

Camille GRAND

La défense antimissile : un nouveau paradigme stratégique ?

La défense antimissile (MD) est un débat stratégique ancien qui connaît depuis quelques années un large renouveau, notamment du fait du développement de la prolifération balistique et d'un important débat intérieur aux États-Unis. Il convient donc de comprendre la généalogie de ce débat, avant d'examiner les options propres à l'Administration Bush, dont l'arrivée marque un nouveau tournant en faveur du déploiement rapide d'un bouclier antimissile protégeant le territoire américain. Alors que les attentats du 11 septembre 2001 sont loin d'avoir clos ce débat, un certain nombre de questions restent en suspens et devraient in fine déterminer la nature exacte de la MD proposée et des réactions internationales au nouveau paradigme stratégique américain.

Politique étrangère

De 1814 à nos jours, les États-Unis n'ont connu que trois agressions extérieures significatives sur leur sol : le sac de Washington par les Britanniques en 1814, Pearl Harbor en 1941, et les attentats du 11 septembre 2001. La préservation d'une forme d'invulnérabilité – ou d'immunité – face aux menaces extérieures est ainsi une donnée fondamentale de la culture stratégique américaine. Le développement et la mise en place de dispositifs militaires destinés à préserver cette invulnérabilité, qu'il s'agisse d'une marine dominante ou d'une défense antimissile, relèvent donc d'une logique spécifiquement américaine qui se distingue de celle des nombreux États qui ont intégré la vulnérabilité comme un élément fondamental de leur posture stratégique.

Depuis les années 1950 et le lancement du premier *Sputnik*, le missile balistique est apparu comme la seule menace effective pesant sur le territoire américain. Plus ou moins tolérée, au nom d'objectifs plus

vastes, dans le cadre de l'équilibre américano-soviétique, la vulnérabilité est devenue, dans les années 1990, moins acceptable pour une large partie de l'opinion, cette perception étant renforcée par la prolifération des armes de destruction massive et des missiles. L'idée de développer une relation dissuasive fondée sur la vulnérabilité réciproque à l'égard des acteurs « proliférants » est ainsi très largement refusée. Et l'irruption récente et brutale du terrorisme de masse n'altère pas fondamentalement cette perception de la population et des élites américaines : la menace terroriste s'ajoute à la menace balistique plus qu'elle ne s'y substitue.

Généalogie de la défense antimissile

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que les États-Unis, depuis les années 1950, aient cherché à se doter des moyens de contrer le danger des missiles balistiques¹. Ces efforts ont connu divers avatars, le débat contemporain sur la (*National*) *Missile Defense* (NMD ou MD)² étant en pratique le troisième grand débat sur la défense antimissile aux États-Unis.

De 1958 à 1976, les Administrations successives ont envisagé ou mené des recherches sur une série de systèmes destinés à protéger les États-Unis, selon des modalités variables, contre une attaque soviétique (*Nike-Zeus*, *Nike-X*, projet spatial dit *BAMBI*), puis, à partir de 1967, contre les capacités chinoises émergentes (*Sentinel* mettant en œuvre les missiles antimissiles *Sprint* et *Spartan*). En 1969, le président Nixon a réorienté les travaux vers un projet plus modeste baptisé *Safeguard* et destiné à protéger les infrastructures militaires critiques, alors que les Soviétiques se dotaient eux-mêmes du système de protection de Moscou.

Dès cette époque, l'articulation conceptuelle entre la dissuasion nucléaire et les défenses antimissiles est au cœur du débat stratégique

1. Sur les origines de la défense antimissile aux États-Unis, voir : Donald R. Baucom, *The Origins of SDI, 1944-1983*, Lawrence-Kansas, University Press of Kansas, 1992 ; K. Scott McMahon, *Pursuit of the Shield. The U.S. Quest for Limited Ballistic Missile Defense*, Lanham, University Press of America, 1997 ; Bernard Bruce-Briggs, *The Shield of Faith. A Chronicle of Strategic Defense from Zeppelins to Star Wars*, New York, Simon & Schuster, 1988. On trouvera également une très bonne bibliographie commentée de l'abondante littérature en la matière dans l'article de Jean-Philippe Baulon, « La *National Missile Defense* en débat », *Stratégique*, n° 77, 2001.

2. Défense antimissile du territoire national, le qualificatif de *national* ayant été abandonné par l'Administration Bush au profit d'une *Missile Defense* (MD) aux ambitions plus vastes (voir *infra*).

entre les tenants d'une approche classique de la dissuasion, fondée sur les vertus stabilisatrices de la vulnérabilité nucléaire réciproque, et les défenseurs d'un « *offense-defense mix* » associant moyens offensifs et défensifs. Les premiers systèmes ABM (*Anti-Ballistic Missile*) à tête nucléaire se trouvent ainsi logiquement au cœur des accords SALT de 1972, URSS et États-Unis ayant reconnu que la limitation des armes offensives devait s'accompagner de limites sur les systèmes antimissiles afin de ne pas déplacer la course aux armements nucléaires d'un domaine à l'autre, et au nom du maintien de la stabilité stratégique entre les deux blocs. En pratique, le traité ABM a essentiellement limité le nombre de sites de déploiement de missiles antimissiles à deux (puis un seul après le Protocole de 1974) ainsi que les performances de ces systèmes, qui ne doivent pas couvrir l'ensemble du territoire. Il ne proscrie donc pas les défenses en elles-mêmes, mais impose aux deux pays de sévères contraintes sur la nature et les capacités des systèmes déployés.

Après une phase d'accalmie au lendemain de la conclusion du traité ABM, un nouveau grand débat s'ouvrit en 1983 avec le lancement de l'Initiative de défense stratégique (IDS), popularisée sous le nom de « guerre des étoiles », et destinée, selon le président Reagan, à « *rendre les armes nucléaires impuissantes et obsolètes* » avant la fin du siècle³. Les difficultés technologiques rencontrées et la fin de l'Union soviétique conduisirent le président Bush (père) à réviser fondamentalement ce projet pour lui substituer le plus « modeste » GPALS (*Global Protection Against Limited Strikes* ou Protection globale contre les frappes limitées), qui avait tout de même pour ambition d'arrêter une frappe adverse de 200 têtes. Ce projet a été à son tour pratiquement abandonné par le président Clinton, qui a concentré l'essentiel de l'effort financier sur les défenses antimissiles de théâtre, dont la guerre du Golfe a démontré l'utilité au moins psychologique et diplomatique, avant que le débat ne rebondisse sous la pression des Républicains au cours de la seconde moitié des années 1990.

De cet aperçu historique, on retiendra quatre éléments.

1. Seule l'URSS a effectivement déployé dans la durée un système antimissile (missiles *Galosh* puis *Gorgon* et *Gazelle* autour de

3. Voir sur l'IDS un remarquable ouvrage récent : Frances Fitzgerald, *Way Out There in the Blue. Reagan, Star Wars and the End of the Cold War*, New York, Simon & Schuster, 2000.

Moscou), modernisé en 1989, et officiellement toujours en service aujourd'hui ; en revanche, les États-Unis n'ont disposé d'une défense opérationnelle du site de Grand Forks que pendant quatre mois, d'octobre 1975 à février 1976.

2. Historiquement, les débats sur les défenses antimissiles ont été intimement liés aux débats américains sur la dissuasion. Les deux problématiques ont été associées dès les origines, l'articulation entre moyens offensifs et défensifs étant une question stratégique fondamentale.

3. Depuis les années 1960, les États-Unis ont engagé des sommes considérables dans ces projets : les estimations indépendantes en la matière évoquent les chiffres de plus de 110 milliards de dollars, tous systèmes confondus, et de près de 60 milliards pour la seule protection du territoire⁴.

4. Enfin, le caractère récurrent du débat doit être souligné. Thérèse Delpech a rappelé à cet égard le schéma de cet « éternel retour » : « *Recherche-développement généreusement financée, débat passionné sur les avantages et les inconvénients des différents systèmes, puis abandon des options de déploiement*⁵... » La répétition des arguments et des justifications est une réalité frappante dans un débat américain qui a toujours été particulièrement vif sur ce sujet. Elle ne doit cependant pas conduire à ignorer les évolutions du contexte stratégique et politique, non plus que les progrès technologiques qui peuvent en affecter les termes mêmes.

Les origines du débat actuel : la NMD Clinton

Le renouveau du débat sur la défense antimissile sous la présidence Clinton tient à plusieurs facteurs d'inégale importance. La politique intérieure américaine a joué à cet égard un rôle non négligeable, la majorité républicaine acquise en 1994 dans les deux chambres faisant du Congrès un ardent défenseur de la NMD dans un contexte où le soutien aux défenses antimissiles était à la fois un « marqueur idéologique » pour le camp républicain et un thème ralliant de nombreux

4. Voir les estimations actualisées en dollars d'aujourd'hui par la *Brookings Institution* (Stephen Schwartz, *Atomic Audit*, Washington, 1999) et le *Center for Defense Information* (« National Missile Defense », *CDI Issue Brief*, Washington, 2000). Il convient cependant de rapprocher ces chiffres des plus de 5 000 milliards de dollars dépensés, selon la même étude de la *Brookings*, pour la dissuasion nucléaire américaine depuis 1940.

5. Thérèse Delpech, *Les Défenses antimissiles et la sécurité internationale au xx^e siècle*, « *Les Notes de l'Ifrri* », n° 32, Ifrri, Paris, 2001.

élus démocrates. Le Congrès a ainsi constamment poussé une Administration Clinton prudente, sinon réticente, jusqu'à obtenir le *National Missile Defense Act* de 1999, qui appelait au déploiement d'une NMD « *aussitôt que [cela serait] technologiquement possible* ». Il a également voté des crédits systématiquement supérieurs aux demandes de l'Administration.

Ces efforts parlementaires n'ont cependant été couronnés de succès que grâce à une réévaluation significative de la menace, qui s'est jouée en trois actes. La guerre du Golfe a d'abord conduit à une prise de conscience des risques de prolifération des missiles et des armes de destruction massive (nucléaire, chimique et biologique), risques confirmés depuis (révélation sur l'ampleur des programmes irakiens, crise nord-coréenne, essais nucléaires indiens et pakistanais, diffusion des technologies balistiques à un nombre croissant de pays). Le rapport de la Commission Rumsfeld de juillet 1998⁶, qui contredisait les affirmations des services de renseignement selon lesquelles le territoire américain ne serait pas menacé par des missiles balistiques proliférants avant 2010, a porté ensuite un coup sévère à une analyse plus optimiste (certains diront plus réaliste) quant à l'acuité de la menace des missiles à longue portée. Le lancement du missile *Taepo-Dong* nord-coréen à longue portée (au moins 1 500 km) au mois d'août 1998 a *in fine* apporté une sorte de démonstration par l'exemple des principales conclusions du rapport Rumsfeld, qui ont largement influencé la révision substantielle en 1999 du document de référence des services de renseignement américain, le *National Intelligence Estimate*⁷.

Ce contexte a conduit l'Administration Clinton à entreprendre des études en vue du déploiement d'une NMD limitée⁸, tout en ouvrant un débat avec Moscou sur les amendements nécessaires au traité ABM. Ce choix de 1999 a soulevé de vives critiques émanant de la

6. *Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to The United States*, 15 juillet 1998, plus connu sous le nom de « Rapport Rumsfeld ».

7. National Intelligence Council, *Foreign Missile Development and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015*, 9 septembre 1999 ; pour une analyse critique de l'évolution de la menace balistique pesant sur les États-Unis, voir Joseph Cirincione, « Assessing the Assessment: The 1999 National Intelligence Estimate of the Ballistic Missile Threat », *The Nonproliferation Review*, printemps 2000, p. 125-137.

8. L'Administration Clinton affichait l'objectif d'intercepter, en 2003, 5 missiles assaillants grâce au déploiement initial de 20 intercepteurs basés au sol, et, d'ici 2010-2015, 20 missiles dotés de leurres avec 250 intercepteurs répartis sur deux sites.

Russie et de la Chine, mais aussi des alliés des États-Unis, la France et l'Allemagne se montrant particulièrement inquiètes des conséquences du projet⁹. L'absence de progrès dans les négociations américano-russes, les réticences des alliés et les difficultés technologiques rencontrées (échec d'un essai en juillet 2000) ont conduit le président Clinton, en septembre 2000, à retarder toute décision de déploiement. Cette décision a été bien accueillie tant par les partenaires des États-Unis que par les intervenants dans le débat américain lui-même. Il était somme toute logique que le président sortant ne préjuge pas des options de son successeur¹⁰.

L'Administration Bush : de la NMD à la MD

L'arrivée aux commandes d'une Administration républicaine comptant en son sein de nombreux partisans convaincus des défenses antimissiles (dont Donald Rumsfeld en qualité de secrétaire à la Défense) ne pouvait pas être sans conséquences sur ce débat. Il convient donc de prendre en compte les réalités nouvelles qu'impose la vision de l'Administration Bush¹¹.

Une Administration résolue face à un Congrès plus divisé

Le glissement sémantique de la NMD à la MD marque le passage d'une Administration démocrate peu convaincue et agissant sous la pression à une Administration républicaine résolue à « aller de l'avant » et qui place la MD parmi ses objectifs stratégiques prioritaires¹². La première cherchait à amender le traité ABM tout en préservant sa logique ; elle insistait sur le caractère limité de son projet de

9. Sur cette première phase du débat transatlantique voir François Heisbourg, « Brussel's Burden », *The Washington Quarterly*, volume 23, n° 3, été 2000 ; Camille Grand, « Missile Defense: The View of the Other Side of the Atlantic », *Arms Control Today*, vol. 30, n° 7, septembre 2000 et « European Views of National Missile Defense », *Policy paper*, Atlantic Council, 2000.

10. Pour une synthèse du débat sous l'Administration Clinton, on se reportera à Xavier Pasco, « La National Missile Defense aux États-Unis ou la difficulté de bâtir un nouvel ordre mondial », *Annuaire français des relations internationales 2001*, vol. II, Bruylant, Bruxelles, 2001 ; voir aussi le dossier spécial du *Washington Quarterly*, vol. 23, n° 3, été 2000, les critiques du *White Paper on National Missile Defense*, Lawyers Alliance for World Security, Washington DC, 2000, et l'argumentaire pro-NMD de Keith Payne, « The Case for National Missile Defense », *Orbis*, printemps 2000.

11. Sur la vision plus générale de l'Administration Bush, voir Etienne de Durand, « Le "nouveau paradigme stratégique" républicain », *Revue française d'études américaines*, octobre 2001.

12. Avant même les attentats du 11 septembre 2001, Donald Rumsfeld avait clairement défini ses quatre priorités : défense antimissile, espace, technologies de l'information et terrorisme.

NMD et semblait soucieuse de retarder un éventuel déploiement au nom des équilibres internationaux. Le président Bush, au contraire, a réaffirmé à plusieurs reprises son intention de s'affranchir du traité ABM¹³, entend poursuivre toutes les options technologiques et espère un premier déploiement rapide si possible avant le terme de son mandat en 2004.

Un projet devenu global et porteur d'une vision stratégique

Un discours prononcé devant la *National Defense University*, le 1^{er} mai 2001, a permis à George W. Bush de formuler sa vision du « *nouveau cadre stratégique* » (*new strategic framework*). Tel qu'il l'a défini, ce nouveau cadre ne se limite pas au seul déploiement de défenses antimissiles ; il passe également par une profonde révision de la relation bilatérale avec la Russie, qui ne doit plus être fondée sur « *l'équilibre de la terreur nucléaire* » et doit permettre des réductions significatives des arsenaux nucléaires. Le président américain ne propose pas moins que de « *repenser l'impensable* » et de définir pour le « *monde d'aujourd'hui* », « *une nouvelle politique, une vaste stratégie de non-prolifération active, de contre prolifération et de défense* ». Il insiste sur le besoin de « *nouveaux concepts de dissuasion qui s'appuient à la fois sur des moyens offensifs et défensifs* ».

Malgré le caractère imprécis de certains de ces concepts, la défense antimissile apparaît ainsi, une nouvelle fois, comme la pièce maîtresse d'un nouveau dispositif stratégique américain qui met en cause, au moins rhétoriquement, certains fondements hérités de la guerre froide, comme l'idée de vulnérabilité mutuelle, celle de maîtrise des armements négociée et vérifiée, ou celle de non-prolifération multilatérale classique. Le passage déclaratoire de la NMD à la MD marque également la volonté de protéger les alliés, au même titre que le territoire américain, dans le cadre d'un projet global. Déclinée depuis par les différents représentants de l'Administration républicaine, cette nouvelle approche caractérise bien la volonté de rupture de l'équipe Bush.

13. Voir, par exemple, ses déclarations à l'occasion d'une conférence de presse du 23 août 2001 : « *Nous nous retirerons du traité ABM selon notre calendrier et au moment opportun pour l'Amérique. (...) Je sais que M. Poutine est au courant de notre désir d'aller au-delà du traité ABM, et nous le ferons.* »

Maturité des technologies ?

Pendant la présidence Clinton, le débat s'était en partie focalisé sur le choix technologique d'une défense basée à terre et destinée à l'interception en phase terminale (*ground-based intercept*) – un choix vivement critiqué par des experts indépendants¹⁴. L'Administration Bush a pris en compte ces critiques en augmentant et redistribuant les crédits disponibles¹⁵, afin de travailler simultanément sur une variété d'options technologiques, et en insistant notamment sur des technologies jusqu'ici laissées de côté : interception en phase propulsée (*boost-phase intercept*) destinée à abattre le missile assaillant dans les premières minutes de vol, intercepteurs basés en mer (*sea-based intercept*), et moyens spatiaux. Le succès affiché de l'essai du 14 juillet 2001 est parallèlement venu confirmer les progrès réalisés dans des technologies essentielles à la mise en œuvre de la MD. Enfin, il convient de relever l'approche différente de l'Administration Bush, qui ne chiffre pas un seuil d'efficacité du système mais envisage bien la MD comme un processus de progrès technologiques constants, renforçant progressivement la crédibilité opérationnelle d'un dispositif multicouches (c'est-à-dire composé d'une variété de systèmes complémentaires).

Un débat politique et financier évolutif

La MD demeure cependant tributaire des évolutions politiques et financières à Washington. Le Pentagone avait demandé une augmentation initiale du budget de la MD de 56 %, soit un total de 8,3 milliards de dollars pour 2002. Alors que le Sénat avait marqué son intention de doublement restreindre ce budget en refusant de financer des tests incompatibles avec le traité ABM et en cherchant plus généralement à limiter ces sommes, les attentats du 11 septembre ont eu pour effet de lever ces préventions. Le Sénat a ainsi abandonné son opposition à des essais non-compatibles avec le traité ABM, les demandes financières initiales du Pentagone relatives à la MD n'étant

14. Voir notamment un rapport très critique : *Countermeasures: A technical Evaluation of the Operational Effectiveness of the Planned US National Missile Defense System*, MIT/Union of Concerned Scientists, Cambridge MA, avril 2000, et les articles suivants : George Lewis, Theodore Postol et John Pike, « Why National Missile Defense Won't Work », *Scientific American*, août 1999 ; Richard Garwin, « Boost-Phase Intercept: A Better Alternative », *Arms Control Today*, vol. 30, n° 7, septembre 2000.

15. Sur cette nouvelle répartition, voir les tableaux de *RAMSES 2002*, Ifri/Dunod, Paris, 2001, p. 334.

que très marginalement revues à la baisse (– 5 %) au profit de la lutte contre le terrorisme.

Les événements et la « guerre contre le terrorisme » n'ont ainsi pas conduit à un abandon ou à une révision en profondeur des projets liés à la MD. Ils ont de fait renforcé les arguments des deux camps, les anti-MD y voyant la preuve d'une erreur d'évaluation de la « vraie » menace, et les pro-MD y trouvant la confirmation de leurs inquiétudes sur la vulnérabilité du territoire américain. En tout état de cause, les premières décisions semblent avoir plutôt renforcé la ligne pro-MD de l'Administration, en plaçant au cœur des préoccupations militaires américaines la sécurité du territoire (*Homeland Security*), qui recouvre autant la défense antimissile que la lutte contre le terrorisme. À court terme, la MD n'est certes plus au premier plan du débat stratégique américain ; mais elle n'en demeure pas moins un objectif prioritaire de l'Administration Bush, soutenu par l'opinion publique¹⁶. À plus long terme, les effets conjugués d'une reprise du débat partisan et de difficultés budgétaires liées à la récession, et la nécessité d'arbitrages, pourraient retarder le déploiement effectif de la MD, en particulier en cas de difficultés technologiques.

Une opposition internationale plus nuancée

Le débat sous Clinton était caractérisé par une opposition internationale forte émanant de la Russie et de la Chine, les alliés asiatiques et européens manifestant, pour leur part au moins, une grande prudence et, parfois, une franche opposition au déploiement de la NMD. Consciente de ces réticences internationales, l'Administration Bush a habilement su renouveler les termes du débat. Sa résolution affichée à déployer une défense dès que possible et à se retirer du traité ABM si nécessaire lui a servi paradoxalement d'argument de négociation à l'égard des opposants comme des alliés, qui ont désormais intégré ces hypothèses dans leurs calculs stratégiques et diplomatiques.

16. Un sondage Gallup du 1^{er} août 2001 donnait 41 % d'Américains pour et 28 % contre, sachant que le sondage révèle également une méconnaissance du public sur les détails du système proposé (coûts, performances et conséquences politiques), qui seraient susceptibles de faire évoluer sensiblement ces chiffres. Sur le débat américain, voir James Lindsay, « La politique américaine de défense antimissile : la troisième fois sera-t-elle la bonne ? », *Politique étrangère*, Ifri, n° 3/2001, et David Auerswald, « The Domestic Politics of National Missile Defense under the Bush Administration », dans « Missile Proliferation and Defences: Problems and Prospects », *Occasional Paper*, n° 7, CNS/MCIS, Monterey, mai 2001.

Si la Russie maintient une opposition de principe à l'abandon du traité ABM, elle est *de facto* engagée, depuis le sommet de Gênes (juillet 2001), dans un processus de négociation sur les termes du « nouveau cadre stratégique » proposé par le président Bush, d'autant plus que ce dernier lui a ménagé une place toute particulière. Un accord au moins partiel avant la fin de l'année 2001 paraît ainsi une possibilité sérieuse, par exemple à l'occasion du sommet de Crawford. Même le débat avec la Chine a avancé au cours de l'été 2001, avec la reconnaissance officieuse de la légitimité de la modernisation stratégique chinoise et l'acceptation du principe de discussions bilatérales sur la question. Enfin, les alliés européens ont partiellement fait taire leurs inquiétudes (quand ils ne se sont pas franchement ralliés au point de vue de Washington, comme l'Espagne ou l'Italie) et cherchent désormais davantage à obtenir des États-Unis une approche prudente, négociée et coopérative de la MD, plutôt qu'un abandon pur et simple du projet¹⁷.

Questions en suspens

Mais les évolutions sensibles des termes du débat depuis l'élection de George W. Bush n'ont pas encore clos celui-ci. La défense antimissile semble bel et bien appelée à confirmer sa place essentielle dans le débat stratégique et apparaît de plus en plus nettement comme un élément central du paysage stratégique. En ce sens, l'Administration républicaine a gagné son pari de faire de la défense antimissile une pièce incontournable du nouveau cadre stratégique et du « changement de paradigme » qu'elle propose.

Si les attentats du 11 septembre ont temporairement fait passer la MD au second plan du débat américain et international, elle n'en demeure pas moins à la fois l'une des réponses au sentiment de vulnérabilité, appelé à devenir l'une des particularités des sociétés occidentales avan-

17. Sur les derniers développements du débat international et, notamment, son volet européen, outre ce numéro de *Politique étrangère*, voir : Philip Gordon, « Le programme américain de défense nationale antimissile et l'Alliance transatlantique » et Jacques Beltran « Défense antimissile : sortir du dialogue de sourds », dans Jacques Beltran et Frédéric Bozo (dir.), *États-Unis – Europe : réinventer l'Alliance*, Ifri, Paris, 2001 ; François Heisbourg, « Défenses antimissiles : l'analyse stratégique et l'intérêt européen », *Politique étrangère*, Ifri, n° 3/2001 ; Wyn Bowen, « Missile Defence and the Transatlantic Security Relationship », *International Affairs*, juillet 2001 ; Andrew Pierre, « Europe and Missile Defense: Tactical Considerations, Fundamental Concerns », *Arms Control Today*, mai 2001 ; et le dossier « A Consensus on Missile Defence », *Survival*, vol. 43, n° 3, automne 2001.

cées, et l'un des outils technologiques répondant le mieux à l'un des défis asymétriques d'aujourd'hui (en l'occurrence, celui de la prolifération balistique). Il reste cependant à déterminer si le changement de paradigme amorcé par la nouvelle Administration va dans le bon sens. De ce point de vue, cinq thématiques associées paraissent susceptibles de fournir autant d'indices sur les effets possibles de la MD sur la stabilité stratégique à long terme.

Le débat sur la menace : réalité et priorités

La MD se justifie par une menace unique : celle des missiles balistiques, notamment lorsqu'ils sont associés à une arme de destruction massive. Avant tout déploiement, il est donc nécessaire de prendre en compte deux éléments : la réalité de la menace, et son acuité. Si aucun analyste sérieux ne nie la réalité de la prolifération balistique, des nuances peuvent cependant exister quant au calendrier d'apparition d'une capacité à longue portée dans tel ou tel pays, et quant aux intentions pacifiques ou belliqueuses d'un État donné. S'agissant de l'acuité de la menace à court et moyen terme, le principal risque balistique devrait demeurer celui des missiles à courte et moyenne portée, et les systèmes antimissiles utilisables sur le théâtre d'opération devraient donc être logiquement prioritaires. Enfin, les attentats du 11 septembre ont cruellement rappelé qu'il existait d'autres moyens, encore plus « asymétriques », de frapper les États-Unis ou l'Europe ; les défenses antimissiles ne doivent donc pas provoquer un effet d'éviction budgétaire et intellectuelle au détriment de la prise en compte d'autres risques.

Choix technologiques à faire

L'architecture définitive de la MD « version Bush » demeure une inconnue. Si la volonté de tester de multiples options technologiques semble scientifiquement cohérente, elle est financièrement budgétivore à l'intérieur et stratégiquement inquiétante pour les observateurs extérieurs. L'Administration fait donc face à quelques choix technologiques cruciaux, principalement de deux natures. En premier lieu, le caractère limité ou non de la MD projetée sera politiquement essentiel à son acceptabilité : une défense antimissile avec des capacités d'interception délibérément limitées ou plafonnées sera par définition beaucoup plus acceptable pour Moscou ou Pékin, qu'un projet dont

la forme finale restera imprécise. En second lieu, et à capacité d'interception similaire, les technologies choisies ne sont pas politiquement neutres ; ainsi l'interception en phase propulsée n'est-elle guère inquiétante pour des États continentaux comme la Chine ou la Russie, car elle ne menace guère leurs forces stratégiques ; en revanche, le développement d'intercepteurs embarqués en mer, même aux capacités limitées, préoccupe beaucoup Pékin, du fait de son déploiement potentiel pour protéger Taiwan. Par ailleurs, le déploiement de moyens antimissiles dans l'espace (en dehors de senseurs) se heurterait à l'hostilité d'un grand nombre de pays, dont la France. Enfin, certaines technologies se prêtent davantage à l'interopérabilité avec des alliés régionaux que d'autres. En bref, les implications politiques des choix technologiques sont absolument majeures¹⁸.

Relations et interaction avec les Alliés

Parce qu'elle est centrale dans la redéfinition de la politique de défense américaine, la MD ne peut pas être neutre dans les relations avec les alliés des États-Unis en Europe, au Moyen-Orient et en Asie-Pacifique. D'abord, un certain nombre de ces alliés (Royaume-Uni, Danemark, Australie...) seront vraisemblablement mis à contribution dans l'architecture globale de la défense antimissile par la modernisation ou l'implantation de radars. Ensuite, la MD doit également, du point de vue de l'Administration Bush, protéger les alliés des États-Unis afin de ne pas provoquer de différentiels de protection susceptibles de faciliter des chantages. Washington envisage en fait, à terme, un véritable réseau de systèmes antimissiles de nature variée, mais connectés entre eux, et bénéficiant de la même infrastructure de senseurs.

Pour les alliés des États-Unis, cette question est fondamentale, puisqu'elle repose les questions difficiles de l'interopérabilité et du degré d'autonomie stratégique¹⁹. Pour Washington, il n'est exclu ni que l'évolution soit aussi significative que le choix de la « riposte graduée »

18. Sur ce point, voir Camille Grand, « Missiles Defences: The Political Implications of the Choice of Technology », dans « Missile Proliferation and Defences: Problems and Prospects », *op. cit.*, mai 2001.

19. Sur le cas particulier d'une éventuelle défense antimissile pour l'Europe, voir les travaux d'Ian Kenyon, Mike Rance, John Simpson et Mark Smith, « Prospects for a European Missile Defence System », *Southampton Papers in International Policy*, n° 4, MCIS, Southampton, 2001, et de Henry Sokolsky, « Imagining European Missile Defence », *Survival*, vol. 43, n° 3, automne 2001.

dans les années 1960, ni que l'architecture de la MD conditionne la stratégie de présence et d'intervention extérieure des États-Unis dans quelques années.

Conséquences pour la non-prolifération et le désarmement

Il s'agit sans doute du point de désaccord le plus marqué aujourd'hui dans le débat transatlantique. Les Européens demeurent attachés à la non-prolifération et à la maîtrise des armements telles qu'elles se sont développées depuis une trentaine d'années, alors que les Américains marquent une défiance croissante à l'égard de mécanismes bilatéraux ou multilatéraux contraignants et jugés peu efficaces. La MD apparaît ainsi comme une autre réponse unilatérale aux conséquences internationales difficiles à évaluer. Il convient sur ce point de manier avec précaution l'argument des risques de course aux armements²⁰. Le développement de la MD peut certes, ici ou là, inciter un acteur stratégique à se doter de davantage de missiles plus performants ; mais ces développements sont le plus souvent déjà en cours, qu'il s'agisse de la modernisation des forces nucléaires chinoises ou des programmes balistiques des États proliférants. Il est vraisemblable, en revanche, qu'une MD imposée sans concertation et n'offrant aucune garantie vérifiable aura des conséquences négatives pour l'avenir de l'« *arms control* ». Beaucoup d'États n'hésiteront pas à s'appuyer cyniquement sur le « précédent » américain pour justifier leur volonté de s'affranchir à leur tour de tel accord devenu moins conforme à leurs intérêts.

Si l'on est attaché, à l'instar des Européens, à l'existence d'une norme internationale en matière de non-prolifération et de désarmement, il est légitime de redouter les effets pervers d'une défense antimissile qui non seulement sacrifierait le traité ABM, mais ébranlerait aussi les fondements de cette norme. De ce point de vue, l'accompagnement diplomatique de la MD sera fondamental. Si les États-Unis multiplient parallèlement les efforts pour lutter contre la prolifération dans un cadre international, par exemple en s'engageant très activement dans les efforts du Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) pour élaborer un « code de conduite » international en matière de technologies balistiques, ou s'ils acceptent le principe de

20. Voir sur ce thème, le récent dossier du *Washington Quarterly*, automne 2001.

nouvelles réductions nucléaires vérifiables et négociées, ils démontreront que la défense antimissile n'est pas nécessairement incompatible avec le maintien de certaines contraintes internationales. Dans le cas contraire, les effets risquent d'être durablement négatifs.

Articulation entre dissuasion et défenses antimissiles

Dernier point essentiel à la définition d'un système faisant une place plus importante à la MD : l'articulation entre dissuasion et défenses antimissiles est un problème théorique ancien²¹. Poser une incompatibilité de principe paraît discutable ; le traité ABM lui-même admet le principe de la coexistence des deux systèmes, et les défenses antimissiles de théâtre s'articulent déjà avec des formes de dissuasion élargie (au Moyen-Orient, par exemple). Pourtant, depuis les années Reagan, le discours en faveur de la MD ne peut se départir d'une critique de la dissuasion et de la folie que constituerait le principe de la destruction mutuelle assurée²². Le président Bush justifie ainsi ses projets en matière de MD par la volonté de dépasser cette logique de la guerre froide.

Cependant, la majorité des analystes partisans de la MD voient davantage en elle un outil destiné à couvrir certaines zones grises où la mise en jeu de la dissuasion ne va pas de soi ou est impossible (tir accidentel, régime ou leader « non-réceptif » à la logique de la dissuasion, utilisation de moyens balistiques par un acteur non-étatique terroriste). Elle apparaît ainsi davantage comme un complément de la dissuasion que comme un substitut.

Pour ne pas fausser le jeu de la dissuasion, ce nouvel équilibre émergent entre moyens offensifs et moyens défensifs doit cependant faire l'objet d'une réflexion approfondie, notamment pour ne pas déstabiliser les relations entre les cinq puissances nucléaires établies. Ici encore, un certain degré de prévisibilité et de transparence semble souhaitable. Une remise en cause radicale – ou perçue comme

21. Voir par exemple Lucien Poirier et Alain Bru, « Dissuasion et défense antimissile », *Défense nationale*, novembre et décembre 1968, et les remarques de Jean Klein dans le présent numéro de *Politique étrangère*.

22. La formule inventée par le mouvement antinucléaire pour caractériser (de manière péjorative) la situation d'équilibre de la terreur nucléaire n'a jamais été adoptée en tant que telle par aucune puissance nucléaire. Il est donc paradoxal de vouloir « abandonner » une politique qui n'a jamais été celle des États-Unis.

telle – du principe même de la vulnérabilité réciproque dans le contexte américano-russe serait ainsi porteuse d'instabilités potentielles. Les performances de la défense antimissile à un horizon prévisible jouent à cet égard un rôle stabilisant : elle ne devrait pas être en mesure d'altérer significativement la réalité des relations dissuasives au sein du P-5 (même dans le cadre sino-américain) avant longtemps.

Conclusions provisoires

La manière dont l'Administration Bush va aborder ces cinq questions en suspens sera déterminante pour la stabilité stratégique²³. Il appartient en effet aux Américains de démontrer que la mise en œuvre de la défense antimissile n'a pas les effets déstabilisants que lui prêtent nombre d'experts et de gouvernements étrangers.

Alors qu'elle a pu être présentée comme « *stratégiquement valable et politiquement discutable*²⁴ », la MD présente la particularité de produire ses effets politiques négatifs avant d'éventuels bénéfices stratégiques. Dès lors, l'« habillage » politique de ce projet revêt une importance cruciale. Plusieurs choix vont ainsi permettre d'évaluer l'approche retenue par l'Administration Bush qui, jusqu'ici, s'est révélée plus habile que ne l'avaient prévu la majorité des analystes. Ainsi, les efforts faits ou non par l'Administration seront particulièrement importants pour déterminer l'attitude du Congrès, comme des Européens, vis-à-vis du « grand débat » aujourd'hui ouvert, et qui a plutôt été une « mauvaise surprise » pour les capitales européennes²⁵.

Il est possible, à cet égard, d'identifier parmi ces choix ceux qui semblent être les plus importants aujourd'hui : le caractère limité ou illimité de la MD annoncée ; la place faite aux moyens spatiaux ; l'approche diplomatique, coopérative ou non, à l'égard de la Russie et de la Chine ; et le rôle dévolu pour l'avenir aux régimes multilatéraux

23. Sur la problématique de la stabilité stratégique, voir Thérèse Delpech, *Les Défenses antimissiles et la sécurité internationale au xxi^e siècle*, op. cit., p. 46-51, et Camille Grand, « Ballistic Missile Threats, Missile Defence, Deterrence, and Strategic Stability », dans « International Perspectives on Missile Proliferation and Defences », *Occasional Paper*, n° 5, CNS/MCIS, Monterey, mars 2001.

24. Voir Bruno Tertrais, « US National Missile Defense, Strategically Sound, Politically Questionable », *CER Working Paper*, n° 11, Londres, avril 2001.

25. Voir, à ce sujet, Burkard Schmitt et Camille Grand, « Pour un grand débat européen », dans Burkard Schmitt (dir.), « Nucléaire : le retour d'un grand débat », *Cahiers de Chaillot*, n° 48, IES-UEO, Paris, juillet 2001, p. 175-186.

de non-prolifération. Prise entre un agenda électoral et politique serré, les pressions internes des partisans de la MD, les contraintes budgétaires et techniques, et les réticences internationales, l'Administration américaine semble avoir plutôt bien géré jusqu'ici le débat avec Moscou et Pékin et tire pleinement parti des effets internationaux consensuels des attentats du 11 septembre. Mais elle n'acceptera que difficilement des limites contraignantes (notamment sous la forme d'un traité) au système qu'elle entend déployer dès que possible. L'attitude vis-à-vis de la maîtrise des armements et de la non-prolifération demeure donc une véritable inconnue, une fois dépassées les positions idéologiques qui caractérisent une Administration entrante.

En tout état de cause, s'il n'est pas exclu que le nouveau paradigme proposé par Bush s'impose *in fine*, ses effets internationaux seront toutefois fortement dépendants de la capacité des États-Unis à faire adhérer durablement d'autres pays à leur vision stratégique. Il s'agit là d'un parallèle de plus entre la « guerre contre le terrorisme » et la *Missile Defense*.