

LA "NATIONAL MISSILE DEFENSE" AMERICAINE OU LE SYNDROME DU "HERISSON AGRESSIF"

Eric REMACLE

Professeur à l'Université libre de Bruxelles

Mars 2001

La dernière année de l'administration Clinton se sera caractérisée par la tentative de donner un caractère irréversible au projet dit de "National Missile Defense" (NMD), version actualisée du bouclier antimissiles, serpent de mer de la politique militaire des Etats-Unis depuis les années 50. Dans la période récente, on en avait connu notamment la manifestation sous la présidence Reagan avec la "guerre des étoiles" (qui avait vu ses ambitions réduites en raison des accords de désarmement stratégique signés par Gorbatchev), puis sous la présidence Bush au lendemain de la guerre du Golfe (les missiles irakiens représentant un excellent argument de vente pour des systèmes antimissiles). Sous l'administration Clinton, le projet continuait à se développer surtout sur le plan des systèmes régionaux ou de théâtre (TMD), en liaison avec les principaux alliés des Etats-Unis (les Européens au sein de l'OTAN, Israël et le Japon sur la base des accords de défense bilatéraux). Mais la perspective d'une NMD protégeant le territoire américain lui-même ne fut jamais totalement abandonnée. Elle a même connu un impressionnant *revival* sur les causes duquel il convient de revenir, en resituant cette problématique au cœur d'un faisceau de trois tendances lourdes des débats sur la défense outre-Atlantique.

Les trois raisons de la NMD

Premièrement, sur le plan *intérieur*, ce projet s'inscrit dans le choix fait en 1950, suite à l'adoption de la Directive de sécurité nationale NSC 68, de faire de la politique de défense un moteur prioritaire de l'économie américaine. On a pu parler à cet égard d'un véritable "keynésianisme militaire" qui, cinquante ans plus tard et malgré la fin de la guerre froide, n'a pour l'essentiel pas été remis en question. D'où l'importance jouée dès cette époque par plusieurs acteurs-clés de ce type de dossier dans la politique étrangère des Etats-Unis: les lobbies de l'armement (et des nouvelles technologies) et les Etats où les industries concernées sont principalement situées, les fondations qui y sont liées (telles que la Heritage Foundation ou la Rand Corporation), l'aile droite du Congrès (personnifiée aujourd'hui par le puissant Président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat Jesse Helms), les secteurs clés du Pentagone et des Joint Chiefs of Staff, notamment le U.S. Strategic Command en charge du ciblage des missiles stratégiques. Ces acteurs constituent un très puissant groupe de pression bipartisan capable de bloquer la ratification de certains accords internationaux (rappelons que le Sénat refusait le 13 octobre 1999 de ratifier le traité CTBT) et de contribuer à l'élection de n'importe quel Président américain, quel que soit son parti. Ce fut le cas en 1960 lorsque J.F. Kennedy se fit élire sur un programme de réarmement extrêmement agressif et, plus modestement mais tout aussi ouvertement, le nouveau Président George W. Bush représente entre autres ces intérêts et doit son élection à leur soutien.

En second lieu, la NMD est motivée par l'évolution de la *relation entre les Etats-Unis et leurs alliés*, dans le contexte plus large des efforts européens d'autonomisation militaire. Elle contribue en effet à maintenir voire accroître la supériorité technologique américaine tout en freinant/contrôlant les efforts de ceux-ci (en particulier les Européens) en matière de technologies militaires nouvelles. *Mutatis mutandis*, les Etats-Unis reproduisent ici la même démarche que celle qu'ils avaient menée durant les années 50 pour empêcher la Grande-Bretagne d'abord, la France ensuite, d'acquérir une force nucléaire indépendante. C'est dans le même esprit qu'ils plaident pour une interdépendance transatlantique accrue en matière d'armements conventionnels de haute technologie tels ceux employés durant la guerre du Kosovo (cf. la Defense Capabilities Initiative ou DCI adoptée par l'OTAN lors du Sommet de Washington d'avril 1999) et qu'ils remettent régulièrement sur la table de l'Alliance atlantique l'idée d'un accord de libre-échange en matière militaire, un "Defence GATT". L'interdépendance pour maintenir la dépendance des uns et la prépondérance des autres constitue en l'espèce le leitmotiv et la NMD y contribuerait amplement.

Enfin, une troisième dimension à prendre en considération porte sur la *stratégie globale des Etats-Unis*, en d'autres termes leur vision du monde, qui s'est adaptée aux mutations de l'après-guerre froide pour garantir le cœur des intérêts vitaux des Etats-Unis. D'où une représentation du monde qui combine une

étonnante permanence et des changements profonds. La permanence se situe sur le plan de la philosophie même de la sécurité nationale. L'expérience historique des Etats-Unis depuis l'indépendance a amené ceux-ci à se concevoir comme un Etat qui n'est menacé par personne et peut atteindre à la sécurité absolue (contrairement à la Russie/l'URSS qui vit dans la crainte de l'encerclement et de l'agression). En corollaire s'est développée, surtout dans le chef des leaders démocrates/libéraux, une idéologie de "messianisme" wilsonien autorisant les Etats-Unis à agir à l'extérieur afin de promouvoir non seulement les intérêts des Etats-Unis, mais aussi les valeurs américaines. D'où l'adoption d'une vision totalisante de la sécurité nationale et, par voie de conséquence, d'un radicalisme stratégique en faveur de la guerre totale, des représailles massives et du principe de la capitulation sans conditions plusieurs fois illustré, de Hiroshima à la victoire contre Milosevic. Cette vision connaît son prolongement stratégique par le passage de la vision clausewitzienne de la guerre (la "guerre absolue" contre les forces de l'adversaire) à celles du général Grant (la "guerre totale" contre les populations et l'économie) et de l'amiral Douhet (la maîtrise des airs comme élément d'une stratégie visant à la destruction de la nation, des villes et des individus comme but de guerre), conceptions rendues possibles par les progrès technologiques de l'aviation d'abord, de l'arme nucléaire ensuite, et aujourd'hui de la combinaison entre bouclier spatial et contrôle de l'espace extra-atmosphérique. A côté de ces éléments de continuité dans la politique militaire des Etats-Unis, il apparaît que des profondes modifications ont accompagné la fin de la guerre froide. En particulier, le "verrouillage" stratégique opéré par la parité avec l'URSS et reconnu par les accords SALT et ABM des années 70 - lequel n'était pas compatible avec tout projet de bouclier antimissiles - pouvait laisser la place à une vision prenant acte de la capacité des Etats-Unis à agir comme seule grande puissance de l'après-guerre froide, appelée à la fois à exercer un contrôle stratégique mondial et à diriger l'entreprise d'exportation de la démocratie libérale, baptisée par l'administration Clinton *Enlargement of market democracies*, nouvelle dénomination du messianisme wilsonien.

Dès lors, le débat stratégique américain de l'après-guerre froide s'est réorienté vers de nouvelles conceptions, mais aussi de nouveaux débats, non encore achevés et qui trouveront encore des développements lorsque George W. Bush et son équipe auront finalisé la traditionnelle *Policy review* de début de mandat au printemps 2001. Comment en effet assurer un contrôle stratégique global, tout en constatant que la dissuasion nucléaire ne dissuade que d'une agression nucléaire, mais non de la prolifération ni de sanglants conflits régionaux et locaux pouvant porter atteinte aux intérêts stratégiques des Etats-Unis et de leurs alliés ? Une première réponse consiste à se donner les moyens d'une intervention militaire, notamment en pouvant faire face à deux conflits majeurs en même temps. Une seconde vise à prévenir la prolifération nucléaire, balistique et chimique par tous les moyens, y compris l'emploi de la force contre les installations suspectes, pudiquement baptisé "contre-prolifération". Une troisième consiste à renforcer le réseau d'alliances autour de l'hyperpuissance américaine, comme on l'a vu à l'occasion des guerres du Golfe et de Yougoslavie. Une quatrième consiste à s'appuyer sur les nouvelles technologies militaires, englobées sous le concept de *Revolution in Military Affairs* (RMA), pour rendre possible une manière de faire la guerre qui garantisse à la fois l'efficacité opérationnelle, le contrôle global et le moins de risques pour les troupes américaines. Enfin, le projet NMD vient compléter cet édifice puisqu'il garantit (en théorie du moins) une surprotection du territoire américain et un hypercontrôle de tous les acteurs et niveaux concernés par la sécurité nationale des Etats-Unis: intégration du niveau régional (de théâtre), du niveau stratégique (global) et de l'espace extra-atmosphérique, voire du cyber-espace; intégration de l'économique, du technologique et du militaire; intégration dans une vision politique globale et en "cercles concentriques" des Etats-Unis, de leurs alliés occidentaux, et des zones où pourraient naître de futures menaces, soit régionales (les Etats dits d'abord "voyous" - *Rogue States*, aujourd'hui rebaptisés "préoccupants" - *States of Concern*), soit mondiales (la Russie et surtout la Chine, perçue comme le seul potentiel *Global Peer Competitor* des Etats-Unis). Surprotection du sanctuaire américain et hypercontrôle à l'échelle globale, c'est en cela que l'on peut parler d'un syndrome du "Hérisson agressif" que le passage de la présidence Clinton à la présidence W. Bush ne devrait *a priori* pas remettre fondamentalement en cause.

Les principaux enjeux de la NMD

Comme on l'a vu, les accords de désarmement américano-soviétiques et américano-russes des années 80 et 90, en particulier sur les missiles stratégiques (START 1 et 2) et les missiles intermédiaires (INF), ainsi que la disparition subséquente de la composante nucléaire tactique des arsenaux des deux Grands, ont supprimé l'essentiel des justifications du projet de bouclier spatial popularisé sous le terme de "guerre des étoiles" ou de Strategic Defense Initiative (SDI) sous l'administration Reagan. La réduction des budgets alloués au SDI avait conduit même à abandonner le concept lui-même en 1993 pour se limiter à une défense antimissiles de théâtre (TMD), plus aisée à justifier auprès des opinions, des parlementaires et des alliés, dès lors qu'il s'agirait de protéger essentiellement le territoire de ceux-ci et les troupes américaines y stationnant contre des missiles à portée régionale, tels que ceux développés par l'Irak, l'Iran ou la Corée du Nord, comme la guerre du Golfe en a donné la mesure.

Néanmoins, en 1999, pour les raisons évoquées antérieurement (permanence du modèle de "keynésianisme militaire", nécessité d'accroître le contrôle des alliés, évolution de la stratégie globale), le U.S. Missile Defense Act prévoit que la TMD soit complétée par une NMD, c'est-à-dire une défense antimissiles du territoire américain lui-même, représentant à l'horizon 2015 un système de 250 intercepteurs défensifs déployés sur deux sites d'implantation et reliés à un réseau de radars, y compris hors du territoire américain. Cette décision permettait aux partisans de cette initiative de bénéficier des deux dernières années de l'administration Clinton pour la faire passer "en force". L'enjeu financier est de taille: la base financière du projet est évaluée à 60 milliards de dollars !... Et un consensus bipartisan permettait d'envisager un accord politique du Congrès sur de tels montants avant la fin 2000. Il fallait toutefois que les arguments techniques permettent de justifier une telle dépense, en d'autres termes que l'on puisse prouver l'existence d'une technologie de frappe antimissiles infaillible ("*hit-to-kill technology*"). Or, non seulement une telle performance est quasiment improuvable par de seuls tests, mais les tests eux-mêmes, dont le calendrier avait été accéléré en 2000, se sont pour la plupart révélés désastreux, même si leurs échecs ont été plus ou moins masqués. Pour cette raison, le président Clinton a choisi un profil bas et laissé la décision ultime à son successeur. Celui-ci s'étant révélé comme un chaud partisan de la NMD, la question reviendra sans aucun doute au début de la décennie et il convient donc d'en aborder les principaux enjeux. Ceux-ci peuvent se regrouper en huit catégories de risques.

En renforçant le sentiment d'invulnérabilité des Etats-Unis, la NMD peut accroître le syndrome du "Hérisson agressif" puisqu'elle autoriserait Washington à se montrer encore plus audacieuse dans ses actions unilatérales, y compris dans l'emploi de la force, par exemple à des fins de contre-prolifération.

De plus, comme le soulignait le ministre belge Louis Michel, le développement d'un sentiment d'invulnérabilité pourrait conduire à des erreurs ou des maladresses diplomatiques qui affaibliraient les positions américaines ou occidentales.

D'une manière générale, les Européens considèrent d'ailleurs qu'un tel projet peut conduire au découplage euro-américain (la solidarité se fondant sur l'acceptation d'un risque militaire partagé pour les deux rives de l'Atlantique) et affaiblir la crédibilité de la dissuasion britannique et française, donc l'une des dimensions de la puissance européenne émergente (d'où les critiques appuyées de Tony Blair à l'égard de la NMD).

De ce point de vue, la confusion est entretenue outre-Atlantique entre la TMD, déjà en partie mise sur pied, notamment dans le cadre de l'OTAN (au sein de l'ACCS), et la NMD, la poursuite de la première étant plus ou moins conditionnée à une neutralité bienveillante à l'égard de la seconde. En d'autres termes, l'extension du "bouclier" au territoire des alliés, via une intégration entre TMD et NMD, est utilisée comme argument de persuasion. On comprend que le compromis atteint au Conseil atlantique de Florence en mai 2000 ait porté sur une "*NMD possible et limitée*", formule laissant toutes les options ouvertes. Mais il est

vrai qu'en l'espèce, le discours sur l'extension de la protection antimissiles aux alliés convainc davantage les Israéliens toujours en recherche d'une plus grande sécurité dans le contexte régional ou les Japonais confrontés à la Corée du Nord (en tout cas jusqu'au récent rapprochement entre Washington et Pyongyang), voire demain à la Chine, que les Européens moins exposés à des menaces directes.

Les critiques européennes portent surtout sur le risque que, contrairement à son objectif affirmé, la NMD ne conduise à des contre-mesures de la part de la Russie et de la Chine, en particulier par l'accroissement du nombre de missiles stratégiques, notamment à têtes multiples (fussent-elles des leurres non nucléaires), ce qui relancerait une course aux armements globale.

S'y ajouterait dès lors, par effet de dominos, une succession de courses aux armements régionales, en particulier entre la Russie et l'Europe d'une part, la Chine et le Japon, la Chine et l'Inde, l'Inde et le Pakistan d'autre part, sans oublier les effets potentiels sur la prolifération des missiles au Proche- et Moyen-Orient.

Enfin, la nécessité accrue du contrôle de l'espace extra-atmosphérique en liaison avec la NMD conduirait dans une étape ultérieure au développement d'armes offensives spatiales, notamment les armes anti-satellites (ASAT).

Il en résulterait une remise en cause de plusieurs pans entiers du système de maîtrise des armements hérité de la guerre froide (traités ABM, SALT et START, interdiction des ASAT, traité de non-militarisation de l'espace, etc...), sans création d'un système de substitution satisfaisant pour l'ensemble de la communauté internationale. On a pu en mesurer le risque en juin 2000, lors du sommet Clinton-Poutine lorsque la Maison Blanche envisagea d'échanger la renégociation du traité ABM contre une acceptation que la Russie développe davantage de missiles à têtes multiples dans le contexte d'un accord START-3. Il se serait agi en l'espèce d'un "deal" américano-russe sur le dos de la sécurité du reste de la planète.

Et l'Europe ?

A ce jour, la Russie n'a pas cédé aux sirènes américaines mais s'est déclarée disposée à une négociation qui lui permettrait notamment de réduire ses capacités nucléaires stratégiques afin de les rendre plus performantes et plus crédibles, donc d'accroître sa puissance relative. Moscou privilégie d'abord la négociation politique sur la réduction des armements stratégiques (pour cette raison, le président Poutine a obtenu facilement de la Douma la ratification du traité START-2 le 14 avril 2000) et la diminution des risques de développement de missiles par des Etats présentés par Washington comme menaçants (d'où la médiation russe réussie dans le dossier nord-coréen), ainsi que la manifestation d'intérêt pour une collaboration américano-russe dans la technologie antimissiles. Il ne faut pas exclure *in fine* que Moscou soit disposée à accroître sa collaboration avec Washington, quitte à voir ses relations avec Beijing en pâtir. Quoi qu'il en soit, comme au sommet Reagan-Gorbatchev de Reykjavik en 1986, le lien est donc étroit entre une nouvelle étape du désarmement stratégique et un éventuel compromis russo-américain sur le bouclier spatial et le traité ABM. Et ce dans un contexte où Moscou est plus faible, où Washington n'est pas sûr de pouvoir s'appuyer sur l'Europe et où la Chine intervient plus directement dans le dossier, au point d'en constituer peut-être le véritable enjeu.

Pour les Européens, le dilemme se situe entre l'intérêt pour une "surprotection partagée" et des retombées technologiques positives, et le risque d'une dépendance/interdépendance accrue envers les Etats-Unis. Les positions se sont affirmées de plus en plus clairement au fil de l'année 2000, mais sans que cette ambiguïté ne soit totalement levée. La France, comme lors du débat sur l'IDS dans les années 80, veut préserver l'autonomie stratégique de l'Europe mais doit aussi défendre ses fleurons technologiques qui s'intègrent de plus en plus avec les compagnies américaines correspondantes. L'Allemagne insiste sur l'intégration de la NMD dans une nouvelle initiative de désarmement afin de prévenir une course aux armements, ce qui pourrait l'amener à jouer un rôle essentiel de médiateur entre Moscou et Washington. La Grande-Bretagne, qui doit être associée au système NMD sur le plan du réseau de radars, veut éviter que sa force de dissuasion nucléaire indépendante ne soit affaiblie par un jeu de course aux armements avec la Russie et la Chine, alors que Tony Blair peut en faire un élément de son *leadership* de la défense européenne. Parmi les autres Etats occidentaux, les plus réticents sont ceux dont le territoire devrait contribuer au déploiement de la NMD et de son système de radars et qui, ainsi, se trouveraient probablement en première ligne comme cibles stratégiques d'ennemis futurs des Etats-Unis: au début 2000, le gouvernement du Danemark, suivant en cela un vote du Parlement du Groenland, a explicitement indiqué qu'il n'accepterait pas que le radar de Thulé serve à des fins contraires au traité ABM, tandis que le gouvernement canadien a mis en garde contre le risque de militarisation de l'espace découlant du projet NMD, ce qui l'empêcherait de collaborer avec les Etats-Unis dans ce cadre.

En d'autres termes, ce qui semble une nouvelle fois en jeu dans ce dossier, comme dans beaucoup d'autres, c'est la possibilité ou non de construire un ordre international multipolaire dans lequel l'Union européenne serait à même de parler d'une voix commune et différenciée des intérêts du partenaire nord-américain. Un nouvel enjeu pour cette PESC qui fleurit dans les communiqués mais reste peu visible sur les dossiers concrets...