

POLITIQUE NUCLÉAIRE AMÉRICAINE: UN CHANGEMENT MODÉRÉ

Le changement annoncé par le président Obama de la politique nucléaire américaine s'est reflété dans de nouvelles bases doctrinales, le nouveau traité START et le sommet de Washington sur la sûreté nucléaire. Le président américain a réussi à remettre le désarmement nucléaire à l'ordre du jour international. Des facteurs ayant trait à la politique intérieure et à la politique de l'Alliance ainsi que des réflexions stratégiques restreignent cependant sa marge de manœuvre en matière de politique de désarmement. Un renforcement durable du régime de non-prolifération et des progrès substantiels dans le contrôle multilatéral de l'armement ne se dessinent pas.



Signature du nouveau traité START le 8 avril 2010 à Prague

REUTERS / Jason Reed

La politique nucléaire américaine est en mutation. Le président américain Obama a défini le cadre conceptuel de ce changement dans son discours pragois du 5 avril 2009. Il a déclaré alors son soutien en faveur d'une vision d'un monde exempt d'armes nucléaires et esquissé un ambitieux agenda de désarmement. Il a simultanément souligné l'objectif d'un renforcement du régime de non-prolifération. Et il a, finalement, identifié le terrorisme nucléaire comme la «menace la plus immédiate et la plus extrême à la sécurité mondiale» et annoncé une initiative visant à protéger physiquement toutes les matières nucléaires à l'échelle mondiale.

La politique d'Obama a produit des premiers résultats pratiques en avril 2010. La doctrine nucléaire (*Nuclear Posture Re-*

view) du ministère de la défense américain publiée le 6 avril 2010 postule une importance réduite des armes nucléaires américaines dans la stratégie de sécurité nationale. Deux jours plus tard, Obama et le président russe Medvedev signaient le nouveau traité START sur la réduction des armes offensives stratégiques. Les 12/13 avril 2010, finalement, Obama a accueilli à Washington plus de 40 chefs d'Etat et de gouvernement à un sommet sur la sûreté nucléaire qui a résulté dans un plan de travail visant à réaliser les objectifs quadriennaux d'Obama.

Toutes ces mesures soulignent la volonté d'Obama de poser de nouveaux accents dans la politique nucléaire. Il s'avère cependant, en y regardant de plus près, que des avis divergents en matière de stratégie nu-

cléaire au sein de la politique américaine, des facteurs ayant trait à la politique de l'Alliance et l'attitude d'autres Etats nucléaires imposent des limites en partie étroites au changement de la politique nucléaire américaine. Les effets rétroactifs positifs qu'espère Obama de sa politique de désarmement sur les efforts américains en vue de gagner le soutien international pour renforcer le régime de non-prolifération et des mesures effectives contre l'Iran et la Corée du Nord devraient rester limités. Cela ne s'explique cependant guère par la politique nucléaire américaine, car il ne faut pas surestimer le rapport entre le problème croissant de la prolifération et l'état de désarmement des Etats nucléaires.

Nouvelle doctrine nucléaire

La mise à jour de la doctrine nucléaire américaine s'est accompagnée de véhémentes controverses au sein de l'administration Obama. La *Nuclear Posture Review* (NPR) a par conséquent été publiée avec plusieurs mois de retard. Elle présente quelques nouveautés quant au contenu. L'évolution des menaces donne par exemple lieu à une hiérarchie modifiée des priorités stratégiques selon laquelle la non-prolifération et la sécurité nucléaire sont poussées au centre de la politique nucléaire – les Etats-Unis continuant également d'accorder une grande importance aux défis traditionnels de la dissuasion et de la stabilité nucléaires vis-à-vis de la Russie et de la Chine.

Le rôle des armes nucléaires est en outre restreint. Dissuader une attaque nucléaire

contre les Etats-Unis ou leurs alliés est identifié comme rôle «essentiel» (*fundamental*) des armes nucléaires américaines, ce qui signifie un abandon du scénario d'engagement encore suivi sous le président Bush en cas d'attaques biologiques ou chimiques. En assurant de ne pas pratiquer d'attaque atomique ni d'en agiter la menace contre tous les Etats non nucléaires qui sont membres du Traité de non-prolifération (TNP) et en faisant face à leurs obligations correspondantes, les Etats-Unis étendent leurs assurances négatives de sécurité sous Obama. La nouvelle NPR justifie cette mesure en se basant sur le changement de la situation stratégique, les progrès faits dans le domaine de la défense anti-missiles ainsi que la grande supériorité conventionnelle des forces armées américaines qui réduit fortement l'importance des armes nucléaires dans la dissuasion d'attaques non nucléaires.

Ces clauses sont cependant restées en deçà des attentes de beaucoup d'analystes. Ils étaient par exemple nombreux à espérer qu'Obama déclare la dissuasion d'une attaque nucléaire comme étant le rôle «unique» des armes atomiques américaines. La nouvelle doctrine nucléaire renonce explicitement à cette formulation en justifiant que, dans le cas de puissances nucléaires et d'Etats qui ne respectent pas leurs obligations de non-prolifération, des scénarios de dissuasion nucléaire continueraient d'être concevables contre des attaques non nucléaires. La formulation choisie tient compte d'une part du souhait d'alliés comme la Corée du Sud, mais aussi d'autre part des préoccupations du département de la défense et du camp républicain. La nouvelle position américaine est en outre relativisée par l'allusion à une nouvelle restriction possible des assurances négatives de sécurité si la menace par des armes biologiques devait se renforcer. La NPR ne renferme aucun engagement volontaire à la renonciation à un emploi en premier de l'arme nucléaire (*non-emploi en premier ou no first use*).

En ce qui concerne la structure et l'état d'alerte de l'arsenal nucléaire américain, la NPR est caractérisée par une grande continuité. Le gouvernement américain reste fidèle à la triade nucléaire stratégique, mise sur pied pendant la guerre froide, composée de missiles intercontinentaux terrestres, de missiles sous-marins et de bombardiers stratégiques. Elle ne se conforme pas non plus aux exigences

d'une diminution du niveau d'alerte des armes nucléaires (*de-alerting*). Il est vrai qu'elle exclut, en ce qui concerne une modernisation de l'arsenal nucléaire, le développement de nouvelles ogives. L'éventail de mesures présenté en vue de prolonger la durée de vie des ogives permet cependant des modifications considérables de ces dernières. Il est en outre intéressant qu'Obama ait demandé au Congrès d'augmenter de \$5 milliards les ressources destinées au complexe nucléaire au cours des cinq prochaines années. Il faut comprendre tout cela, du moins en partie, comme une concession du président américain au département de la défense et/ou aux Républicains. Le changement doctrinal seulement modéré devrait en particulier augmenter la viabilité intérieure de sa politique de désarmement nucléaire.

La NPR ne prend aucune décision en ce qui concerne la question, sensible au niveau de la politique de l'Alliance, du rôle futur des armes nucléaires tactiques que les Etats-Unis continuent de stationner dans plusieurs Etats européens membres de l'OTAN. Certains membres de l'OTAN insistent sur un retrait de ces armes. Ils allèguent que leurs deux fonctions originales – empêcher une nucléarisation de l'Allemagne et permettre une escalade flexible et graduelle en cas de conflit – sont toutes deux archaïques aujourd'hui. Ils considèrent aussi que le principe de participation nucléaire lié à ces armes est en contradiction avec le paradigme de désarmement d'Obama. La NPR souligne par contre l'importance des armes nucléaires tactiques pour la solidarité transatlantique et comme réassurance pour les Européens. Cet avis est surtout partagé par les Etats d'Europe de l'Est, qui renvoient aux quelque 3000 armes nucléaires tactiques de la Russie. Selon la NPR, les Alliés doivent prendre une décision par consensus dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau concept stratégique de l'OTAN – ce qui laisse présager le statu quo comme résultat probable.

Retour au START

L'importance du «nouveau» traité START est surtout de nature politique. Le traité représente une base importante pour de meilleures relations bilatérales entre les Etats-Unis et la Russie. Il confère simultanément un nouveau poids politique au thème longtemps négligé du désarmement. A la différence du Traité de Moscou conclu par l'administration Bush (*Strategic Offensive Reduction Treaty, SORT*) en

2002, le nouveau traité renferme des mécanismes de vérification indispensables à une politique crédible de contrôle de l'armement. Le nouveau START succède donc au START I de 1991 qui a expiré en décembre 2009. Le fait que ce composant central de la politique nucléaire d'Obama ait pu être réalisé par le président américain et Medvedev seulement avec quelques mois de retard indique l'énorme complexité et la grande sensibilité du désarmement nucléaire.

Le fait est que le contenu du nouveau START paraît modeste. La nouvelle limite supérieure de 1550 ogives stratégiques stationnées est inférieure d'environ 74% à celle du START I et inférieure de 30% à celle du Traité de Moscou. Mais les Etats-Unis et la Russie ne devront guère réduire le nombre effectif d'ogives par rapport à aujourd'hui en raison d'un nouveau système de comptage. Bien que les bombardiers puissent porter jusqu'à 20 ogives, le calcul est désormais «1 bombardier = 1 ogive». Même si les bombardiers représentent aujourd'hui l'élément le moins important de la triade stratégique, le nouveau système de comptage réduit la portée du nouveau traité START. A cela vient s'ajouter que le nouveau traité n'exige pas la destruction des ogives mais seulement leur retrait des systèmes porteurs et que les ogives de réserve stockées ne sont pas couvertes. En ce qui concerne les systèmes porteurs stratégiques en état d'alerte, la nouvelle restriction à 700 équivalait approximativement à la moitié de la limite contenue dans le traité START I. Les Etats-Unis et la Russie devront, ici aussi, entreprendre au plus des petites démarches de désarmement en fonction des inventaires actuels.

La défense anti-missiles n'est pas mentionnée explicitement dans le traité. L'exclusion de cette pomme de discorde avec Moscou, qui a considérablement contribué à l'ajournement de la conclusion du traité, représente un succès important pour Washington. Medvedev interprète cependant aujourd'hui déjà l'allusion à l'interaction entre armes stratégiques offensives et défensives dans le préambule (juridiquement non contraignant) du traité de telle sorte que la Russie se réserve le droit de sortir du nouveau traité START si Moscou devait se sentir menacée par un système de défense anti-missiles. Du point de vue russe, le nouveau START représente donc sûrement un levier contre les plans de défense anti-missiles américains. Le conflit ne pourrait être désamorcé que si les idées d'une défense anti-missiles commune de

l'OTAN avec la Russie qui circulent actuellement devaient se concrétiser.

La ratification du traité START représente un obstacle non négligeable tant en Russie qu'aux Etats-Unis. En Russie, où une majorité parlementaire simple est nécessaire, le nouveau système de comptage est, en plus de l'absence de référence explicite à la défense anti-missiles, critiqué comme favorisant unilatéralement les Etats-Unis. Aux Etats-Unis par contre, le nouveau traité START ne donne cependant, étant donné son contenu délibérément limité par l'administration Obama en raison de préoccupations de politique intérieure, guère de prise objective. La nécessité d'une majorité des deux tiers au Sénat représente cependant un défi pour Obama.

D'autres étapes de désarmement?

L'intention déclarée d'Obama de forcer un désarmement nucléaire nettement plus large sur la base du nouveau traité START ne devrait guère être réalisable dans un avenir proche pour trois raisons. Premièrement, la Russie n'a guère intérêt, étant donné son infériorité conventionnelle, à réduire ses stocks d'armes nucléaires en dessous d'un niveau finançable à moyen terme. Deuxièmement, d'autres Etats nucléaires comme la Chine sont pour le moment sceptiques quant à une inclusion dans d'éventuelles négociations multilatérales sur le désarmement. Troisièmement, il s'avère que des coupures additionnelles de l'arsenal nucléaire américain seraient encore moins viables du point de vue de la politique intérieure après les élections au Congrès de novembre 2010 qu'aujourd'hui.

Obama a repoussé aux calendes grecques le projet, annoncé il y a un an à Prague, de présenter le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN ou CTBT) «immédiatement et agressivement» pour ratification. Les progrès technologiques peuvent certes désamorcer aujourd'hui certains doutes quant à la vérifiabilité des clauses du traité qui ont fait échouer une ratification au Congrès américain en 1999. Mais le scepticisme intérieur vis-à-vis d'une restriction contractuelle de la marge de manœuvre nucléaire politique reste considérable. Même si 151 des 182 pays signataires ont à ce jour ratifié le traité, ce dernier ne peut entrer en vigueur que s'il est ratifié par 44 Etats disposant de la technologie nucléaire explicitement cités. On peut douter que les Etats-Unis puissent aussi inciter des Etats comme la Chine, l'Inde, l'Iran, le Pakistan et la Corée du Nord à cette démarche en cas de ratification.

Obama a pu fêter un petit succès grâce à l'entente sur le début des négociations relatives à l'interdiction de fabriquer du matériel fissile pour des armes nucléaires dans le cadre de la Conférence sur le désarmement de l'ONU en mai 2009. Cette entente s'explique essentiellement par un changement de cap amorcé par ses soins et en vertu duquel les Etats-Unis acceptent les mesures de vérification comme faisant partie d'un *Fissile Material Cutoff Treaty* (FMCT). La brève euphorie après des années d'entretiens bloqués s'est cependant déjà évaporée. Le Pakistan empêche, en protestant contre le vaste soutien au programme nucléaire indien, une mise en œuvre du programme de travail. En termes de contenu, les 65 Etats participant à la conférence sur le désarmement évaluent de manière extrêmement controversée les points spécifiques d'un système de vérification et la question d'une inclusion du matériel fissile déjà disponible. Même si les négociations devaient un jour commencer, il ne faut pas s'attendre à un progrès spectaculaire dans un avenir proche.

Difficile conférence d'examen du TNP

Obama a inscrit dès le départ son engagement en faveur du désarmement dans le contexte de sa politique de non-prolifération. La NPR ne laisse par exemple aucun doute quant au fait que les Etats-Unis voient aussi le nouveau traité START et leur politique CTBT et FMCT comme un moyen de gagner un large soutien international en vue de renforcer le régime de non-prolifération. Washington veut ainsi faire front aux critiques qui identifient un non-respect de l'obligation de désarmement des Etats nucléaires membres du TNP comme cause principale des tendances croissantes à la prolifération parmi les Etats non nucléaires membres du TNP.

Etant donné l'ambivalence du bilan intermédiaire, il est douteux que la politique de désarmement d'Obama puisse produire, outre une meilleure atmosphère, l'effet espéré dans le sens d'un renforcement du régime de non-prolifération. Mais il faut aussi répondre à la question fondamentale de l'étrécissement réel du lien entre le problème croissant de la prolifération et l'état du désarmement par les Etats nucléaires membres du TNP. De nombreux éléments portent à croire que les Etats qui refusent des mesures telles que des possibilités de vérification étendues de l'AIEA, des conséquences définies en cas d'infractions au traité ou de sortie du traité ou la multilaté-

ralisation du cycle du combustible nucléaire ne le font de prime abord que parce que les Etats nucléaires ne remplissent pas leur contrat. Des préoccupations de souveraineté et le désir de laisser en suspens l'option nucléaire guident souvent les actions de ces Etats. Sur cette toile de fond et étant donné les efforts américains en vue de nouvelles sanctions contre l'Iran, la tâche s'annonce difficile pour la huitième conférence d'examen du TNP qui aura lieu en mai 2010.

Sécurité nucléaire

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, on considère de plus en plus le problème de la prolifération à des acteurs non étatiques. Les Etats-Unis ont en particulier entrepris les mesures les plus diverses en vue de la protection physique du matériel fissile à l'échelle mondiale. Obama a, avec le sommet de Washington, fait appel à la responsabilité de tous les Etats quant au renforcement de la sûreté nucléaire. Il ne s'agit pas seulement ici de l'uranium et du plutonium utilisables pour fabriquer des armes atomiques mais aussi du matériel radioactif pouvant être utilisé comme arme radiologique («bombe sale») avec un explosif conventionnel.

Certains Etats considèrent cependant que la menace du terrorisme nucléaire est moins importante que ne le prétend l'administration Obama. Selon eux, la probabilité d'une attaque à l'explosif atomique est faible car le matériel fissile est bien protégé dans la plupart des Etats et que les groupes terroristes ne disposent guère des aptitudes nécessaires pour un tel projet. Le problème se limite à leur avis à quelques rares Etats. Le Pakistan, puissance nucléaire caractérisée par l'instabilité politique et la présence croissante de groupes terroristes islamistes et déjà au centre de la contrebande nucléaire avec le réseau Khan, est en point de mire.

Tout le monde s'accorde cependant pour dire que les armes radiologiques sont dangereuses. L'inventaire qui sera réalisé au prochain sommet nucléaire en Corée du Sud en 2012 montrera dans quelle mesure les Etats qui ont participé au sommet de Washington renforceront effectivement la protection physique de leur matériel nucléaire et radiologique. Le sommet inaugural s'est au moins soldé par un succès pour Obama en raison de plusieurs mesures unilatérales déjà annoncées à Washington.

Le rôle de la Suisse

La Suisse soutient l'objectif d'une abolition de toutes les armes nucléaires et aspire à

une intensification de son engagement dans le domaine du désarmement nucléaire et de la non-prolifération. Etant donné les fronts durcis dans les comités de négociation pertinents, elle pourrait sûrement jouer un rôle utile. Le cadre de plusieurs années visé par le DFAE pour le désarmement semble adéquat. On mélange cependant, avec la formulation prévue d'une stratégie mondiale de promotion de la paix et de désarmement, des thèmes dont les points forts sont différents par nature. Il faut au contraire une cohérence institutionnelle entre le DFAE et le DDPS dans les questions de désarmement et de non-prolifération.

En termes de contenu, la Suisse a jusqu'à présent pris des initiatives surtout dans le domaine du désarmement des Etats nucléaires, insuffisant à son goût. C'est ainsi qu'elle s'engage depuis des années en faveur d'une suppression de l'état de haute alerte (*de-alerting*) des armes nucléaires et d'un stockage central et d'une réduction des armes nucléaires tactiques en Europe. À l'occasion de la conférence actuelle d'examen du TNP, elle a proposé d'adopter un plan d'action en faveur du désarmement nucléaire et de délégitimer l'emploi de l'arme nucléaire. Elle envisage finalement des interventions en faveur d'une transparence accrue des arsenaux nucléaires. Comme elle occupe souvent aussi, par ces activités, une position contraire à celle des puissances nucléaires occidentales (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France), il faut examiner d'éventuelles répercussions négatives sur ses intérêts supérieurs en matière de politique étrangère de même qu'une balance plus équilibrée entre les initiatives suisses de désarmement et de non-prolifération.

I Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives
- N° 35: Politique suisse au Proche-Orient: ambitieuse et controversée
- N° 34: Opérations d'information: tendances et controverses
- N° 33: Lézards sous la fondation: l'OTAN après le sommet de Bucarest
- N° 32: Open Source Intelligence: nouveau paradigme du renseignement?
- N° 31: Secteur européen de l'armement: l'Etat sera obligé de s'adapter
- N° 30: Gestion des risques et politique de sécurité
- N° 29: L'indépendance contestée du Kosovo
- N° 28: La PESD après le Traité de Lisbonne
- N° 27: Tendances stratégiques actuelles
- N° 26: Changement climatique et politique de sécurité
- N° 25: Après Annapolis: processus de paix fragile au Proche-Orient
- N° 24: Conflits liés à l'environnement: importance et solutions
- N° 23: Gestion stratégique des crises: tendances et concepts
- N° 22: Comparaison des forces de réaction rapide de l'OTAN et de l'UE
- N° 21: La Turquie à l'orée d'une réorientation stratégique?
- N° 20: Neutralité et capacité d'action extérieure de la Suisse
- N° 19: Corée du Nord: vers le désarmement nucléaire?
- N° 18: La montée des islamistes au Proche-Orient: démarcation et dialogue
- N° 17: Après les élections: la politique étrangère de la France en transition
- N° 16: Infrastructures critiques: vulnérabilités et protection