russes. Là encore, la symbolique de la menace est mise en avant avec comme objectif affiché d'obtenir sur ce sujet une lecture commune qui soit conforme à celle proposée par les Etats-Unis. Interrogé ensuite sur le demi-échec de la rencontre Clinton-Poutine, William Cohen faisait remarquer : « *il y a juste quelques semaines, la position des [officiels] russes était qu'il n'y avait pas de menace, ou que la menace était largement exagérée. Ce que j'ai lu, ajoutait-t-il, montre que le Président russe est maintenant convaincu qu'il existe une menace* » ce qui en soi, pour ce Républicain principal (p)artisan de la NMD au gouvernement, pouvait effectivement être considéré comme une première victoire à mettre à l'actif de l'exécutif américain (28).

Cet alignement apparent sur la position du Congrès s'avère en fait relativement peu risqué pour la présidence. En premier lieu, Bill Clinton ne peut être accusé de contradiction politique dans la mesure où sa stratégie en faveur d'un système antimissile « évolutif » l'autorise à prendre des mesures d'ajustement ponctuel. Pour cette raison, le système proposé par la présidence se distingue encore de la NMD proposée par le Congrès en prévoyant un système intermédiaire qui divise par six l'effort budgétaire demandé. Par ailleurs, l'affichage politique demeure prudent et suspend la réalisation du programme à la satisfaction de quatre critères : l'évaluation de la menace, la faisabilité technique, le réalisme budgétaire, et l'évaluation des retombées politiques et diplomatiques. Autant dire que le volontarisme présidentiel apparent se pare de nombreux garde-fous qui dénotent le souci de garder une ligne politique moins contrainte qu'il n'y paraît.

A priori, cet accord général sur la nécessité d'une NMD va produire l'effet d'un personnel politique prêt dans son ensemble à faire évoluer la stratégie américaine et qui aurait en quelque sorte passé le cap des désaccords d'opportunité et de calendrier (29). L'affaire semble donc réglée au point qu'à l'approche du dernier test de qualification technique du système en juillet, dernière étape avant la décision présidentielle (dite *Deployment Decision Review*) prévue pour l'automne 2000, de nombreuses voix décident de se faire entendre, en particulier dans la communauté scientifique, pour infléchir une décision qui semble inévitable et sommer le Président de revenir sur ses intentions supposées. Le sentiment prévaut d'un chef de l'exécutif désormais en accord avec le Congrès sur l'évolution du programme, avec un coup d'envoi qui serait alors donné dans la foulée du test effectué le 8 juillet

(28) « US Will Study Russian Missile Defence Proposal », *American Forces Press Service*, 7 juin 2000.

(29) Voir, par exemple, l'article de William J. BROAD dans l'édition du 30 juin du *Washington Post*. Ce journaliste d'investigation, qui s'est fait connaître à l'occasion d'enquêtes sur l'IDS de Ronald Reagan, brosse un tableau qui tient pour acquis le consensus politique sur le démarrage du programme.

2000, l'opposition des scientifiques devenant en quelque sorte la dernière chance de voir le programme s'arrêter (30).

L'ENVERS DU DÉCOR

En fait, les ressorts cachés de cette progression dramatique dont le paroxysme s'annonçait pour l'automne 2000 ne passent cependant plus tout à fait inaperçus. Dans un éditorial du 6 juin 2000, le *Washington Post* estimait déjà que « *peut-être, M. Clinton ne croit pas vraiment dans la défense antimissile et [qu'] il essaye de réduire le nombre d'options possibles pour la prochaine administration autant que possible. Selon cette interprétation, un Congrès républicain ainsi que le désir de protéger l'aile électorale du vice-président Gore, ont poussé M. Clinton vers un système d'arme auquel il s'oppose toujours. Il a semblé révéler ce manque d'enthousiasme lorsqu'il s'est exprimé au parlement en annonçant qu'il 'serait bientôt dans l'obligation de décider' si oui ou non il devrait démarrer les travaux sur une défense limitée* ». Le point de vue sera repris dans le *New York Times* qui anticipera en annonçant dès le mois de juin que, selon certaines personnalités officielles, « *l'administration Clinton manœuvre tranquillement pour mettre de côté la décision controversée sur la construction prochaine d'un système de défense antimissile national, en minorant l'impact et la signification du prochain essai du Pentagone et en laissant la décision finale à la prochaine administration* » (31).

Au-delà d'éventuelles fuites en provenance du gouvernement, les signes sont bien là qui montrent la tenue d'un cap politique différent de celui suivi par le Congrès. A l'approche de la date fatidique, des rapports ou analyses fournis par l'administration se multiplient qui insistent surtout sur la prise de risques techniques qu'impliquerait une décision de déploiement (32) et

(30) Ainsi, cinquante lauréats du Prix Nobel, soit « près de la moitié des Prix Nobel américains vivants » soulignait le *New York Times*, préviendront que toute tentative de mettre en place un système de défense antimissile serait prématurée, « vaine et dangereuse » tandis que la puissante Société des physiciens américains (*American Physical Society*) forte de ses 42 000 membres, la *Federation of American Scientists* (FAS) ou l'*Union of Concerned Scientists* (UCS) en appelleront chacune à un arrêt du projet. L'attaque la plus appuyée viendra de Theodore Postol, physicien du *Massachusetts Institute of Technology* et proche de l'UCS, et qui, dans une lettre adressée à la présidence, réfutera la faisabilité technique du programme sur la base même des analyses et des données produites par le Pentagone.

(31) *Washington Post*, 6 juin 2000, p. A.26; *New York Times*, 20 juin 2000.

(32) C'est le cas en particulier du rapport d'un groupe d'experts placés sous la conduite de Larry Welsh, ancien chef d'état-major de l'Air Force. Un premier rapport remis en février 1998 soulignait les risques de « courir à l'échec » (« *rush to failure* », expression qui a fait florès depuis et qui sera très souvent reprise par les opposants à la NMD), le second rapport remis lui en novembre 1999 constatant de nombreuses impasses technologiques et l'impréparation de l'industriel concerné, Boeing Co. En tout cas, soulignait alors le groupe, la décision du président, si décision il doit y avoir, doit être considérée comme une « décision de faisabilité (*feasibility*) plutôt que comme une décision portant sur la préparation d'un déploiement (*readiness*) ». *National Missile Defense Review, Report of the Panel on Reducing Risk in Ballistic Missile Defense Flight Test Programs*, novembre 1999. Cette évaluation trouvera un écho au-delà du seul cercle exécutif avec la publication en juin d'un rapport du *General Accounting Office*, sorte de Cour des comptes dépendant du Congrès visant au contrôle des programmes publics, qui confirme de son côté les doutes exprimés dans le rapport Welsh et reprochant pour l'essentiel au Pentagone son incapacité à s'assurer de la viabilité du système dans toutes ses composantes à l'aide de tests bien conçus.

sur des conséquences politiques et diplomatiques mal maîtrisées. Ce dernier aspect fait ainsi l'objet d'une nouvelle *National Intelligence Estimate (NIE)* de la CIA dont la presse se fait l'écho et qui prévient en mai contre l'effet « domino » d'une décision prématurée qui produirait un « réarmement intensif » dans le domaine des missiles stratégiques et de moyenne portée en Chine, en Inde et au Pakistan ainsi qu'une prolifération accrue au Moyen-Orient. La Centrale de renseignement met alors en garde contre une série d'effets en chaîne, politiques et militaires, induisant une « vague d'événements déstabilisateurs dans le monde entier pouvant éventuellement mettre en danger les relations avec les alliés européens » (33).

L'échec du test d'interception tenté le 8 juillet au-dessus du Pacifique par le BMDO, l'agence de défense en charge du programme au Pentagone, va venir à point nommé pour achever de donner corps à ce qui apparaît alors de plus en plus comme une position de non-déploiement en fait déjà arrêtée. Là encore, dans un contexte de campagne électorale qui devient relativement tendu sur la question, un article du *New York Times* relate le « soulagement » ressenti à la Maison-Blanche et au NSC lorsque l'essai échoue, échec qui permet ainsi de consolider une position décidée à l'avance : selon un responsable du Pentagone cité par le quotidien, « on disait ici sous forme de boutade qu'au NSC ils brûlaient de l'encens avant l'essai en espérant qu'il échouerait » (34).

Ce point culminant fait ressortir la nature très politique de la décision présidentielle avec, en arrière-plan, l'affrontement qui s'est développé au sein même de l'administration entre d'un côté le Pentagone, avec William Cohen au premier rang, qui soutient le programme et de l'autre le NSC et le département d'Etat, qui se prononcent pour le gel du programme, au regard notamment de ses conséquences politiques et stratégiques (35). La tension dramatique qui s'est développée à l'occasion révèle d'abord le caractère central des ajustements tactiques opérés par le président Clinton et son entourage proche, groupe qu'il faut distinguer de l'administration dans son ensemble. Il montre parallèlement la continuité d'une position présidentielle relativement autonome sur la question, motivée à l'origine par un désaccord, sinon sur les principes fondamentaux, en tout cas sur l'opportunité du programme, et renforcée ensuite par des considérations tactiques qui achèvent de l'éloigner plus encore de celle défendue par les parlementaires.

(33) Cité in *Los Angeles Times*, 19 mai 2000.

(34) « Russian Resistance Key in Decision to Delay Missile Shield », *New York Times*, 3 septembre 2000. On peut voir aussi l'article au titre évocateur paru le lendemain dans le *International Herald Tribune* : « Events and Failure Delayed Missile Plan; In the Final Analysis, Cohen Stood Alone Against President Whose Mind Was Made Up ».

(35) En désaccord sur le fait de savoir si les premiers éléments du programme (la construction d'une installation radar) étaient ou non en contravention avec les termes du traité ABM, plusieurs personnalités du Conseil de sécurité nationale et du département d'Etat iront jusqu'à indiquer à la presse que « M. Cohen s'est trompé lorsqu'il a indiqué à la Commission des forces armées du Sénat qu'un consensus était atteint parmi les juristes de l'administration ». *The New York Times*, 30 août 2000.

L'analyse du débat sur la NMD aux États-Unis fait donc apparaître la part essentielle prise par le discours tenu sur la menace. Dégagée des contraintes de ce « sens commun » dont peuvent faire preuve des observateurs dubitatifs, la NMD doit nous apparaître d'abord pour ce qu'elle est du point de vue politique : le symptôme des tensions intérieures qui affectent le système politique américain aux prises avec un nouvel environnement. En ce sens, les affrontements sur le thème de la *National Missile Defence* révèlent un processus inachevé de construction d'un nouvel « intérêt national » après la guerre froide. Bien plus que d'une opposition sur les objectifs du programme en question, il s'agit bien ici de s'affronter sur le projet politique général dans lequel la NMD s'insère et d'imposer en quelque sorte le discours politique qui assurera sa légitimité. Cette opposition se retrouve aujourd'hui sur de nombreux thèmes de défense aux États-Unis (36), et plus largement sur la nature même de la sécurité américaine. L'enjeu n'est pas mince. Il ne s'agit finalement pas moins que de redistribuer les cartes du pouvoir outre-Atlantique et d'y définir les premiers rôles pour les années à venir.

(36) Le véritable hiatus qui existe en ce moment entre Congrès et présidence sur la question du contrôle de l'exportation des hautes technologies, débat extrêmement sensible sous-tendu par deux visions séparées de l'exercice du pouvoir américain dans le monde, traduit par exemple le même type de comportement « concurrentiel ».