

LA NUCLEAR POSTURE REVIEW AMERICAINE DE 2010

UN EXERCICE D'EQUILIBRISME REUSSI

PAR

Bruno TERTRAIS **

Pour la troisième fois depuis la fin de la Guerre froide, les Etats-Unis ont procédé en 2009-2010 à une révision complète de leur politique nucléaire. Si le résultat a déçu les attentes des partisans de l'abolition complète des armes nucléaires, il a plutôt rassuré les alliés de l'Amérique, y compris la France.

LE CONTEXTE DE LA NUCLEAR POSTURE REVIEW DE 2010

Dès le printemps 2009, les attentes créées par le discours prononcé par Barack Obama à Prague le 5 avril – dans lequel le nouveau président avait confirmé qu'il entendait conduire l'Amérique vers l'abolition de l'arme nucléaire – s'étaient portées sur la *Nuclear Posture Review* (NPR) à laquelle l'administration devait procéder. Ce passage en revue de la politique nucléaire du pays avait été demandé par le Congrès dès 2007.

Toutefois, les observateurs les plus avertis avaient très tôt suggéré que le point d'équilibre de la NPR serait plutôt « au centre ». Le choix de Brad Roberts comme Deputy Assistant Secretary of Defense for Nuclear Weapons and Missile Defense – et donc comme rédacteur principal de la NPR – avait été à cet égard un signe clair. B. Roberts avait été en effet le secrétaire de la Commission sur la posture stratégique des Etats-Unis, représentative du point d'équilibre du débat nucléaire américain, dans l'administration mais aussi au Congrès. Son supérieur hiérarchique, James Miller (Principal Deputy Undersecretary for Policy), se situait dans la même mouvance des « conservateurs raisonnables » – quoiqu'à titre personnel beaucoup plus favorable que B. Roberts à l'idée de l'abolition de l'arme nucléaire. Le Département d'Etat était divisé. Hillary Clinton, par exemple, était réputée être beaucoup plus conservatrice qu'Ellen Tauscher, Undersecretary of State for Arms Control and International Security Affairs, ou qu'Ivo Daalder, ambassadeur à l'OTAN. M. Einhorn, Special Adviser for Nonproliferation and Arms Control, se situait entre les deux camps. Enfin, le bureau du Vice-Président représentait sans doute la ligne la plus radicale. Toutefois, la NPR étant pilotée par le Pentagone, leurs voix n'ont pas été prépondérantes au cours de la partie administrative de la revue. Au demeurant, on faisait remarquer à Washington qu'au sein du gouvernement (*Cabinet*), Joe Biden était le seul à partager réellement la vision d'un monde sans arme nucléaire. Ainsi, dès le mois d'août 2009, les experts extérieurs « réformistes » *briefés* ou consultés par le Pentagone se sont déjà dits déçus par le processus en cours.

Il restait encore une incertitude quant à la manière dont la Maison-Blanche orienterait les travaux. Comme cela avait été le cas sous le second mandat de George W. Bush, il n'y avait pas en effet de spécialiste des questions de dissuasion nucléaire dans l'équipe du

* Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

** Ce texte est issu d'une étude commandée à la FRS par le ministère français de la Défense et réalisée notamment à partir d'entretiens conduits à Washington à l'été 2009 et au printemps 2010.

Président : la NPR était suivie notamment par Barry Pavel (Senior Director for Defense Policy and Strategy), ainsi que par Gary Samore et Geo Look pour ce qui est de la non-prolifération, du désarmement et de la lutte contre le terrorisme nucléaire. En raison de ses liens avec le Président, l'avis de Susan Rice, ambassadeur à l'ONU et elle-même dans le camp « radical », allait sans doute compter.

Cependant, l'évolution du contexte allait conforter les orientations conservatrices proposées par le Pentagone : contexte international bien sûr (essai nord-coréen, crise iranienne), mais aussi contexte intérieur (perte d'un siège au Sénat en janvier 2010, qui allait peser sur le processus de ratification du traité New START et du Traité d'interdiction complète des essais, TICE).

LES PRINCIPAUX AXES DU DEBAT

Les grands paramètres de la NPR, dont l'horizon avait été fixé par la loi à 2015-2020, avaient été définis au niveau politique : objectif de l'élimination des armes nucléaires ; maintien d'une dissuasion crédible ; priorité à la non-prolifération et à la prévention du terrorisme nucléaire. On s'attendait à ce que ce dernier point devienne un élément central de la politique américaine, conformément à ce qu'avait annoncé le candidat Obama dans sa plateforme de campagne. H. Clinton ne déclarait-elle pas que la lutte contre le terrorisme nucléaire devait devenir un « quatrième pilier » du régime de non-prolifération ?¹

Le problème, pour l'administration Obama, était de résoudre les contradictions et de réduire les tensions qui pouvaient exister entre ces différents objectifs. Il apparaissait en effet d'emblée difficile de donner le sentiment de la rupture dans ce domaine et, dans le même temps, de revitaliser le complexe nucléaire et de rassurer les alliés des Etats-Unis sur la pérennité de leur protection. Trois thèmes allaient être au cœur des débats : celui de la « modernisation » ; celui de la « politique déclaratoire » et celui de la « dissuasion élargie ».

La question de la « modernisation »

Au temps de l'administration Bush, le débat nucléaire public s'était essentiellement focalisé sur la question des « nouvelles » armes nucléaires : projet de système d'armes Robust Nuclear Earth Penetrator (RNEP), projet de formule robuste Reliable Replacement Warhead (RRW).

Le dilemme pour le Pentagone et le Département de l'Energie consistait à se démarquer de l'administration précédente tout en assurant le maintien d'une dissuasion crédible dans la durée et en gagnant le soutien de plusieurs sénateurs républicains dans la perspective de la ratification des traités : le successeur de l'accord START-1, mais aussi le TICE. R. Gates avait notamment fait savoir, disait-on, qu'il ne soutiendrait pas le traité successeur de START sans un programme de modernisation de l'arsenal.

A cet égard, une lettre de 41 sénateurs à B. Obama avait posé les conditions républicaines : il s'agirait d'appliquer les principales recommandations de la Commission Perry/Schlesinger, soit la réalisation des programmes d'extension de service des armes B61 et B76, le financement d'une « arme moderne » au moyen des techniques dites de remplacement et, éventuellement, de réutilisation des composants, le financement du

¹ Hillary CLINTON, « Reinvigorating the non-proliferation regime : a US-led diplomatic campaign », 21 oct. 2009.

programme de surveillance du stock et celui de la modernisation du complexe nucléaire – y compris la création d'une nouvelle usine de fabrication des cœurs nucléaires².

Pour autant, il ne fallait pas donner le sentiment que des « armes nouvelles » seraient introduites dans l'arsenal. La RRW étant considérée par ses opposants comme un « nouveau type d'arme », la reprise pure et simple de ce programme était difficile, même si Obama ne s'y était pas formellement opposé lorsqu'il était candidat. Il semble que le Département d'Etat et surtout la vice-présidence aient pesé fortement, en juin 2009, contre sa résurrection par le Pentagone, soutenue notamment par R. Gates. L'expression « modernisation » elle-même était vue avec suspicion...

Il était en outre exclu d'emblée, car politiquement irrecevable au Congrès et à la Maison-Blanche, de proposer des armes permettant de disposer de « capacités militaires nouvelles ». Comme on se plaisait à le rappeler au Pentagone, aucun acteur de l'administration – pas même le Strategic Command ou STRATCOM – n'était demandeur de telles capacités militaires nouvelles dans le domaine nucléaire...

L'administration envisageait dès lors d'avoir recours, selon les cas, à plusieurs modes différents de rénovation des armes et à leur combinaison en tant que de besoin : remise à neuf – la stratégie actuelle –, réutilisation des composants – réutilisation des cœurs ou des étages de puissance d'armes promises au démantèlement –, mais aussi remplacement – fabrication de nouveaux composants nucléaires – si nécessaire.

Dès 2009, elle avait confirmé le lancement de la remise à niveau des bombes B61 les plus anciennes, sous la forme d'un programme B61 Mod12. S'abstenant de demander au Congrès le financement de la modernisation des composants nucléaires de cette munition, elle avait seulement proposé 65 millions pour la modernisation de ses composants non nucléaires. En octobre 2009, le Congrès avait réduit ce montant à 47,5 millions. Pour l'année fiscale 2010, le Congrès avait approuvé un montant de 92 millions, en précisant que tout emploi d'une partie de ces fonds pour la modernisation des composants nucléaires des B61 serait soumis à autorisation et en exigeant pour la fin 2010 une étude de l'intérêt de cette munition à la fois par l'Académie des sciences et par le groupe d'experts indépendants JASON.

L'annonce, sous la forme d'un article dans le *Wall Street Journal*, sous la plume de J. Biden, fin janvier 2010, d'une forte augmentation du budget destiné au maintien en condition de l'arsenal et à la modernisation du complexe nucléaire américain (cinq milliards de dollars de plus sur cinq ans à partir de l'année fiscale 2011, dont 624 millions d'augmentation la première année) avait pour but de marquer des points au Congrès, tout en corrigeant l'image du Vice-Président, réputé très favorable au désarmement nucléaire³. Pour la seule année fiscale 2010, le budget de la National Nuclear Security Administration (NNSA) est ainsi augmenté de 13,4 % – dont 22 % pour le seul laboratoire de Los Alamos, la plus forte augmentation de son budget depuis 1944. L'article était le prélude à une intervention publique marquant encore plus clairement le soutien du Vice-Président à la modernisation du complexe nucléaire.⁴

Début 2010, l'administration pouvait donc se targuer d'avoir satisfait à la plupart des conditions posées par les sénateurs républicains pour la ratification de l'accord New START. Toutefois, elle se heurtait encore aux doutes de nombreux Républicains vis-à-vis du TTCE.

² Lettre à B. Obama datée du 15 décembre.

³ Joe BIDEN, « The President's nuclear vision », *The Wall Street Journal*, 29 janv. 2010.

⁴ Joe BIDEN, « The path to nuclear security : implementing the President's Prague Agenda », Remarques du Vice-Président à la National Defense University, 18 fév. 2010.

La question de la « politique déclaratoire »

La politique déclaratoire était l'un des volets les plus sensibles de la NPR en raison de sa grande visibilité et de son impact potentiel sur la perception de la dissuasion américaine, y compris par les alliés.

Les paramètres que l'administration Obama devaient prendre en compte étaient les suivants : d'une part, il fallait continuer à réduire le rôle de l'arme nucléaire dans la politique de défense américaine, mais aussi le faire comprendre clairement – ce que l'administration Bush n'avait pas su ou pas voulu faire⁵ ; d'autre part, il fallait continuer à rassurer les alliés sur la protection nucléaire américaine et ne pas risquer de saper la crédibilité même du discours dissuasif.

L'option du « non-emploi en premier » de l'arme nucléaire avait été abandonnée assez tôt, notamment au motif de la liberté d'action du Président. Le Département d'Etat avait alors proposé que la dissuasion soit réservée aux puissances nucléaires établies ou aux pays qui violeraient le TNP, suscitant une levée de boucliers au Pentagone – il s'agissait de renoncer à la clause, « *sauf en cas d'attaque menée en association ou en alliance avec une puissance nucléaire* », inscrite dans les garanties négatives de sécurité octroyées par les Etats-Unis. Des variations autour de ce thème avaient été élaborées et proposées au Conseil national de sécurité fin janvier 2010, pour un premier arbitrage. Comme on le disait au Pentagone, l'idée était de « *définir les conditions qui nous permettraient de renoncer à l'ambiguïté délibérée* », politique traditionnelle des Etats-Unis quant à la possibilité d'un emploi de l'arme nucléaire en riposte à une attaque chimique ou biologique.

La question de la « dissuasion élargie »

La dissuasion élargie était d'emblée au cœur du débat nucléaire américain et les responsables de l'OSD ne cachaient pas qu'il s'agissait là d'une différence majeure avec la NPR conduite en 2001. Des consultations approfondies eurent d'ailleurs lieu avec quelques alliés-clefs, notamment le Japon, la Turquie et l'Estonie. Comme le résumait E. Tauscher, il fallait pouvoir dire aux alliés des Etats-Unis : « *nous vous couvrons* »⁶.

Ce débat évolua au cours même de la conduite de la NPR. Les élections allemande et japonaise avaient porté au pouvoir des responsables politiques plus enclins à voir favorablement le désarmement nucléaire – notamment, à Berlin et à Tokyo, aux commandes des ministères des Affaires étrangères. Dans le même temps, une mauvaise gestion politique de la décision sur les défenses antimissiles en Europe (Pologne) avait conduit Washington à faire preuve de prudence, alors que certains autres alliés (Australie) attendaient anxieusement le langage de la NPR vis-à-vis de la Chine. Et le contexte international (raidissement iranien, inflexibilité nord-coréenne, difficultés avec la Russie, tensions avec la Chine) et intérieur (vigueur des attaques républicaines) était de nature à inciter l'administration à un langage ferme.

Ainsi, la décision de donner une capacité nucléaire au chasseur-bombardier Joint Strike Fighter dès 2017 avait été prise assez tôt – dès la fin de l'été 2009 –, afin de laisser la

⁵ Les *fact sheets* distribuées par le Département de la Défense à l'été 2009 le soulignaient : il s'agissait de « continuer à réduire le rôle des armes nucléaires » et de « continuer à prendre des mesures concrètes vers un monde sans arme nucléaire », *Nuclear Posture Review 2010, Fact Sheet*, « Nuclear Posture Review Background », 6 août 2010 (c'est nous qui soulignons).

⁶ Ellen O. TAUSCHER, « We've got your back », Remarques au US Strategic Command Deterrence Symposium, 30 juil. 2009.

possibilité aux alliés de l'OTAN ayant l'intention d'acquérir cet appareil de conserver leur rôle nucléaire au sein de l'Alliance.

En revanche, la question de l'intérêt éventuel du missile TLAM/N (Tomahawk Land-Attack Missile/Nuclear) pour la dissuasion élargie en Asie est, elle, restée ouverte assez longtemps. Comme sous l'administration précédente, l'OSD avait été convaincue par certains officiels et experts japonais de maintenir cette capacité, mais le coût de sa modernisation faisait hésiter et des doutes existaient quant à son intérêt réel pour la dissuasion vis-à-vis de la Corée du Nord⁷. C'est sans doute la lettre de M. Okada à Mme Clinton (24 décembre 2009), dans laquelle le nouveau ministre japonais des Affaires étrangères affirmait clairement que le Japon n'avait pas d'opinion quant aux types de systèmes d'armes nécessaires à la dissuasion élargie, qui a scellé le sort du TLAM/N.

En Europe comme en Asie-Pacifique, il s'agissait en fait du même débat bureaucratique : les armées voulaient se débarrasser d'une capacité nucléaire coûteuse, l'OSD insistait pour la conserver, voire la moderniser, pour des raisons politiques tenant à leur perception de la crédibilité de la dissuasion élargie.

Les moyens et la planification

Par contraste, les orientations concernant les vecteurs n'avaient pas fait l'objet de débats nourris, à l'exception de la mobilisation des élus d'Etats abritant des bases de missiles sol-sol devant le projet de réduction d'un tiers de la force actuelle de 450 missiles sol-sol Minuteman-3. Cela étant, le maintien de la « triade » était en tout état de cause assuré : le Département de la Défense estimait que la diversité des moyens était en fait encore plus importante en cas de réduction de l'arsenal américain.

Les moyens conventionnels stratégiques avaient fait l'objet d'un arbitrage assez tôt : dès l'automne 2009, l'administration se proposait de les développer, mais de manière limitée, pour des raisons de coût et d'impact sur la stabilité stratégique – un développement accéléré de tels moyens pouvait rendre le désarmement nucléaire plus difficile du point de vue de Moscou et de Pékin. Comme on se plaisait à le dire au Pentagone, cela serait « *sans impact* » sur le nombre d'armes nucléaires : l'administration se refusait à entrer dans une logique de substitution nombre pour nombre d'un type de moyens à un autre.

Sur le nombre d'armes nucléaires, le Département de la Défense s'affirmait confiant dans la possibilité de satisfaire aux directives de planification en vigueur, avec 1 500 armes stratégiques déployées. Toutefois, en privé, il laissait entendre qu'une réduction à 1 300 poserait certains problèmes – R. Gates avait clairement fait savoir qu'une réduction en deçà de 1 500 armes ne pourrait recueillir son agrément⁸. De fait, le plafond du traité New START (1 550 armes) se situait dans le bas de la fourchette de l'accord-cadre de juillet 2009 (1 500-1 675)⁹. En janvier 2010, l'un des responsables de la NPR parlait ainsi de réductions « *non radicales, mais décentes* ». Il s'agissait aussi de pouvoir rester la « *première* » (*second-to-none*) puissance nucléaire, comme E. Tauscher l'avait avoué en février 2010¹⁰.

⁷ Pour des raisons de recalage en vol à partir de données de cartographie (système Terrain Contour Matching System, TERCOM), le TLAM/N devrait probablement survoler la Chine ou la Russie – ce qui serait impensable – ou alors le Japon ou la Corée du Sud – ce qui serait difficilement envisageable.

⁸ Entretien avec R. Gates cité par Amy BUTLER, « Gates plans ISR boost for fiscal 2010 », *Aviation Week*, 21 avr. 2009.

⁹ Contrairement à ce qu'ont voulu faire croire certains analystes républicains, les positions de négociation des Etats-Unis lors de l'élaboration du traité New START étaient issues de la NPR.

¹⁰ Citée par Angela CHARLTON, « US, Russia nearing new arm treaty », Associated Press, 5 fév. 2010.

Le statut de la Chine dans la planification américaine était en discussion. Aux dires du Pentagone, il n'était plus d'actualité de disposer d'une « *capacité de première frappe massive* » contre la Russie. La question était en revanche clairement posée pour ce qui concerne la Chine. Il était clair que la décision de limiter le nombre de *Ground-Based Interceptors* (GBI) déployés à 30, annoncée au printemps 2009, allait adresser un message positif à la Chine¹¹. Le langage concernant la Chine était très attendu par les alliés des Etats-Unis dans la zone Asie-Pacifique – notamment le Japon et l'Australie.

La « stabilité stratégique » allait redevenir un objectif essentiel et devait, selon le Pentagone, être comprise dans une acception assez large : à la fois en temps de paix – pas de course aux armements – et en temps de crise – minimisation des risques d'escalade. Sur les niveaux d'alerte, le Département de la Défense faisait savoir que l'idée était de donner au président « *autant de temps que possible* » avant de décider d'une éventuelle frappe nucléaire.

Le besoin de se parer à une surprise stratégique était toujours pris en compte, ce qui impliquait probablement le maintien d'un important arsenal de réserve. Néanmoins, il est permis de se demander si cette réticence à la transparence n'était pas également due aux carences des infrastructures américaines. En effet, les installations effectuant les modifications et les prolongations d'armes existantes sont aussi celles qui sont chargées du démantèlement ; les moyens étant limités, ce dernier est rarement prioritaire. C'est ce qui explique qu'en dépit de l'accélération du rythme de démantèlement ces dernières années (+150 % depuis 2006), la dernière arme retirée du service au terme des réductions décidées par G. Bush ne sera démantelée, si la cadence reste inchangée, qu'en... 2022-2023. Au résultat, il devenait impossible pour les Etats-Unis d'annoncer de vraies réductions du stock total d'armes nucléaires, prenant en compte les armes en attente de démantèlement...

LA « BUREAUCRATIE » CONTRE LES « POLITIQUES » ?

Dès l'été 2009, des voix se faisaient entendre pour se plaindre des premières orientations prévisibles de la NPR, qui auraient signifié, selon certains experts ou responsables – cités sous couvert d'anonymat – que la revue était « *prise en otage par la bureaucratie* »¹².

Cette interprétation est certainement abusive. La « bureaucratie » est toujours un bouc émissaire commode pour les experts et lobbies déçus de voir que les mesures radicales qu'ils proposent ne sont pas mises en œuvre. Dans un domaine tel que la dissuasion nucléaire, la prudence et le conservatisme sont les choix par défaut des responsables politiques – et ceux qui ont été faits par la NPR sont conformes à la ligne plutôt centriste adoptée par le président Obama dans sa conduite des affaires de l'Etat. L'évolution du contexte stratégique depuis son élection (Corée du Nord, Iran...) ne portait guère à des décisions radicales. Et la perspective de deux ratifications plus difficiles qu'initialement prévu – New START et TICE – ne pouvait que renforcer l'inclination de l'administration dans ce sens. Enfin, deux des principaux membres du cabinet étaient connus pour leur ligne relativement dure (R. Gates et, dans une moindre mesure, H. Clinton).

¹¹ Sur 44 missiles produits, 30 seraient déployés (26 en Alaska et 4 en Californie), 10 seraient utilisés pour des essais et 4 serviraient de réserve.

¹² Cf. par exemple Ron ROSENBAUM, « Will the Pentagon thwart Obama's dream of zero? », *Slate*, 21 août 2009 ; Marc AMBINDER, « More nukes? », *The Atlantic Politics Channel*, 3 sept. 2009 ; Paul RICHTER, « Obama's nuclear-free vision mired in debate », *The Los Angeles Times*, 4 janv. 2010.

De plus, le président Obama avait clairement exigé, dès le printemps 2009, que les travaux des administrations conduisent à lui proposer des options plutôt qu'un choix préférentiel¹³.

L'ampleur des débats internes à l'administration (plus de 30 réunions interdépartementales), ainsi qu'entre l'administration et le Congrès et avec les principaux alliés des Etats-Unis – un processus consultatif sans équivalent lors des précédentes NPR – et, surtout, le caractère secondaire de la question nucléaire au regard des enjeux intérieurs (réforme du système de santé, notamment) permettent d'expliquer que la date de présentation de la NPR, initialement prévue pour coïncider avec le Discours sur l'Etat de l'Union, ait glissé de cinq semaines (annonce du 29 décembre 2009), puis ait été de nouveau décalée au mois d'avril. Les principales options n'auraient été choisies par les responsables des administrations qu'à la mi-février et soumises au président Obama à la fin février. A en croire certains témoignages, le Président aurait lui-même procédé à des modifications du texte jusqu'à la dernière minute¹⁴.

LES RESULTATS DE LA NPR : APERÇU GENERAL

Il est difficile de comparer la NPR de 2010 avec celle de 2002. La NPR de 2002 n'avait pas donné lieu à un texte public, mais seulement à une courte présentation aux médias de la part du Pentagone¹⁵. En outre, les deux exercices ont eu des finalités différentes : la NPR de 2002 était en quelque sorte une « Strategic Posture Review », consacrant de longs développements aux forces conventionnelles et aux défenses antimissiles ; la NPR de 2010 est, elle, une « Nuclear Policy Review », qui se limite au domaine nucléaire, mais englobe en revanche l'ensemble des questions de ce domaine.

Le rapport publié à l'issue de la NPR affirme ainsi que le but premier de la politique nucléaire américaine est la prévention de la prolifération et du terrorisme nucléaires – ce dernier étant « *la menace la plus immédiate et la plus extrême* »¹⁶. L'administration se targue ainsi d'avoir « *mis un terme au mode de pensée de la Guerre froide* ». Sans surprise, la NPR reprend – mollement – l'objectif de l'abolition de l'arme nucléaire.

Au lieu des quatre fonctions (« *Deter, Assure, Dissuade, Defeat* ») proposées par la NPR de 2001-2002, la NPR de 2010 en suggère trois : (1) dissuader les adversaires, (2) rassurer les alliés, (3) promouvoir la stabilité¹⁷. La politique déclaratoire connaît un ajustement sensible. Optiquement, la Russie et la Chine sont mises sur un pied d'égalité, puisque souvent citées ensemble¹⁸. Des décisions significatives sont prises en ce qui concerne les forces : le démirrage va être systématisé, le missile TLAM/N abandonné, les systèmes de commandement, contrôle et communications (C3) vont être modernisés.

¹³ Gary SAMORE, « Q&A after Remarks to the Arms Control Association Annual Meeting », 20 mai 2009.

¹⁴ William J. Perry cité par Jim HOAGLAND, « President Obama's farsighted nuclear strategy », *The Washington Post*, 18 avr. 2010.

¹⁵ Une partie du texte classifié avait ensuite été publiée par le site Internet globalsecurity.org. Toutefois, il est difficile de comparer ligne à ligne un texte non rédigé pour une consommation publique avec un texte d'emblée prévu pour cela.

¹⁶ Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report, 2010* [ci-après: NPR 2010], pp. 3-4. Le rapport public n'est qu'un des produits de la révision de la politique nucléaire américaine, les autres étant classifiés.

¹⁷ NPR 2010, p. 6.

¹⁸ NPR 2010, pp. 6-7, 29 et 47.

Cela étant, la NPR frappe finalement avant tout par ses aspects conservateurs : elle est en fait beaucoup moins révolutionnaire que la précédente. La triade classique (composantes océanique, sol-sol, aéroportée) est maintenue. Si l'expression « *New Triad* » a disparu, le rôle des moyens conventionnels de haute précision et des défenses antimissiles continue d'être mis en valeur¹⁹. Les niveaux d'alerte sont inchangés – même s'il est annoncé que des investissements sur les capteurs et les systèmes de C3 devraient pouvoir allonger le temps dont dispose le Président pour décider d'une éventuelle riposte nucléaire²⁰. Le rôle de la dissuasion élargie comme facteur de non-prolifération est souligné à plusieurs reprises²¹. Des dispositions sont prises pour que la procédure de « *nuclear sharing* » en vigueur à l'OTAN puisse être maintenue. Si les expressions « *second-to-none* » et « *dissuasion* » n'apparaissent pas, l'idée selon laquelle l'arsenal américain doit demeurer en position de supériorité – notamment pour rassurer les alliés – transparaît clairement. Les quelques vagues conditions dont la satisfaction pourrait rendre possible l'abolition des armes nucléaires sont des éléments de langage classiques, déjà vus dans des documents officiels américains. Enfin, l'approche générale des équilibres stratégiques signale le retour à une philosophie qui prévalait au temps de l'administration Clinton. La taille des forces stratégiques russes est explicitement présentée comme devant être un critère dimensionnant essentiel des forces américaines – alors que l'administration Bush disait s'éloigner de cette approche²². Et l'objectif de la stabilité stratégique avec Pékin est clairement affirmé – tandis que l'administration précédente hésitait à adopter un tel principe.

CE QUE NE CONTIENT PAS LA NPR

Ce tour d'horizon ne serait pas complet sans une évaluation de ce que ne contient pas la NPR de 2010, sur les moyens et sur la doctrine²³. Aucune réduction de l'arsenal nucléaire américain n'est annoncée, alors qu'on aurait pu s'attendre à des décisions dans ce domaine en ce qui concerne les armes en réserve ou en attente de démantèlement. Peut-être en partie pour cette raison, l'administration s'est refusé à donner dans le cadre de la NPR des chiffres précis sur la taille de l'arsenal américain²⁴. Toutefois, elle l'a fait par la suite.

La publication des chiffres de l'arsenal américain

La publication des chiffres de l'arsenal américain a été faite non pas dans le cadre de la NPR, mais dans celui de la Conférence d'examen du TNP. Le chiffre donné le 3 mai 2010 correspond *grosso modo* aux estimations publiques : 5 113 armes au 30 septembre 2009, soit 50 % de moins qu'au début de l'administration Bush²⁵. Ce chiffre comprend le stock « actif » (armes déployées et un petit nombre de « rechanges », sans doute de l'ordre de 2 500 au total) et le stock « inactif » (sans doute de l'ordre de 2 500 également). Il ne comprend pas les armes en attente de démantèlement (« *plusieurs milliers* » selon l'administration), qui ne font pas l'objet d'un maintien en condition opérationnelle (par exemple, le

¹⁹ La « Nouvelle Triade » de l'administration Bush consistait en l'ensemble formé par les moyens stratégiques offensifs (nucléaires ou non), les moyens stratégiques défensifs, ainsi que l'infrastructure nucléaire.

²⁰ US Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), News Transcript, « Special briefing on the New Nuclear Posture from the Pentagon », 6 avr. 2010.

²¹ NPR 2010, p. 5 et 31.

²² NPR 2010, p. 30. On peut estimer cette logique contradictoire avec l'idée d'un nouveau mode de pensée s'éloignant de celui de la Guerre froide et l'affirmation selon laquelle la Russie « *n'est pas un ennemi* » (*ibid.*, p. 15).

²³ Certains éléments sont précisés dans les annexes classifiées de la NPR telle que présentée au Congrès.

²⁴ A l'exception du chiffre « *d'environ 2 200 armes stratégiques déployées* » (NPR 2010, p. 20), conforme aux estimations publiques.

²⁵ Department of Defense, « Increasing transparency in the US nuclear weapons stockpile », Fact Sheet, 3 mai 2010.

tritium) et qu'on peut estimer à quelque 4 000-4 500. Le total de l'arsenal américain en 2010 serait donc quelques 9 000 armes (non compris les cœurs des armes déjà démantelées).

La structure des forces américaines à l'horizon 2020 n'est pas annoncée, ce qui n'a rien d'anormal dans la mesure où de nouvelles réductions sont souhaitées, mais quelques indications sont données : les missiles sol-sol n'emporteront plus qu'une seule arme chacun ; le nombre de SNLE pourrait être réduit à 12 ; et le nombre de bombardiers sera réduit. Sans surprise, le document évite d'employer, à propos des armes, les termes « nouvelles » et « modernisation ». Sur le plan doctrinal, aucune précision n'est apportée dans un sens ou dans un autre quant à d'éventuelles options « préemptives », voire « préventives ». Si on aurait pu s'attendre, dans un texte se voulant « *réduire le rôle de l'arme nucléaire* », à une référence explicite à la notion de légitime défense, rien de tel n'apparaît – toutefois, la NPR parle de « *circonstances extrêmes* », référence implicite à l'avis consultatif de la Cour internationale de justice de 1996. La NPR se refuse à établir une liste officielle des quelque 30 pays d'Europe et d'Asie considérés comme étant couverts par une garantie nucléaire américaine – il est vrai que la diversité juridique et politique des engagements américains, ainsi que la logique même de la dissuasion nucléaire n'incitaient guère à le faire. L'expression « armes de destruction massive », sans surprise, a disparu, de même que celle d'Etat « voyou » – on parle désormais d'Etat « rebelle ».

QUESTIONS RELATIVES AU CONCEPT ET A LA DOCTRINE

La politique déclaratoire

On attendait des changements dans le domaine de la politique déclaratoire et ceux-là sont au rendez-vous²⁶. La NPR affirme que le « *rôle fondamental* » des armes nucléaires est de dissuader d'une attaque nucléaire ; il y est proclamé que l'emploi d'armes nucléaires ne serait envisagé que dans des « *circonstances extrêmes pour défendre les intérêts vitaux* » des Etats-Unis et de leurs alliés ; les Etats-Unis suggèrent qu'ils pourraient, en cas d'attaque nucléaire, ne pas riposter par des moyens nucléaires ; et ils disent procéder à une modification des réserves apportées aux garanties négatives de sécurité octroyées aux pays non nucléaires²⁷.

Le changement apporté aux réserves américaines comporte lui-même trois éléments. Premièrement, deux types de réserves sont désormais abandonnés : les réserves formelles héritées de la Guerre froide (« *en association ou en alliance* ») et les réserves informelles très générales, émises sous la forme de déclarations (« *les Etats-Unis se réservent le droit de riposter* ») à partir de 1996²⁸. Deuxièmement, de nouvelles réserves, plus précises et plus circonscrites, s'y substituent : les garanties négatives sont désormais réputées non valables pour les pays non membres du TNP disposant de capacités nucléaires (Pakistan ?) et pour les pays en violation de leurs obligations de non-prolifération (Iran ou Corée du Nord, seuls pays nommément cités). Troisièmement, tout pays responsable d'une attaque chimique ou biologique se verrait infliger une riposte conventionnelle « *dévastatrice* » ; de plus, ses responsables seraient

²⁶ NPR 2010, pp. 15-16.

²⁷ MM. Miller et Einhorn ont confirmé que l'option du « non-emploi en premier » avait été éliminée assez tôt – notamment, disent-ils, pour répondre aux inquiétudes de certains alliés – et affirmé que le président Obama avait fait lui-même le choix de l'option retenue. Cf. Fred KAPLAN, « Nuclear dreams and nightmares », *Slate*, 6 avr. 2010.

²⁸ La signature des protocoles au Traité de Pelindaba établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (1996) avait été la première occasion pour les Etats-Unis de signaler qu'ils ne se sentiraient pas tenus par leurs obligations aux termes des garanties de sécurité en cas de menace grave. A l'époque, le programme chimique libyen faisait l'objet de toutes les préoccupations.

personnellement mis en cause – principe adopté en 2003 avant l’offensive contre l’Iraq²⁹. Cela étant, les Etats-Unis se réservent le droit de réviser cette posture doctrinale en cas d’apparition d’une menace biologique particulièrement dangereuse : autrement dit, si les progrès dans ce domaine étaient significatifs, la dissuasion nucléaire serait de nouveau mise à contribution.

En apparence, le changement est clair : Washington s’interdit désormais de menacer d’une riposte nucléaire un pays non nucléaire respectant ses obligations dans ce domaine qui menacerait les Etats-Unis ou leurs alliés au moyen d’armes conventionnelles, chimiques ou autres. En outre, il est clairement affirmé que les Etats-Unis s’efforceront de créer les conditions qui leur permettraient d’affirmer que la « seule vocation » (*sole purpose*) des armes nucléaires est de dissuader une attaque nucléaire. On retrouve là, *mutatis mutandis*, une conception du droit qui prévaut dans certains Etats, où les peines encourues par un criminel peuvent être différentes selon qu’il possède ou non chez lui une arme à feu, que celle-là ait été utilisée ou non...

Dans les faits, cela ne contraint guère la marge de manœuvre du Président américain. En effet, on peine à imaginer les scénarios dans lesquels un Etat non nucléaire pourrait faire peser une menace très grave sur les intérêts américains ou alliés. De fait, les pays ayant investi massivement sur un programme balistique, chimique ou cybernétique sont également des pays ayant investi dans le domaine nucléaire. La seule hypothèse venant à l’esprit est celui d’une Syrie menaçant Israël de frappes balistiques et/ou chimiques au cours d’un conflit – mais Damas semble ne pas respecter ses obligations de non-prolifération nucléaire... Quant aux autres candidats théoriquement possibles (Egypte ?), ils entretiennent aujourd’hui des relations avec les pays occidentaux qui ne crédibilisent pas ce type de scénario à court terme.

De fait, les principaux scénarios qui sont aujourd’hui problématiques pour les Etats-Unis et leurs alliés sont pris en compte. Et Washington a laissé entendre, en privé, que le droit aux représailles armées (*belligerent reprisals*) existerait toujours : un pays violant une règle de droit international devrait s’attendre à ce que son adversaire s’estime affranchi de ses propres engagements.

Toutefois, ce changement n’en soulève pas moins de sérieuses questions. Pour qu’un pays donné soit jugé indigne d’être couvert par la garantie négative américaine, un constat de violation des engagements de non-prolifération doit être fait. Qui le fera et déterminera ainsi juridiquement les limites de la liberté d’action du Président des Etats-Unis ? Le bureau compétent du Département d’Etat ?³⁰ *Quid* si les Etats-Unis ignorent que le pays viole ses engagements, voire est à deux doigts de se doter de l’arme nucléaire (exemple de l’Iraq en 1991) ? Et *quid*, à l’extrême, si le pays concerné ignore lui-même qu’il est, selon les critères américains, en violation de ses propres engagements ?... En outre, la subtilité juridique et conceptuelle de la nouvelle doctrine pourrait bien échapper à la compréhension des gouvernements des Etats susceptibles d’être concernés. Enfin, il est permis de douter de l’efficacité en termes de non-prolifération de cet ajustement doctrinal. S’il s’agit essentiellement de signaler que le respect des normes est récompensé et le non-respect est à l’inverse puni, les principaux pays « visés » par la nouvelle doctrine ne sont pas tant les adversaires potentiels des Etats-Unis que les puissances émergentes membres du Mouvement des pays non alignés

²⁹ NPR 2010, p. 16.

³⁰ L’administration a pris soin de préciser depuis que les Etats-Unis se reposeraient sur leur propre évaluation, non celle de l’AIEA ou du Conseil de sécurité de l’ONU. Cf. Chris JONES, « PDUSD(P) Miller on the NPR, START, and NPT compliance », Center for Strategic and International Studies, 15 avr. 2010.

(tels que le Brésil, l'Égypte, l'Afrique du Sud...), dont le soutien est crucial pour le renforcement des normes de non-prolifération nucléaire.

La dissuasion élargie

Le thème de la dissuasion élargie fait l'objet d'un chapitre séparé de la NPR de 2010, mais celui-là ne contient pas de véritable surprise³¹. Deux principes ressortent de ce chapitre. D'une part, l'affirmation selon laquelle il n'existe pas de recette unique pour assurer la crédibilité de la dissuasion élargie et qu'il importe donc d'ajuster les capacités disponibles et le langage dissuasif aux spécificités de la région concernée. D'autre part, l'idée selon laquelle la dissuasion élargie, dans un contexte de réduction du rôle de l'arme nucléaire, reposera de plus en plus sur une combinaison appropriée de trois types de moyens : les forces conventionnelles, les défenses antimissiles et les forces nucléaires.

C'est en vertu de ces deux principes que les États-Unis ont pu décider de procéder au retrait des missiles TLAM/N. Il est permis de trouver quelque peu paradoxal qu'au moment où la dissuasion nucléaire est sans doute – relativement – moins importante en Europe qu'en Asie du Nord-Est, l'administration ait jugé bon de financer le maintien des moyens nucléaires spécifiques de l'OTAN (capacité nucléaire du F-35) et de supprimer un système d'armes essentiellement destiné à l'Asie. L'importance du TLAM/N avait diminué aux yeux des Japonais depuis le changement de gouvernement, alors que, à l'inverse, nombre d'Européens de la partie orientale du continent avaient besoin d'être rassurés sur la pérennité de l'engagement nucléaire américain. En outre, la NPR évoque explicitement le déploiement éventuel de bombardiers dans une région protégée³².

QUESTIONS RELATIVES AUX MOYENS ET A L'INFRASTRUCTURE

Les forces stratégiques

Le maintien de la triade n'est pas réellement une surprise³³. La fin du « mirvage » va mettre un terme au déploiement de missiles sol-sol à têtes multiples, dans le but d'établir un équilibre de dissuasion plus satisfaisant vis-à-vis de la Russie – Moscou semblant en effet craindre l'existence d'une capacité américaine de première frappe nucléaire. Enfin, les systèmes de C3 doivent continuer à être modernisés. En revanche, contrairement à ce à quoi on pouvait s'attendre, peu d'orientations claires sont prises sur les systèmes futurs³⁴.

La taille de l'arsenal et la planification

Il est intéressant de lire que la taille des forces russes est de nouveau – comme au temps de la Guerre froide – présentée comme un élément dimensionnant de l'arsenal américain³⁵. Si cette logique relève en partie de la dissuasion élargie – il s'agit de signifier aux alliés que l'Amérique demeurera « *second-to-none* » (en raison de sa supériorité qualitative) –, le

³¹ NPR 2010, pp. 31 et suiv.

³² NPR 2010, p. 28.

³³ La NPR inscrit au nombre des raisons pour lesquelles elle est maintenue le besoin de pouvoir rééquilibrer le dispositif américain – d'une composante à l'autre – en cas de surprise technologique ou stratégique. Le nombre total de vecteurs (800) est, lui, justifié par l'addition des besoins prévisibles tant dans le domaine nucléaire que conventionnel (futurs missiles balistiques conventionnels). Cf. NPR 2010, p. 10.

³⁴ On notera toutefois l'hypothèse de « *nouveaux modes de déploiement* » pour les missiles sol-sol. Cf. NPR 2010, p. 27.

³⁵ NPR 2010, p. 30.

message est également destiné au Congrès : sans ratification du New START, il n'y aura pas de réduction de l'arsenal stratégique américain³⁶. Il n'empêche : il était légitime de s'attendre de la part d'une administration disant montrer la voie vers un monde sans arme nucléaire à un geste de diminution unilatéral du stock d'armes, ne serait-ce qu'optiquement...

Sur la Chine, on note l'affirmation selon laquelle il doit exister une relation de « *stabilité stratégique* » entre Washington et Pékin tout autant qu'avec Moscou, ce que l'administration précédente n'avait jamais voulu dire haut et fort³⁷. La Chine est donc partiellement mise sur le même plan que la Russie, ce qui est novateur. Pour des raisons à la fois politiques et stratégiques, toutefois, le parallèle n'est pas complet : l'administration affirme qu'il existe encore une interdépendance des arsenaux américain et russe, mais rien de tel n'existe à propos de la Chine. Et c'est très délibérément que la NPR ne dit rien sur l'opportunité éventuelle d'avoir une relation de vulnérabilité mutuelle – ce qu'on appelait « MAD » au temps de la Guerre froide – avec ce pays.

Il n'est pas certain que la combinaison START/NPR exigera une révision profonde de la planification américaine : avec quelque 1 500 « armes » stratégiques opérationnelles, le STRATCOM ne devrait pas avoir besoin de nouvelles directives de planification. Des ajustements sont toutefois attendus et leur mise en œuvre devrait prendre, de l'avis de l'état-major, pas moins d'un ou deux ans.

Les armes et l'infrastructure

Les projets concernant le maintien à niveau de l'arsenal et la revitalisation de l'infrastructure nucléaire étaient connus avant la conclusion de la NPR et aucune surprise n'est contenue dans le document à cet égard – à l'exception peut-être de l'insistance sur le fait que les Etats-Unis ne s'estimeront en mesure de réduire le stock de réserve qu'à la condition que les programmes de modernisation seront financés par le Congrès³⁸.

On notera les barrières qui sont érigées autour de la troisième option « *remplacement des composants nucléaires* » : il s'agirait d'un choix de dernier recours, qui devrait être autorisé par le Président et approuvé par le Congrès³⁹.

Il est légitime de s'interroger à cet égard sur le caractère quasi théologique des débats américains autour de l'expression « nouvelle » arme nucléaire. Cela reflète en fait la politisation croissante de la vie politique du pays depuis le début des années 1990 – phénomène auquel le domaine nucléaire n'a pas échappé. En outre, la dégradation de la culture nucléaire au Congrès depuis la fin de la Guerre froide ne contribue guère à la sérénité et à la rigueur des débats parlementaires sur ces questions.

La gamme des options retenues permet aux laboratoires de conserver une marge de manœuvre significative pour la pérennisation des moyens nucléaires américains. Reste à savoir si le Congrès permettra un financement suffisamment abondant et pérenne des infrastructures nucléaires pour permettre le recrutement – et surtout la rétention – de cerveaux brillants au sein du complexe nucléaire américain...

³⁶ La porte n'est toutefois pas totalement fermée à des réductions unilatérales (*cf.* NPR 2010, p. 30). On note en outre que l'expression « *second-to-none* » n'apparaît pas dans la NPR de 2010, mais avait été employée quelques semaines avant sa parution par E. Tauscher (*cf. supra*).

³⁷ NPR 2010, p. 7.

³⁸ NPR 2010, p. 38.

³⁹ NPR 2010, p. 39.

* *

*

Sans surprise, la NPR reprend la majorité des orientations consensuelles (« bipartisanes ») proposées par la Commission sur la posture stratégique des Etats-Unis, tout en s'orientant légèrement sur la gauche (ajustement doctrinal, ratification proposée du TICE, tabou sur les « nouvelles » armes). Du coup, l'exercice d'équilibrisme – ou de triangulation politique – plutôt réussi auquel s'est livrée l'administration Obama relève parfois presque de la schizophrénie stratégique. Il confirme ainsi l'approche plutôt prudente du Président américain sur les grandes questions internationales.

Le produit de la *Nuclear Posture Review* de 2010 n'est pas problématique pour la France, qui a d'ailleurs été consultée à plusieurs reprises par les responsables américains – au point d'avoir même aidé l'administration à affiner certaines de ses formulations. Certes, il instaure une légère divergence doctrinale entre les deux pays, mais il faut rappeler que les déclarations interprétatives des garanties négatives de sécurité ont toujours été nationales et n'ont jamais été – contrairement aux garanties elles-mêmes – harmonisées entre alliés et encore moins à Cinq. Au demeurant, en évoquant les « circonstances extrêmes » et les « intérêts vitaux », la doctrine américaine adopte certains des principes qui sont au cœur de celle de la France.