

LA DEFENSE ANTIMISSILES ET LA NOUVELLE POSTURE STRATEGIQUE DES ETATS-UNIS

PAR

François RAFFENNE*

« *La crainte de la guerre est encore pire que la guerre elle-même* »
Sénèque¹

Le 17 septembre 2009, le président Barack Obama a annoncé que les Etats-Unis renonçaient à poursuivre le projet d'installation du « bouclier antimissiles » en Europe selon les modalités envisagées par l'administration Bush. Après huit ans de présidence républicaine au cours desquels elle constituait la clef de voûte de l'architecture défensive américaine, la vision de la défense antimissiles balistiques (DAMB) qui prévalait jusqu'alors aux Etats-Unis est ainsi remise en question par l'administration Obama, pour qui la maturité technologique et l'opportunité politique du projet ne vont plus de soi. Cette modification de la perception de la DAMB, si elle est indicative d'une volonté de se distancer d'un programme emblématique de la défense américaine sous l'administration Bush, révèle de manière plus profonde une volonté de redéfinition de la posture stratégique américaine dans son ensemble. Plus surprenante dans son calendrier que dans sa nature², cette décision, qui intervient à l'issue d'une évaluation stratégique de 70 jours, n'en constitue pas moins un revirement significatif pour la jeune administration de Barack Obama, dont les conséquences, au plan intérieur comme sur la scène internationale, ne sauraient être minimisées.

Loin de constituer un abandon de l'ambition d'une protection antimissiles efficace, cette décision consacre une vision plus réaliste des programmes de la défense antimissiles et des enjeux, notamment politiques, qu'ils recouvrent. Selon la Maison-Blanche, deux raisons justifient la suspension des travaux d'installation du troisième site en Europe. En premier lieu, les dernières évaluations du programme balistique iranien montrent que la menace, dans un avenir proche, concerne davantage les missiles à courte et moyenne portée. Ensuite, les progrès accomplis dans les technologies antimissiles (en termes de capteurs comme d'intercepteurs) militent pour la mise en œuvre d'une architecture modulaire mieux adaptée aux menaces et disposant d'un meilleur rapport coût-efficacité.

Washington préconise dès lors une nouvelle approche pour la défense antimissiles en Europe, articulée autour de l'installation progressive de capacités antimissiles mobiles reposant sur des technologies d'ores et déjà opérationnelles. Quatre étapes sont envisagées,

* En charge des questions transatlantiques à la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère français de la Défense. Les idées exprimées ici n'engagent que leur auteur.

¹ Sénèque, *Thyeste*, acte III, scène 3.

² De manière quelque peu surprenante, l'annonce par Barack Obama de sa décision de suspendre l'implantation des intercepteurs en Pologne est intervenue le jour du 70^e anniversaire de l'invasion de la Pologne par les troupes soviétiques...

chacune permettant la réévaluation de la pertinence des technologies éprouvées à l'aune de l'évolution de la menace, avec, en premier lieu, le déploiement des systèmes Aegis (comprenant les missiles SM-3) et THAAD (Terminal High-Altitude Area Defense) d'ici 2011³.

Cette approche fait écho aux propos du président Obama dans son discours de Prague en avril 2009, qui contenaient de manière explicite les mêmes arguments en faveur d'une adaptation du projet de défense antimissiles américain en Europe plutôt que son abandon pur et simple : « *aussi longtemps que persistera la menace iranienne, nous avons l'intention de poursuivre la mise en place d'un système antimissiles crédible et disposant d'un bon rapport coût-efficacité. Si la menace iranienne est éliminée, nous aurons un socle plus stable pour la sécurité en Europe et la logique derrière l'installation de la défense antimissiles en Europe sera éliminée jusqu'à nouvel ordre* »⁴.

De manière générale, la décision américaine s'inscrit dans le contexte plus large des réflexions menées par l'administration Obama depuis son arrivée aux affaires, qui visent à réévaluer les priorités stratégiques et budgétaires de la défense américaine à l'heure où les Etats-Unis s'attachent à redéfinir les contours de leur leadership sur la scène internationale. Depuis le début de son mandat, l'administration américaine s'efforce en effet d'utiliser le capital de sympathie engendré par l'élection de Barack Obama pour promouvoir un consensus entre les alliés sur la plupart des grands dossiers du moment (Afghanistan/Pakistan, lutte contre la piraterie maritime, lutte contre la prolifération, désarmement) et, dans le même temps, créer les conditions d'un retour au dialogue avec certains pays dont les intérêts divergent de ceux des Etats-Unis (Iran, Corée du Nord, Soudan, Russie, Birmanie). Résolument volontariste, cette nouvelle posture des Etats-Unis sur la scène internationale se traduit par une volonté d'intégration de tous les instruments de la puissance américaine⁵, où les représentants du ministère de la Défense, dont l'influence considérable au cours de l'ère Bush avait conduit à une militarisation excessive de la diplomatie américaine, sont désormais assujettis aux considérations diplomatiques et politiques d'une administration Obama soucieuse d'une plus grande prise en compte de la perception des actions américaines dans le monde.

Cet effort de réévaluation des priorités concourt à la formulation d'une « doctrine Obama » visant à restaurer l'image des Etats-Unis dans le monde dans le cadre d'un retour pragmatique au multilatéralisme. La décision concernant le troisième site européen doit ainsi être analysée à l'aune de ce rééquilibrage des priorités stratégiques, où les arguments militaires et les intérêts technologiques ne sauraient seuls déterminer l'importance accordée à un programme au confluent de nombreux enjeux de politique intérieure et de positionnement extérieur.

En effet, le dossier de la défense antimissiles est au cœur de l'ensemble des problématiques auxquelles l'administration Obama doit faire face dans le cadre de l'affirmation progressive de ses propres positions dans le domaine stratégique. A travers l'analyse des conséquences induites par cette décision au plan intérieur comme en terme de politique extérieure, il est possible de délimiter les contours de la doctrine Obama

³ Le détail de l'annonce officielle faite par Barack Obama se trouve dans la *Fact Sheet on US Missile Defense Policy*, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe/.

⁴ Discours disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/.

⁵ Pour une vision complète des enjeux liés à cette question, cf. rapports du *Project for a National Security Reform* (PNSR) disponibles sur le site Internet www.pnsr.org/web/page/579/sectionid/579/pagelevel/1/interior.asp.

actuellement en cours d'élaboration et, partant, d'en mesurer l'impact sur quelques grands dossiers internationaux.

GENESE D'UNE DECISION EMBLEMATIQUE D'UNE NOUVELLE MANIERE POUR LES ETATS-UNIS DE CONCEVOIR LEUR POSITIONNEMENT SUR LA SCENE INTERNATIONALE

Afin de comprendre les implications réelles des choix de l'administration Obama, il convient tout d'abord de retracer la genèse d'une décision qui ne s'explique qu'à travers une lecture rétrospective des choix opérés par l'administration Bush, eux-mêmes s'inscrivant dans la lignée d'orientations antérieures ayant à maintes reprises placé la défense antimissiles au centre de la pensée stratégique américaine.

L'ambition d'une défense antimissiles capable de sanctuariser le territoire américain contre une attaque « *par delà l'horizon* » (*above the horizon*) est, avant tout, un vieux rêve de la pensée stratégique américaine, dont elle illustre, en quelque sorte, les principes fondamentaux.

La DAMB révèle ainsi en premier lieu l'ambition d'une sanctuarisation du territoire national conçue comme le pendant défensif du dogme de la supériorité offensive au sein de l'*American Way of War*⁶. Chacune des incarnations historiques de la défense antimissiles – des premiers projets Thumper⁷ à la NMD (*National Missile Defense*) de l'administration Clinton, en passant par l'Initiative de défense stratégique (IDS) du président Reagan – maintient cette ambition première, tout en cherchant à l'adapter aux considérations stratégiques du moment. D'une simple architecture défensive attachée à la protection du territoire, la défense antimissiles acquiert ainsi progressivement, au cours de la Guerre froide, une fonction stratégique centrale ainsi qu'une importance politique indéniable. A chaque évolution du contexte stratégique, c'est-à-dire de la perception de la menace, correspond ainsi une évolution des programmes envisagés pour la défense antimissiles.

Lorsque surviennent les attaques contre le Pentagone et le World Trade Center en 2001, la défense antimissiles revêt rapidement une fonction existentielle et psychologique qui résonne harmonieusement avec la psyché américaine de l'après-11 septembre, où la défense américaine est dominée par le souci constant de se prémunir d'une nouvelle attaque sur le territoire américain. Traumatisme psychologique autant que stratégique, le 11 septembre entraîne en effet une mutation durable de la façon dont les Etats-Unis se perçoivent dans un monde redevenu étranger et dangereux. Cette vision d'une nouvelle forme de vulnérabilité stratégique contribue ainsi à revitaliser le débat sur la défense antimissiles⁸. Dans le climat particulier qui caractérise les premières années de l'administration Bush après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, la menace balistique est perçue avec la même acuité que la menace terroriste, dont elle constitue en quelque sorte le degré supérieur. C'est ainsi que la

⁶ L'*American Way of War* fait référence à la conception américaine de la guerre moderne, où la supériorité du nombre et de la puissance de feu permet de vaincre l'ennemi. Elle constitue toujours la référence principale de la pensée militaire américaine dans le cadre d'un conflit conventionnel.

⁷ Développé par General Electric dès septembre 1944, en réaction à l'emploi des fusées V2 par l'Allemagne, ce projet regroupe les premières réflexions américaines dans le domaine antimissiles.

⁸ Dès le 19 septembre 2001, les Démocrates au Congrès renoncent à leur projet visant à retrancher un milliard de dollars de la requête budgétaire du Pentagone pour les programmes de défense antimissiles. Cf. *Chronology of National Missile Defense Program*, Council on Foreign Relations, 2002, disponible sur le site Internet www.cfr.org/publication/10443/chronology_of_national_missile_defense_programs.html.

rhétorique sécuritaire américaine, rejoignant en cela les thèses néo-conservatrices alors au diapason des préoccupations ambiantes, relie la problématique antibalistique à la menace terroriste à travers la thématique des armes de destruction massive. Selon la logique qui prévaut alors, le risque de voir des acteurs armés non étatiques acquérir des vecteurs balistiques se confond peu à peu avec le discours sur les « Etats voyous » – bientôt résumé par le terme historiquement significatif d'« *axe du mal* » –, dont les agissements sur la scène internationale, contrairement aux intérêts américains, ne sauraient être acceptables pour une puissance américaine peu encline à se résoudre à une quelconque forme de vulnérabilité stratégique. Il s'agit dès lors de se prémunir contre le risque d'une menace balistique en provenance d'Etats identifiés (Iran, Corée du Nord), dont les progrès dans le domaine balistique et les agissements proliférants donnent naissance, pour Washington, au risque de voir un jour des groupes terroristes comme Al Qaïda acquérir des capacités balistiques.

Cette logique, qui rejoint alors les préoccupations de certains lobbies militaro-industriels influents à Washington, atteint très rapidement son point culminant en 2002 lorsque l'administration Bush décide de se retirer de manière unilatérale du Traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*). Selon les partisans de la décision à l'époque, il s'agit, pour les Etats-Unis, de prendre acte de l'évolution des menaces balistiques nécessitant dès lors la mise en place d'un bouclier antimissiles capable de défendre le territoire contre des missiles de longue portée⁹. La décision bénéficiant à l'époque d'un large consensus tacite, aux Etats-Unis comme sur la scène internationale, rares sont les commentateurs américains qui osent s'interroger sur sa pertinence, en dépit de son adéquation plus que ténue avec la réalité de la menace balistique¹⁰. S'ouvre ainsi une période d'expansion pour les programmes antimissiles américains, qui bénéficient pendant huit ans d'un soutien politique et budgétaire sans faille leur permettant d'acquérir une place prépondérante dans la vision et dans le discours américain sur la sécurité nationale¹¹.

Au cours de cette période, l'accélération de la dynamique de prolifération balistique au niveau mondial, caractérisée par la disponibilité accrue de technologies de plus en plus performantes en termes de portée ou de capacités d'emport, et la multiplication d'essais balistiques par l'Iran et la Corée du Nord contribuent, en outre, à accroître de manière exponentielle la perception d'une menace intolérable dans le contexte de l'après-11 septembre. Cette évolution du contexte international, où la réalité de la menace balistique rejoint peu à peu les prédictions des partisans de la DAMB, conforte ainsi les Etats-Unis dans leur orientation. Plus que jamais, le développement d'une capacité antimissiles crédible, en liaison avec certains alliés-clefs¹², constitue alors dans le discours stratégique américain la seule solution susceptible de pallier les déficiences des régimes internationaux de contrôle, qu'il s'agisse des contrôles à l'exportation du régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) ou des initiatives diplomatiques comme le Code de conduite de La Haye sur la prolifération balistique (HCoC)¹³.

⁹ Le Traité ABM, conçu lors de sa signature en 1972 comme un élément constitutif de la stabilité stratégique entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, interdisait le déploiement d'un système de défense antimissiles sur l'ensemble des territoires américain et soviétique.

¹⁰ Seul le sénateur démocrate Jack Reed (D-RI) prend la parole à la tribune le 13 juin pour affirmer que les raisons invoquées pour justifier le retrait du Traité ABM s'appuient davantage sur des concepts que sur des technologies éprouvées.

¹¹ Camille GRAND, « La défense antimissiles : un nouveau paradigme stratégique », *Politique étrangère*, vol. LXVI, n°4, 2001, pp. 811-826.

¹² Face à la menace balistique qui pèse sur leur territoire au niveau régional, Israël et le Japon développent avec les Etats-Unis des partenariats de recherche sur les technologies antimissiles dès les années 1990.

¹³ Sur les liens ambigus entretenus entre la défense antimissiles et les régimes internationaux de contrôle de la prolifération balistique, cf. Benjamin HAUTECOUVERTURE, *La Place de la défense antimissiles stratégique dans l'architecture*

La centralité stratégique d'un programme encore en cours de maturation technologique illustre une autre caractéristique de la défense américaine : la croyance que la technologie permet de dominer l'incertitude stratégique. Cette technolâtrie américaine, difficilement remise en question aux Etats-Unis, pour lesquels elle demeure un élément constitutif de leur puissance militaire, permet d'expliquer en partie l'attrait politique et psychologique de la défense antimissiles dans le contexte de l'après-11 septembre. Elle permet en outre de comprendre pourquoi les arguments employés par les critiques du programme peinent à trouver un écho, en particulier dans les rangs des législateurs.

Pourtant, ce sont ces mêmes arguments que les Démocrates désormais au pouvoir vont utiliser pour appuyer la remise en question du « dogme » de la défense antimissiles de territoire, habilement mis en œuvre et défendu pendant huit ans dans les cercles républicains. En effet, il suffit de reprendre certains des écrits publiés à l'époque pour s'apercevoir de leur forte résonance avec les arguments mis en avant par Barack Obama lors de la campagne électorale de 2008. Ainsi, lorsque le candidat démocrate à la présidence des Etats-Unis affirme dans son programme de campagne que « *la défense antimissiles nécessite des tests beaucoup plus rigoureux pour s'assurer qu'elle dispose d'un bon rapport coût-efficacité et, avant tout, qu'elle fonctionne* »¹⁴, il fait écho aux arguments mis en avant en 2002 par James Lindsay et Michael O'Hanlon, de la Brookings Institution. Dans un article rédigé pour la revue *Washington Quarterly*, ces deux spécialistes de la question affirmaient alors que « *la technologie pour abattre des missiles balistiques à longue portée dans des conditions réelles constitue davantage un espoir qu'une réalité* » et que « *résorber la distance entre les concepts initiaux et les systèmes opérationnels prendra des années, voire des décennies* »¹⁵.

On retrouve à nouveau ces arguments lors des débats au Congrès concernant l'enveloppe budgétaire de la défense américaine pour l'année fiscale 2010. Fidèles aux promesses de campagne de Barack Obama, les autorités américaines décident alors d'évaluer les programmes prioritaires dans le domaine de la défense à l'aune des impératifs opérationnels du moment et des menaces prévisibles. C'est ainsi que la requête budgétaire formulée par le Pentagone s'attache à renforcer le financement des programmes d'ores et déjà opérationnels contre des missiles à courte et moyenne portées (systèmes SM-3, THAAD), au détriment de programmes plus futuristes n'ayant pas encore démontré leur maturité technologique, tels l'Airborne Laser (ABL) ou le Kinetic Energy Interceptor (KEI)¹⁶. Seuls les budgets de recherche et développement sont maintenus, afin de permettre aux Etats-Unis de conserver leur avance technologique dans le domaine balistique. Résolument pragmatique et influencée par la volonté de rationaliser le budget de la défense américain dans le contexte de la crise économique et financière mondiale, cette orientation en faveur de programmes moins ambitieux mais plus adaptés à la réalité de la menace débloque la question de la défense antimissiles au plan politique intérieur, ouvrant ainsi la voie à la décision de remettre en cause la construction du troisième site européen. Il n'est en effet plus tabou de remettre en question non seulement la pertinence des orientations stratégiques antérieures, mais aussi l'intérêt de poursuivre coûte que coûte l'élaboration de programmes antimissiles non prioritaires dans le contexte stratégique actuel.

globale de non-prolifération balistique, CESIM, 15 oct. 2007, disponible sur le site Internet www.cesim.fr/fichiers/la_defense_antimissiles_dans_l_architecture_de_non-prolifération_balistique.pdf.

¹⁴ « Barack Obama and Joe Biden on defense issues », disponible sur le site Internet www.barackobama.com/pdf/issues/Fact_Sheet_Defense_FINAL.pdf.

¹⁵ James LINDSAY / Michael O'HANLON, « Missile defense after the ABM Treaty », *Washington Quarterly*, été 2002, vol. XXIII, n°15, pp. 163-176.

¹⁶ Cf. le détail budgétaire sur le site Internet www.defenselink.mil/comptroller/defbudget/fy2010/fy2010_BudgetBriefing.pdf.

LA DEFENSE ANTIMISSILES
AU CŒUR DES TRAVAUX
DE LA « NUCLEAR POSTURE REVIEW » AMERICAINE

Au plan intérieur, le choix de suspendre l'installation du troisième site en Europe porte à conséquences de plusieurs manières. Au-delà du fait qu'elle incarne la fin d'une ère et consacre le retour d'une vision moins idéologique des problématiques liées à la défense des Etats-Unis, cette décision risque d'entraîner une évolution significative de la manière dont les Etats-Unis conçoivent leur doctrine de dissuasion nucléaire.

La *Nuclear Posture Review* de 2002 avait introduit une nouvelle forme de dissuasion, révisée dans le but de disposer d'une gamme élargie de possibilités d'action, y compris contre un adversaire asymétrique. Dans le cadre de cette « dissuasion sur mesure » (*tailored deterrence*), une nouvelle triade avait été élaborée afin de remplacer l'ancienne, qui n'abordait la dissuasion que sous l'angle des systèmes (missiles balistiques intercontinentaux, bombardiers stratégiques et sous-marins lanceurs d'engins). La nouvelle triade se proposait de réfléchir en termes de capacités dissuasives selon trois catégories : les systèmes offensifs, tant nucléaires que conventionnels ; les défenses passives comme actives ; et les infrastructures réactives (*responsive infrastructures*)¹⁷. Selon cette logique, la défense missiles faisait partie intégrante de l'équation stratégique ; son déploiement opérationnel devenait donc un enjeu réel car elle sous-tendait l'ensemble de la posture stratégique américaine. A l'heure où les autorités américaines travaillent à la rédaction d'une nouvelle *Nuclear Posture Review* (NPR), la décision concernant la défense antimissiles oriente d'ores et déjà leurs travaux dans le sens d'une révision de l'importance accordée à une défense antimissiles de territoire suffisamment crédible pour continuer de jouer un rôle au sein de la doctrine de dissuasion des Etats-Unis.

DEFENSE ANTIMISSILES, DESARMEMENT ET NON-PROLIFERATION

En outre, cette décision risque d'avoir un impact sur la posture américaine en matière de désarmement et sur la manière dont les Etats-Unis envisagent l'évolution de leur arsenal nucléaire, conformément à la feuille de route du Pentagone pour la future NPR¹⁸. En effet, la Missile Defense Agency, agence responsable, au sein du Pentagone, de l'ensemble des programmes de la défense antimissiles, n'a eu de cesse de justifier ses travaux en utilisant l'argument existentiel d'une défense antimissiles perçue comme le dernier rempart stratégique des Etats-Unis : « *quand tout a échoué et qu'un missile a été lancé dans l'atmosphère, seule la défense antimissiles peut sauver des vies innocentes* »¹⁹. Selon cette logique, toute remise en cause de l'architecture antimissiles équivaut à une mise en péril de l'ensemble de la doctrine de dissuasion des Etats-Unis, rendant ainsi dangereuse toute logique de réduction des arsenaux nucléaires²⁰. Volontairement dramatisé, cet argument reste cependant prégnant dans

¹⁷ Ces dernières regroupent, sous la forme d'un programme nommé Complex 2030, l'ensemble du complexe industriel nucléaire aux Etats-Unis, afin notamment de permettre une réactivité plus grande à l'annonce éventuelle, par le Président, de la nécessité de procéder à de nouveaux essais.

¹⁸ La *fact sheet* de la NPR diffusée en juin 2009 par le Département de la Défense est disponible sur le site Internet www.defenselink.mil/news/d20090602NPR.pdf.

¹⁹ Déclaration du général Obering, alors directeur de la MDA, lors d'une audition devant la Chambre des Représentants, 30 avr. 2008.

²⁰ Pour le sénateur républicain de l'Arizona Jon Kyl, ardent pourfendeur du désarmement, « *cette décision souligne le fait que l'administration a ignoré les mises en garde du Congrès contre toute mise en relation des négociations START et du dossier de*

l'imaginaire américain et dans la rhétorique des partisans de la défense antimissiles, pour lesquels la décision de l'administration Obama met les Etats-Unis en danger²¹. La question est désormais d'évaluer les conséquences politiques réelles d'une probable modification du rôle de la défense antimissiles au sein de la posture stratégique des Etats-Unis, à l'heure où la minorité républicaine au Congrès ne cesse d'accroître la pression sur ce dossier²².

La décision concernant le troisième site doit également être replacée dans le contexte du réengagement volontaire des Etats-Unis dans les dossiers connexes du désarmement et de la non-prolifération. Après avoir prononcé à Prague, en avril dernier, un discours fondateur prônant l'objectif d'un « monde exempt d'armes nucléaires » et décidé de consacrer en septembre son premier sommet onusien aux problématiques du désarmement et de la non-prolifération, Barack Obama souhaite clairement que les Etats-Unis assument le leadership sur ces questions à l'approche de la Conférence de révision du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) en avril 2010. Selon cette logique, la défense antimissiles doit pouvoir elle aussi s'intégrer à la démarche d'ensemble qui vise à renforcer la confiance entre les nations dotées. De manière générale, la vision plus rationnelle de la menace qui sous-tend la décision américaine concernant le troisième site peut être interprétée comme un retour à une vision de la défense antimissiles similaire à celle qui avait conduit les Etats-Unis et l'Union soviétique à signer le Traité ABM en 1972 en vue de préserver l'équilibre stratégique qui seul garantissait le non-emploi de l'arme nucléaire. Recentrée sur des menaces plus crédibles et sur des systèmes moins antagonistes à l'égard de Moscou, la défense antimissiles redevient essentiellement un enjeu politique pour une administration américaine soucieuse de promouvoir un consensus international sur de nombreux dossiers au centre de ses préoccupations stratégiques, telles le désarmement nucléaire, l'Iran ou encore la stabilité régionale en Asie.

LA RUSSIE, AU CENTRE DES ENJEUX POLITIQUES ET STRATEGIQUES DE LA DECISION AMERICAINE

La dimension russe constitue, à n'en pas douter, un élément fondamental à prendre en compte lorsqu'on analyse la décision américaine dans ses fondements comme dans ses implications. Alors même que l'administration Obama se défend d'avoir privilégié la lecture politique de la défense antimissiles par rapport aux réflexions sur l'évolution de la menace et la maturité technologique des programmes²³, force est de constater que la question russe se situe plus que jamais au centre des enjeux de la défense antimissiles.

La DAMB agissait en effet depuis plusieurs mois comme un formidable irritant dans la relation entre les Etats-Unis et le Russie, où les provocations de Moscou (annonce du

la défense antimissiles ». Propos cités dans « *Obama missile decision may smooth U.S.-Russia arms talks* », *Washington Post*, 21 sept. 2009.

²¹ Pour un aperçu édifiant de la manière dont les partisans de la DAMB utilisent cet argument à outrance, cf. le site Internet de la Heritage Foundation, www.heritage.org/33-minutes/, où il est possible de visionner la bande-annonce du documentaire *33 Minutes*, ainsi nommé en référence au temps présumé qu'il faudrait à un missile balistique en provenance de la Corée du Nord ou de l'Iran pour atteindre les Etats-Unis.

²² Cf. l'article de Colin CLARK, 2 oct. 2009, disponible sur le site Internet www.dodbuzz.com/2009/10/02/gop-keeps-heat-on-euro-plan/.

²³ Selon la sous-secrétaire d'Etat pour le contrôle des armements et la sécurité internationale Ellen Tauscher, « il n'y a eu aucune tentative pour s'attirer les faveurs des autorités russes ou obtenir un dividende quelconque dans le cadre des négociations pour un traité post-START [...] Maintenant, si la conséquence de notre changement de cap sur la défense antimissiles en Europe est la compréhension par les Russes que nos futures installations ne portent nullement atteinte à leurs capacités de dissuasion et que nous sommes ouverts à la coopération, alors tant mieux ». Propos tenus le 7 octobre 2009 à l'Atlantic Council.

déploiement de missiles SS-26 Iskander dans l'enclave de Kaliningrad, problématique de la livraison des systèmes antimissiles S-300 à l'Iran) contribuaient périodiquement à faire monter les enchères. Malgré les tentatives répétées de convaincre les Russes que le déploiement du radar en République tchèque n'était pas dirigé contre eux, les autorités américaines ne parvenaient pas à effacer la perception russe d'un empiètement inacceptable de la part des Etats-Unis sur la « sphère d'influence » de la Russie. N'hésitant pas à cet égard à rappeler aux Américains leur retrait unilatéral du Traité ABM, les autorités russes instrumentalisaient ainsi la défense antimissiles autant qu'elles le pouvaient dans le cadre de la réaffirmation progressive de leur statut de puissance incontournable sur la scène internationale. La surenchère russe cherchait ainsi à obliger les Etats-Unis à négocier avec la Russie, c'est-à-dire à traiter avec Moscou sur un pied d'égalité²⁴. Du point de vue de l'administration Obama, la cristallisation des problèmes américano-russes sur cette question empêchait ainsi d'avancer sur d'autres dossiers, où l'entente entre Washington et Moscou demeurerait un élément indispensable à toute ébauche de solution.

La défense antimissiles constitue en effet un élément prépondérant de contexte dans le cadre des négociations sur le régime post-START entre les Etats-Unis et la Russie. Contraintes de parvenir à un accord sur la réduction de leurs arsenaux nucléaires avant expiration du Traité START I en décembre 2009, les deux anciennes puissances de la Guerre froide ne peuvent faire l'impasse sur un accord politique, fût-il tacite, sur le dossier de la défense antimissiles, que la Russie ne cessait de percevoir comme un programme essentiellement dirigé contre ses intérêts – son installation en Europe contribuant à modifier de manière inacceptable l'équilibre stratégique entre elle et les Etats-Unis. Même si les arguments russes ne reposaient sur aucune réalité stratégique, leur perception du bouclier antimissiles américain portait à conséquence sur un dossier aux répercussions éminemment importantes pour l'avenir du désarmement nucléaire. Ainsi, comme l'affirme Michael O'Hanlon dans *Foreign Affairs*, « pour une administration désireuse de 'réinitialiser' ses relations avec la Russie, il est logique, à ce stade, de vouloir éviter ce qui était devenu un irritant considérable dans la relation [...] Même une amélioration mineure ne doit pas être ignorée »²⁵. Ainsi, même si la décision de suspendre les installations en Pologne et en République tchèque peut apparaître comme une victoire politique de la Russie sur les Etats-Unis, l'analyse des autres raisons expliquant la décision américaine tempère cette lecture trop rapidement mise en avant par les nombreux critiques aux Etats-Unis²⁶.

Il convient à cet égard de constater que la décision américaine induit, à terme, un développement plus important de la défense antimissiles en Europe. Les quatre phases envisagées dans la nouvelle approche de la Maison-Blanche proposent en effet une architecture beaucoup plus ambitieuse que celle initialement envisagée, qui permettrait, si elle était réalisée dans son ensemble selon les modalités présentées, d'obtenir un maillage plus complet du territoire européen et, partant, de disposer d'une couverture radar élargie. D'une couverture antimissiles présentée comme régionale, les Américains passeraient en réalité à l'élaboration de la composante européenne d'un système global d'alerte avancée par agrégation des différents réseaux régionaux, renouant ainsi avec ce qui doit être perçu comme l'ambition profonde de la défense antimissiles américaine. Plus que jamais, les Etats-

²⁴ La proposition russe de coopération dans le cadre de l'utilisation conjointe du radar de Gabala en Azerbaïdjan, formulée en juin 2007 par Vladimir Poutine en réponse aux annonces américaines, peut être analysée dans cette perspective.

²⁵ Michael O'HANLON, « Star Wars retreat ? », *Foreign Affairs*, 23 sept. 2009.

²⁶ Cf. le commentaire de Max BOOT, « More Naïveté », dans le magazine néo-conservateur *Commentary*, 17 sept. 2009 : « le danger existe de voir Barack Obama envoyer un signal de faiblesse pouvant décourager nos alliés en Europe de l'Est, qui pourtant avaient pris des risques pour être à nos côtés, tout en encourageant nos ennemis, désormais convaincus que les Etats-Unis renoncent lorsqu'ils sont mis sous pression. »

Unis seraient les seuls à détenir la clef de ce système, dont l'ambition stratégique s'accorde harmonieusement avec les intérêts industriels des grands groupes d'armements américains. La question est désormais de savoir si les Etats-Unis vont chercher à exploiter la proposition russe de l'utilisation du radar de Gabala pour promouvoir une nouvelle entente américano-russe sur la défense antimissiles²⁷.

Les Russes semblent avoir compris la véritable dimension de la décision américaine qui, au-delà de l'effet d'annonce l'accompagnant et sur lequel certains commentateurs se concentrent, doit davantage être vue comme une manœuvre tactique destinée à donner du temps à l'administration Obama pour affiner ses options, que comme un renoncement politique potentiellement dommageable. Ainsi que l'affirme Thomas Pickering dans un billet paru le 17 septembre 2009 dans le *Bulletin of the Atomic Scientists*, la décision américaine « constitue moins un revers total qu'une approche intelligente et rationnelle de la défense antimissiles »²⁸, où les intérêts stratégiques comme industriels des Etats-Unis sont loin d'être oubliés.

UN IMPACT AMBIVALENT SUR LA PROBLEMATIQUE IRANIENNE

D'un point de vue politique, la décision américaine ouvre également des perspectives sur la question du nucléaire iranien, à l'heure où la politique de la main tendue prônée par l'administration Obama tarde à enregistrer des avancées concrètes. Même s'il faut croire les autorités américaines lorsqu'elles affirment que le dossier du nucléaire iranien n'est pas entré en ligne de compte dans la décision concernant le troisième site, il semble évident que Washington cherche néanmoins à faire fructifier les opportunités politiques qui en découlent.

L'obligation d'un consensus au Conseil de sécurité des Nations Unies pour avancer sur le dossier nucléaire iranien, notamment dans le registre des sanctions, oblige en effet les Etats-Unis et ses alliés français, britanniques et allemands au sein des UE 3+3, à convaincre la Russie comme la Chine du bien-fondé d'un durcissement des positions vis-à-vis de Téhéran, dont la défiance à l'égard de la communauté internationale ne semble pas fléchir. En ce qui concerne Moscou, il s'agit en particulier de convaincre les autorités du Kremlin de s'associer à une politique de sanctions économiques potentiellement dommageables pour les intérêts économiques russes dans le cadre de leurs relations commerciales avec l'Iran. Sur ce dossier, Moscou n'avait pas hésité, au cours des années précédentes, à souffler le chaud et le froid dans le but de sauvegarder de bonnes relations politiques et commerciales avec l'Iran. Dans ce cadre, la problématique de la livraison par les Russes aux Iraniens des missiles intercepteurs S-300, dans le cadre de l'exécution progressive d'un contrat passé en 2007, était régulièrement instrumentalisée par les Russes pour contraindre Washington à revoir ses plans d'installation du bouclier antimissiles en Europe.

De manière générale, la décision de l'administration Obama concernant la défense antimissiles porte à conséquence de manière paradoxale sur la crise nucléaire iranienne. En effet, elle peut, d'une part, contribuer à l'émergence d'un climat plus apaisé entre Washington et Moscou en abaissant le niveau de perception de la menace par la Russie, créant ainsi une opportunité supplémentaire de consensus sur le dossier nucléaire iranien.

²⁷ Sur cette question, cf. Fariz ISMAILZADE, « Obama's missile defense decision renews discussion on Gabala in Azerbaïdjan », *Eurasia Daily Monitor*, vol. VI, n°178, 29 sept. 2009, disponible sur le site Internet de Jamestown Foundation.

²⁸ Thomas PICKERING, « A first take on Obama's missile defense rethink », disponible sur le site Internet www.thebulletin.org/web-edition/op-eds/first-take-obamas-missile-defense-rethink#.

Cependant, elle peut tout aussi bien, d'autre part, raviver le climat général de suspicion, sinon de tension, en apparaissant trop ouvertement comme une tentative de forcer la main de la Russie en vue de l'obtention rapide au Conseil de sécurité d'un nouveau régime de sanctions. Les autorités russes sont maintenant dans une situation délicate, contraintes de choisir entre l'amélioration de sa coopération avec les Etats-Unis et la détérioration de sa relation stratégique avec l'Iran, peut-être de manière durable. Les premières réactions russes traduisent bien cette double lecture possible de la décision américaine et l'ambivalence de son impact sur l'évolution de la crise nucléaire iranienne. Les perceptions iranienne et israélienne achèvent de complexifier le contexte des négociations à venir, ce qui a fait qu'il est très difficile, à ce stade, de déterminer l'impact réel de la décision américaine sur ce dossier au confluent de nombreuses problématiques.

QUELLES CONSEQUENCES SUR L'OTAN ?

La défense antimissiles avait jusqu'à présent davantage divisé l'Alliance qu'elle ne l'avait rassemblée. Gouvernée par les avancées technologiques américaines, le projet de la défense antimissiles apparaissait à l'OTAN comme un projet porté par une forte volonté politique des Etats-Unis. Soutenus par les nations du flanc sud-est²⁹ de l'Alliance (Roumanie et Turquie notamment), les pays baltes, la République tchèque et la Pologne³⁰, les Etats-Unis avaient, en effet, tenu des positions volontaristes, voire maximalistes, dans les études de défense antimissiles de l'Alliance, cela, jusqu'au sommet de Strasbourg-Kehl en mars 2009. Les Alliés devaient alors se positionner vis-à-vis d'un projet aux fortes implications stratégiques, mais également financières, sur lequel ils n'avaient pas entièrement pris. Au plan technologique et financier, certains alliés, dont la France, s'interrogeaient en effet sur les risques de dépendance technologique à l'égard d'un système américain sur lequel ils ne disposeraient d'aucun véritable contrôle opérationnel et dont ils devraient pourtant financer une partie des coûts. Au plan politique, les préventions de la Russie semblaient davantage prises en compte par les Européens que par les Etats-Unis, alors peu préoccupés de ménager les intérêts russes.

Conscients de la difficulté de parvenir à un consensus acceptable, les Etats-Unis, dans le cadre de la redéfinition de leur leadership dans les enceintes multilatérales, ont assoupli leur position lors du sommet de Strasbourg-Kehl. L'administration Obama souhaitait tout à la fois ménager la susceptibilité de Moscou, irritée par le déploiement du troisième site américain, ne pas s'engager de manière irréversible dans un troisième site contesté au sein même de l'administration américaine, sans pour autant froisser Prague et Varsovie, et préserver, quoiqu'il, en soit les intérêts industriels du pays. Compte tenu de ces éléments, il est possible d'analyser *a posteriori* l'insistance américaine, à la veille du Sommet de Strasbourg-Kehl, pour obtenir l'extension du rôle du programme otanien ALTBMD (Active Layered Theater Ballistic Missile Defense)³¹ à la « défense des territoires » – par opposition aux seuls théâtres d'opérations – et les termes très généraux employés dans le communiqué pour

²⁹ Cette zone ne pouvait pas être couverte par le troisième site américain en Europe.

³⁰ Conscients de l'opposition de leurs populations à l'hébergement des installations américaines, ces deux derniers pays européens recherchent une caution de l'OTAN à des fins de politique intérieure.

³¹ Etabli à l'OTAN en 2005, ce programme de protection antimissiles de théâtre vise à protéger contre toute menace balistique les forces déployées en opération. Le réseau de radars et de capteurs utilisés peut également remplir une fonction au sein d'un éventuel programme otanien de protection du territoire et des populations.

désigner la contribution américaine à la protection des territoires européens³² comme portant déjà en germe l'idée d'une possible alternative au troisième site américain en Europe.

En ce qui concerne les travaux de l'Alliance sur la défense antimissiles, la décision américaine de suspendre l'installation du troisième site provoque donc une remise à plat des travaux de l'OTAN sur les différentes options d'architecture prévues à l'issue du Sommet de Bucarest en 2008³³. Conformément à la logique pressentie lors du Sommet de Strasbourg-Kehl, qui a préconisé en creux le développement d'une sorte de bouclier mobile à géométrie variable, capable de s'adapter à chaque situation de crise, les Etats-Unis vont désormais se concentrer sur la mise en œuvre de systèmes plus réalistes, capables de susciter un consensus politique au sein de l'Alliance comme dans leurs relations stratégiques avec la Russie.

De manière générale, il est ainsi possible d'affirmer que le nouveau positionnement américain sur la défense antimissiles constitue une opportunité pour l'Alliance de se rassembler sur un nouveau projet à définir, notamment dans le contexte des travaux sur la rénovation du Concept stratégique. En fonction de l'évolution des quatre phases identifiées dans la nouvelle mouture du projet américain, les travaux de l'Alliance vont être orientés vers des architectures et des logiques politiques différentes, dont il est difficile, pour l'heure, de mesurer l'étendue. Seule la poursuite de l'élaboration d'un système antimissiles proprement otanien semble inéluctable, l'évolution constante de la menace balistique et la poursuite du développement des programmes américains arguant conjointement pour la réalisation concrète d'une architecture opérationnelle en la matière.

La décision américaine offre désormais la possibilité, pour les nations européennes, de définir un positionnement commun au sein de l'Alliance susceptible d'harmoniser les positions entre les pays traditionnellement perçus comme « atlantistes » et les partisans de l'approfondissement du projet européen dans le domaine de la défense. Sur le dossier de la défense antimissiles, l'opposition entre ces deux camps, en proie à de constantes fluctuations, se cristallisait notamment sur la question des relations avec la Russie. La plupart des nations européennes, dont la France et l'Allemagne, maintenaient que la défense antimissiles envisagée de manière unilatérale par les Etats-Unis ne prenait pas suffisamment en compte les intérêts européens, en créant notamment un contentieux dommageable avec la Russie, que cette dernière était à loisir d'instrumentaliser sur plusieurs autres dossiers au cœur des préoccupations de l'Union européenne, comme la sécurité énergétique. L'autre camp, dirigé par les gouvernements polonais et tchèque, voyaient dans la défense antimissiles une opportunité d'accroître leur partenariat stratégique avec les Etats-Unis et ainsi de garantir de manière durable la protection de l'allié américain contre le voisin russe. Cette lecture des enjeux, où la relation bilatérale avec les Etats-Unis était perçue par ces deux pays comme l'alpha et l'oméga des questions de défense, contribuait à éloigner la Pologne et la République tchèque de la Politique européenne de sécurité et de défense. Au-delà de la déception provoquée par la décision de l'administration Obama dans les cercles politiques polonais et tchèque, la modification du projet américain ouvre des perspectives intéressantes pour l'OTAN comme pour l'Union européenne. Alors que s'engagent les travaux de révision

³² « Dans ce contexte, l'apport futur par les Etats-Unis d'éléments d'architecture importants pourrait contribuer aux travaux que mène l'OTAN dans le cadre de cet effort à l'échelle de l'Alliance », extrait de la déclaration officielle du Sommet de Strasbourg-Kehl, avr. 2009, disponible sur le site Internet www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.

³³ « Soucieux de respecter le principe de l'indivisibilité de la sécurité des Alliés, ainsi que la solidarité au sein de l'OTAN, nous chargeons le Conseil en session permanente de définir des options pour une architecture globale de défense antimissiles visant à étendre la couverture au territoire et à la population de tous les pays de l'Alliance non couverts par le système des Etats-Unis ; ces options, destinées à préparer toute décision politique qui pourrait être prise à l'avenir, seront examinées à notre sommet de 2009 », extrait de la déclaration officielle du Sommet de Bucarest, avr. 2008, disponible sur le site Internet www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049F.html.

du Concept stratégique de l'OTAN et que s'affirment les ambitions européennes dans le domaine de la défense, Barack Obama a « *remplacé les accords louches conclus de manière bilatérale avec tel ou tel pays en un projet de l'OTAN. Le nouveau plan rendu public aujourd'hui se propose de mettre en œuvre une véritable capacité défensive contre une menace avérée, renforçant par là même les alliances des Etats-Unis* »³⁴.

* *

*

Si, comme l'affirment les conclusions du séminaire sur la défense antimissiles balistiques qui s'est tenu cet été à la National Defense University (NDU), « *la défense antimissiles balistiques est un système fondamentalement modelé par des considérations politiques* »³⁵, alors, la décision de l'administration Obama doit être analysée comme une prise de position politique, révélatrice d'une nouvelle posture stratégique américaine. Même s'il est encore trop tôt pour déterminer avec précision les conséquences durables de la modification de l'approche américaine de la défense antimissiles, les pistes esquissées dans ces lignes permettent d'ores et déjà de percevoir que cette décision s'inscrit dans une reformulation globale de la manière dont les Etats-Unis se perçoivent dans un monde dont la complexité constitue désormais un paradigme à prendre en compte plutôt qu'un contexte à subir. Rapportée à la posture stratégique américaine, cette évolution doit toutefois être perçue avec réalisme. Loin d'induire un renoncement à la poursuite des intérêts américains, elle suppose la mise en œuvre d'une politique plus pragmatique dans son exécution, car plus réaliste dans ses présupposés, qui ouvre désormais en théorie davantage de possibilités de concertation et d'échanges sur la scène internationale, mais qui crée également de nombreuses attentes pour une administration américaine soucieuse d'avancer, certes de concert, mais toujours selon une vision claire de ses intérêts.

³⁴ Joseph CIRINCIONE, « The new defense realism », *Foreign Policy*, 17 sept. 2009.

³⁵ « The changing nature of ballistic missile defense », compte-rendu de la conférence du Center for Security and National Policy (CSNP), National Defense University, 12 août 2009, disponible sur le site Internet www.ndu.edu/CTNSP/NCW_course/BMD%20Conference%20Report,%20Updated%2008-12-2009.pdf.