

La défense antimissile nationale et la maîtrise des armements après la décision de Clinton

Daryl G. KIMBALL et Stephen W. YOUNG

Le 1^{er} septembre 2000, le président des États-Unis d'Amérique, Bill Clinton, a annoncé qu'il n'allait pas procéder au déploiement d'une défense antimissile nationale (NMD), arguant que la technologie n'était pas encore éprouvée et qu'il fallait plus de temps pour calmer les craintes de leurs alliés et répondre à l'opposition de la Fédération de Russie et de la Chine. Il a indiqué qu'il laissait à son successeur le soin de décider du déploiement d'une telle défense.

Le président Clinton a pris une sage décision, mais l'intérêt porté ces dernières années aux propositions américaines de NMD n'est pas près de retomber. Le programme serré défini pour la mise au point et les essais du système américain de NMD au sol prévoit une première capacité opérationnelle pour 2006-2007. Le prochain essai en vol du système est fixé à janvier ou février 2001. S'il entend suivre ce programme, le prochain président américain devra décider, dès novembre 2001, de la construction en Alaska d'un vaste réseau de radars pour la défense antimissile nationale.

Parmi l'élite des politiques américains, l'inquiétude est grande, et souvent exagérée¹, concernant la prolifération des missiles s'agissant de la Fédération de Russie, de la Chine, de l'Iraq, de l'Iran, de la Corée du Nord, de l'Inde et du Pakistan. Certains politiques américains soutiennent, par ailleurs, que la dissuasion n'a aucun effet sur les « États inquiétants » détenteurs d'armes de destruction massive et disposant des missiles nécessaires pour les emporter.

La disparité des capacités économiques et militaires des États-Unis et de la Fédération de Russie ne peut qu'exacerber une tendance unilatéraliste au Congrès et le mépris des traités de maîtrise des armements – en particulier le Traité sur la limitation des systèmes de missiles antimissile (Traité ABM), de 1972 – destinés à maîtriser la course aux armements entre les superpuissances, qui semble pour l'heure terminée. En cette période d'après-guerre froide, les relations entre les États-Unis et la Fédération de Russie ne sont pas encore vraiment stables et le système des traités internationaux visant à réduire la menace de prolifération verticale et horizontale connaît de sérieuses difficultés.

Daryl G. Kimball est directeur exécutif de la Coalition to Reduce Nuclear Dangers, un groupement de dix-sept organisations non gouvernementales de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération, basé à Washington DC. Depuis 1996, la Coalition est, aux États-Unis, à l'origine de nombreuses initiatives visant à soutenir le Traité d'interdiction complète des essais et à éviter une décision hâtive concernant le déploiement d'une défense antimissile nationale.

Stephen W. Young est directeur adjoint de la Coalition to Reduce Nuclear Dangers. Il est l'auteur d'un rapport intitulé *Pushing the Limits: the Decision on National Missile Defense*, publié en avril 2000. Avant de rejoindre les membres de la Coalition, il était Senior Analyst auprès du British American Security Information Council.

Les vues exprimées dans le présent article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tous les membres de la Coalition to Reduce Nuclear Dangers.

Si elle est loin de mettre un terme aux débats concernant la NMD, la décision du président Clinton est l'occasion pour les États-Unis et la communauté internationale non seulement d'examiner à nouveau la question et de s'interroger plus particulièrement sur sa faisabilité technique, sa fiabilité, son rapport coût-efficacité et sur son incidence en termes de dissuasion, mais aussi de voir comment les instruments existants, comme la maîtrise des armements, la diplomatie et les programmes d'aide et d'échanges peuvent être améliorés pour gérer les menaces actuelles et naissantes dans cette ère d'après-guerre froide. Cette décision est aussi une opportunité pour de nouvelles initiatives susceptibles d'empêcher l'apparition de nouvelles menaces.

Que va faire Washington ?

Il ne se dégage pour l'heure aucun consensus politique à Washington sur le fait de procéder, et si oui de quelle manière, au déploiement d'une NMD ni sur la façon de réduire davantage les arsenaux d'armes nucléaires stratégiques. Il semble d'ailleurs peu probable qu'une ligne de conduite soit définie avant longtemps. En mars 1999, le Sénat américain a voté, à 97 voix contre 3, en faveur d'une mesure réclamant une politique américaine de déploiement d'une NMD « dès que possible sur le plan technique » et de nouvelles réductions des armes nucléaires stratégiques. Certains membres du Congrès ont exprimé des doutes concernant les essais de NMD et les conséquences du déploiement d'une telle défense sur les priorités définies en matière de maîtrise des armements nucléaires. Suite au rejet par le Sénat du Traité d'interdiction complète des essais et face au scepticisme profond que suscite parmi les alliés des États-Unis le projet américain de NMD, la plupart des démocrates et de nombreux républicains prônent une attitude plus mesurée face à cette question. Avec la décision du président Clinton, le déploiement d'une NMD – considéré comme « acquis » à une époque – est à nouveau remis en question.

L'issue des élections de novembre 2000 pour la présidence américaine et le Congrès sera déterminante pour l'avenir de la NMD. Si les deux principaux candidats et leurs partis politiques respectifs sont favorables à ce que des recherches soient effectuées pour le développement d'une certaine forme de défense antimissile nationale, ils ont des vues très différentes sur la question. Les positions des candidats à l'élection présidentielle reflètent celles des principales écoles de pensée de l'élite des politiques américains. Ces deux approches posent toutefois de sérieuses menaces en matière de sécurité internationale.

Le candidat démocrate, le vice-président Al Gore, soutient le projet de l'Administration Clinton, qui consisterait à effectuer des recherches et à procéder à des essais d'une NMD limitée avec des missiles d'interception basés au sol dans deux sites en utilisant un nouveau réseau de radars et de satellites plus perfectionnés. Tout comme Clinton, Gore a dit qu'il soutiendrait le déploiement d'une telle défense antimissile dans le cadre d'un Traité ABM révisé avec la Fédération de Russie. Gore, dont la position traduit bien les vues de certains démocrates du Congrès et certains républicains modérés, s'oppose au déploiement d'un système plus robuste de défense antimissile « [...] qui perturberait inutilement la stabilité stratégique et risquerait d'ouvrir la voie à une nouvelle course aux armements² [...] ». Il estime, à l'instar de l'Administration Clinton, que le meilleur moyen de préserver le Traité ABM et la « stabilité stratégique » qu'il a permis de maintenir est de s'entendre sur START III et sur les modifications à apporter au Traité ABM de telle sorte qu'il autorise les États-Unis à se doter d'une NMD limitée pour faire face à la menace potentielle de quelques dizaines de missiles à longue portée.

Même si la Fédération de Russie devait changer d'avis et accepter cette formule, il est peu probable que Gore, s'il était élu, parvienne à obtenir l'approbation nécessaire de la majorité des

deux tiers au Sénat. S'il est vrai que l'idée d'une réduction vérifiable des armements stratégiques aux niveaux définis par START III bénéficie d'un certain soutien politique, vingt-cinq sénateurs républicains se sont déjà opposés à un accord avec la Fédération de Russie qui modifierait le Traité ABM, mais n'autoriserait qu'une NMD limitée³. L'administration Gore serait en proie à de graves difficultés si elle devait non seulement obtenir l'accord de la Fédération de Russie, mais également parvenir en 2001 à un consensus, au sein du Sénat, sur une défense antimissile nationale et sur des réductions des armes nucléaires stratégiques.

Le candidat républicain, George W. Bush, comme de nombreux républicains membres du Congrès, juge que l'approche de Clinton et Gore comporte une « faille » puisqu'elle repose, au départ, sur un seul site et exclut la possibilité d'une défense antimissile basée en mer ou dans l'espace. Bush s'est engagé à déployer une défense antimissile beaucoup plus importante pour « protéger l'ensemble des 50 États américains ainsi que nos amis et alliés et nos forces déployées à l'étranger [...] le plus tôt possible⁴ ». À l'instar de nombreux républicains membres du Congrès, Bush et ses conseillers estiment que le Traité ABM est dépassé et qu'il a une incidence négligeable pour ce qui est d'enrayer le développement des forces stratégiques offensives en raison du déclin économique de la Fédération de Russie, de sa capacité limitée à entretenir ses forces nucléaires actuelles et, à plus forte raison, de son incapacité à les accroître.

Bush a déclaré que, s'il était élu, il proposerait de modifier le Traité ABM de telle sorte qu'il autorise le déploiement d'une NMD américaine. Si la Fédération de Russie devait refuser ces propositions, les États-Unis se retireraient du Traité ABM. Pour démontrer à la Fédération de Russie qu'en mettant au point des systèmes de défense antimissile, l'Amérique cherche à assurer sa sécurité et non pas à prendre le dessus, Bush propose des réductions unilatérales des armes nucléaires stratégiques et une levée de l'état d'alerte des têtes nucléaires au moins aux niveaux définis dans START II⁵. La proposition de Bush visant à réduire les forces stratégiques offensives en dehors de traités existants serait appuyée par certains membres du Congrès, en particulier par ceux qui méprisent la maîtrise des armements et estiment que les États-Unis devraient abandonner le concept de dissuasion nucléaire basé sur le principe de destruction mutuelle assurée et le Traité ABM au profit d'une stratégie unilatéraliste de sécurité nationale fondée sur un système robuste de défense antimissile.

Bush n'a toutefois pas présenté de plan détaillé ni d'estimation de coût pour son projet, plus ambitieux et plus coûteux, de défense antimissile basée en mer, au sol et dans l'espace pour les États-Unis et leurs alliés. S'il est élu, son administration devra certainement consacrer une bonne partie de sa première année à définir les détails de cette proposition. Celle-ci sera alors fortement contestée par tous ceux qui se sont montrés sceptiques sur la question, mais aussi par ceux qui soutiennent l'une ou l'autre des différentes technologies ou architectures de défense antimissile. Le processus visant à mobiliser et organiser le soutien en faveur d'une « nouvelle » proposition de NMD pourrait être aussi long et aussi difficile que celui de l'Administration Reagan pour la proposition concernant le missile « mobile » MX au début des années 80. Après avoir vertement critiqué le Président Carter, lors de la campagne électorale de 1980, pour le mode de déploiement des missiles MX qu'il proposait, les conseillers du président Reagan ont déployé, pendant deux ans, des efforts considérables pour mettre au point un autre plan. Le MX fut finalement déployé dans des silos fixes.

Les questions qu'il convient d'aborder

Quels que soient l'issue des élections et le type de NMD qui sera proposé, le prochain président des États-Unis devra se montrer intransigeant et réaliste lorsqu'il évaluera la politique américaine de

défense antimissile nationale. Avant que les États-Unis ou leurs alliés ne s'engagent à déployer un tel système, tenants, détracteurs et sceptiques devront examiner avec la plus grande attention les questions suivantes.

LA DÉFENSE ANTIMISSILE NATIONALE PEUT-ELLE ÊTRE AUSSI EFFICACE QUE D'AUCUNS LE PRÉTENDENT ?

Les États-Unis ont montré qu'il était possible sur le plan technique de « toucher une balle avec une autre balle », mais ils n'ont pas répondu à la question de savoir s'il est possible d'y parvenir dans une situation réelle. Le programme de défense antimissile basée au sol, actuellement mis au point et testé, est encore loin d'être éprouvé. L'échec des essais réalisés en janvier et juillet 2000 sont les signes les plus flagrants des difficultés techniques que rencontre ce projet.

Le programme actuel d'essais en vol ne prévoit pas encore d'essai tenant compte des contre-mesures possibles. Comme l'ont souligné, au début de l'année 2000, les scientifiques du Massachusetts Institute of Technology et de l'Union of Concerned Scientists, le système de NMD qui est développé n'est pas conçu pour discerner les contre-mesures dont pourrait disposer tout État qui se dote de missiles à longue portée⁶. Des auditeurs indépendants nommés par le Pentagone ont estimé que la capacité du système de distinguer une cible d'un leurre devait être encore améliorée⁷. Cette année, le Congrès pourrait imposer les exigences très strictes en termes d'essais qui avaient été rejetées par une très courte majorité au Sénat en juillet 2000 (par 52 voix contre 48).

Les dirigeants politiques et militaires doivent également déterminer quelle serait la fiabilité du système de NMD pour déterminer le risque qu'il y aurait de voir une ogive passer au travers et frapper une ville. La marge d'erreur doit être très mince. Pour satisfaire ses objectifs, le Pentagone exige pour chaque véhicule tueur une probabilité de 90% de chance d'interception réussie et pour l'ensemble du système près de 100% de succès. Il est peu probable que ces taux extrêmement élevés puissent être atteints même après les dix-neuf essais d'interception programmés par le Pentagone d'ici 2005 (voire peut-être même plus tard). Tous ces essais, à l'exception des trois derniers, sont des essais de mise au point. Seuls les trois derniers sont des tests opérationnels, qui utiliseront des composants identiques à ceux qui seront produits en série et impliqueront les véritables utilisateurs militaires afin d'évaluer le fonctionnement du système en situation réelle.

En outre, les auditeurs du Pentagone soulignent que le programme de développement du lanceur qui emportera le « véhicule tueur » dans l'espace a pris neuf mois de retard et pourrait ne pas être prêt pour le premier test prévu en 2001. Dans l'ensemble, le programme des essais de la NMD est « très risqué » et, à en croire les derniers essais, il faut s'attendre à de nouveaux problèmes et à d'autres retards.

Les problèmes techniques, les échecs et les retards qui affligent le programme actuel de NMD basée au sol ont conduit certains à rappeler que d'autres architectures et technologies prometteuses

et moins coûteuses pourraient être déployées plus rapidement.

et moins coûteuses pourraient être déployées plus rapidement. M. Bush et d'autres⁸ mettent en avant les technologies pour une NMD basée en mer comme étape intermédiaire vers un système complet de NMD basée au sol, en mer et dans l'espace. D'aucuns prônent le perfectionnement des missiles d'interception de théâtre des destroyers Aegis de la marine américaine et pensent que le déploiement pourrait intervenir dès 2003 et être achevé en 2009. D'autres, comme le physicien Richard Garwin⁹, recommandent le déploiement au sol ou en mer de missiles d'interception en phase de propulsion plus importants, que ce soit près de la Corée du Nord, en Russie ou en mer

sur des cargos transformés. À l'instar d'un système basé au sol, un système de défense antimissile déployé en mer utiliserait des systèmes spatiaux de poursuite et prévoirait, selon certains scénarios, des missiles d'interception dans l'espace.

Reste que deux nouvelles critiques indépendantes portant sur les systèmes basés en mer ou en phase de propulsion ont conclu qu'ils ne constituent pas une solution facile et rapide face à la difficulté technique du fonctionnement en situation réelle des systèmes de NMD¹⁰. Les estimations établies par le Pentagone laissent penser que le déploiement en mer des systèmes de défense antimissile pourrait démarrer au plus tôt en 2011 et ne pourrait être achevé avant 2020. De plus, l'utilisation de navires Aegis pour la NMD est très problématique car les missiles intercepteurs de théâtre qui sont à bord sont plus petits que ceux nécessaires pour une défense antimissile en phase de propulsion et il serait impossible d'inclure de tels missiles sur ces plateformes.

À l'instar du programme américain actuel de NMD basée au sol, celui d'une défense en mer obligerait les États-Unis et la Fédération de Russie à modifier le Traité ABM. En outre, la difficulté à s'entendre sur le développement et le déploiement de missiles d'interception en phase de propulsion rendrait encore plus incertains le coût et la mise en œuvre technique et politique de cette option. Il faudrait même estimer qu'un système global de NMD à « mi-course » aurait une capacité limitée et qu'il pourrait être mis à mal par des contre-mesures. Il faudrait également consacrer de nouvelles ressources militaires à la protection des plateformes déployées en mer, qui constitueraient de nouvelles cibles potentielles. Si les États-Unis décidaient d'opter pour un système de NMD limitée en mer, il leur en coûterait au moins 30 à 43 milliards de dollars et plusieurs décennies. La défense antimissile nationale n'est pas encore prête et il n'existe pas de solution rapide.

CES SYSTÈMES DE DÉFENSE CONSTITUERAIENT-ILS UNE PARADE JUDICIEUSE FACE AUX MENACES QUE FONT OU FERAIENT PESER CERTAINS MISSILES ?

Même si un système de NMD peut être conçu pour faire la distinction entre des ogives et des leurres, et pour être fiable et opérationnel, et même s'il n'incite pas un État à se doter de nouveaux missiles offensifs pour contrer ces défenses antimissile, il ne constitue pas une protection contre d'autres moyens moins sophistiqués de livrer des armes de destruction massive. Si un pays devait décider d'attaquer les États-Unis avec une arme biologique, chimique ou nucléaire, il opérerait probablement pour une méthode de lancement plus fiable, moins coûteuse, plus discrète, plus précise et susceptible d'être plus efficace que des missiles balistiques à longue portée. En raison de l'impossibilité d'effectuer des explosions nucléaires expérimentales, les conceptions initiales d'armes nucléaires seront probablement trop importantes et trop lourdes pour un missile balistique de taille modeste. La livraison par navire, par camion ou même par avion sera alors plus viable. Avec le développement et le déploiement d'une NMD, il est plus probable que de tels moyens soient recherchés pour livrer les armes en question.

Robert Walpole, un analyste de la CIA a déclaré au Sénat, en février 2000 que « [...] nous prévoyons qu'au cours des prochaines années, le territoire américain est probablement plus susceptible d'être attaqué avec des armes de destruction massive emportées par des vecteurs autres que des missiles (probablement par des entités non étatiques). Cela s'explique essentiellement par le fait que ces vecteurs sont moins coûteux, plus fiables et plus précis que les missiles. Ils peuvent, en outre, être utilisés sans être attribués. Leur intérêt par rapport aux missiles rend d'autant moins probable le risque d'une attaque sur les États-Unis par un missile balistique à longue portée ».

Ces failles soulèvent de sérieuses questions s'agissant du rapport coût-efficacité de la NMD par rapport aux autres options pouvant être envisagées pour faire face à de nouvelles menaces potentielles.

Le Bureau du budget du Congrès, qui est indépendant, estime à 59,4 milliards de dollars le coût total de l'élaboration et du déploiement entre 1996 et 2015 des trois étapes d'une NMD américaine « limitée », soit près de 3 milliards de dollars par année. S'il est difficile d'évaluer le coût d'une défense par couches basée au sol, en mer et dans l'espace, le Comité du budget du Sénat a estimé, en 1996, qu'il dépasserait les 100 milliards de dollars. Si l'épée se révèle de toute façon plus puissante que le bouclier, pourquoi acquérir un bouclier si coûteux ?

D'un autre côté, si les États-Unis et d'autres nations occidentales acceptaient la proposition récente de la Corée du Nord de mettre un terme au développement, à la production et aux essais de missiles balistiques à longue portée en échange d'une assistance internationale pour le lancement de satellites, le coût d'une défense pour faire face à une menace potentielle de missiles balistiques intercontinentaux nord-coréens serait nettement moindre. Si la diplomatie et l'assistance étrangère en matière de lancement spatial permettent d'éliminer l'épée pourquoi construire un bouclier aussi coûteux ?

QUELLE EST L'INCIDENCE DE LA DÉFENSE ANTIMISSILE NATIONALE SUR LA DISSUASION NUCLÉAIRE STRATÉGIQUE ?

Pendant des décennies, la principale ligne de défense contre la menace d'une attaque par un missile nucléaire a été la combinaison d'une diplomatie cohérente et active, de régimes efficaces de maîtrise des armements, de programmes essentiels d'assistance étrangère et, enfin, de la dissuasion par le biais d'une menace de riposte massive. Le principe de « destruction mutuelle assurée » a été officialisé en 1972 avec l'accord SALT I et le Traité ABM. Si le risque d'un conflit militaire direct entre les États-Unis et la Fédération de Russie est quasiment nul, les plans de guerre et les armes qui sous-tendent la dissuasion nucléaire américaine et russe – et, partant, les risques d'anéantissement nucléaire global – n'ont pas beaucoup évolué depuis la fin de la guerre froide. Aujourd'hui, les États-Unis et la Fédération de Russie conservent près de 4 000 armes nucléaires stratégiques en état d'alerte permanent et plusieurs milliers en réserve stratégique.

L'intérêt renouvelé des États-Unis pour la NMD s'explique, en partie, par la conviction que la dissuasion, associée aux initiatives diplomatiques actuelles et à celles de maîtrise des armements, serait insuffisante pour que l'Occident puisse faire face aux nouvelles menaces d'emploi d'armes de destruction massive.

L'intérêt renouvelé des États-Unis pour la NMD s'explique, en partie, par la conviction que la dissuasion, associée aux initiatives diplomatiques actuelles et à celles de maîtrise des armements, serait insuffisante pour que l'Occident puisse faire face aux nouvelles menaces d'emploi d'armes de destruction massive de la part d'États dirigés par

des hommes « imprévisibles » comme le sont l'Iraq et la Corée du Nord. Selon Walter B. Slocombe, sous-secrétaire américain à la défense, les systèmes de NMD « aideraient les États-Unis à conserver [leur] liberté d'action dans une crise régionale parce qu'ils excluraient la possibilité, pour les agresseurs régionaux, d'attaquer avec quelques missiles à longue portée la patrie américaine pour [la] sanctionner d'avoir assumé [ses] engagements¹¹ ».

Les avocats de la défense antimissile nationale n'ont toutefois pas su présenter les arguments convaincants pour expliquer pourquoi la dissuasion n'est pas efficace contre un État tel que la Corée du Nord. Cette dictature dispose d'une armée importante. Son programme de mise au point de missiles est particulièrement préoccupant et ses exportations de missiles sont une cause majeure de prolifération. Il est pour le moins difficile de travailler avec ses dirigeants, qui restent reclus. La Corée du Nord a entrepris des actes terroristes et commet souvent des provocations militaires mineures à l'encontre de la Corée du Sud. Les dirigeants nord-coréens n'en sont pas pour autant imprévisibles

ou irrationnels. Ils ont montré, au contraire, qu'ils entendaient rester au pouvoir et s'abstiennent de prendre des mesures susceptibles d'affaiblir la mainmise qu'ils détiennent sur le pays ou de provoquer de franches hostilités avec les États-Unis. De la même manière, lors de la guerre du Golfe, l'Iraq disposait de bombes déclenchées par gravité et d'ogives chargées d'agents chimiques et biologiques. Les remarques faites par la suite par les dirigeants irakiens ont clairement laissé entendre qu'ils n'avaient pas utilisé ces armes par craintes des représailles de la part des États-Unis et d'Israël.

L'Administration Clinton-Gore entendait améliorer, grâce à la NMD, la sécurité des États-Unis face à la menace de quelques douzaines de missiles nord-coréens tout en préservant la pierre angulaire de la dissuasion stratégique entre les États-Unis et la Fédération de Russie, à savoir le Traité ABM. Même si les différends entre Moscou et Washington s'agissant des modifications à apporter au Traité ABM pour permettre le déploiement d'une NMD pouvaient être surmontés, la position américaine conserverait un défaut majeur. Elle perpétuerait, en effet, les dangers propres à la doctrine de dissuasion nucléaire de la guerre froide et contrecarrerait les initiatives, aujourd'hui dans l'impasse, visant à réduire puis éliminer les armes nucléaires.

Cette incidence de la NMD sur la politique de dissuasion nucléaire de la guerre froide a suscité beaucoup d'attention en mai 2000 lorsqu'une fuite a révélé au *Bulletin of the Atomic Scientists* et au *New York Times* un mémorandum confidentiel à l'usage des négociateurs américains sur la NMD. Ces documents montrent que les négociateurs américains ont tenté de dissiper les craintes des Russes concernant une éventuelle NMD américaine en excluant de nouvelles réductions des charges nucléaires stratégiques au-dessous des niveaux de 1 500-2 000 et en incitant la Fédération de Russie à maintenir ses forces nucléaires en état d'alerte permanent. La NMD pourrait, en théorie, réduire la menace potentielle d'une attaque de missile par la Corée du Nord, mais elle risquerait de perpétuer et peut-être même d'aggraver la menace actuelle des missiles stratégiques russes et américains qui pèse sur la sécurité mondiale¹².

La NMD pourrait, en théorie, réduire la menace potentielle d'une attaque de missile par la Corée du Nord, mais elle risquerait de perpétuer et peut-être même d'aggraver la menace actuelle des missiles stratégiques russes et américains qui pèse sur la sécurité mondiale.

Les partisans les plus acharnés de la NMD, préoccupés par les nouvelles menaces de missiles à longue portée qui pourraient peser sur l'Occident, estiment que les traités de maîtrise des armements qui ont préservé l'équilibre de la terreur entre les superpuissances – de START au Traité ABM – ne sont plus aussi pertinents en raison de l'évolution des relations américano-russes et de l'incapacité de la Fédération de Russie à entretenir une force nucléaire stratégique importante. Ils estiment que les États-Unis doivent chercher à se doter du meilleur système possible de défense antimissile, fût-ce au prix du Traité ABM. George W. Bush et d'autres de la même école de pensée soutiennent que les États-Unis devraient démontrer leurs intentions bienveillantes à l'encontre de la Fédération de Russie en s'alignant sur les réductions nucléaires stratégiques auxquelles la Russie a dû procéder de fait et en réduisant le nombre d'armes américaines en état d'alerte. Ils estiment que dans une telle situation, le déploiement d'une NMD américaine, même robuste, ne devrait pas inciter la Fédération de Russie à accroître son arsenal nucléaire.

Pourtant, dans la réalité, cette position va à l'encontre du but recherché. Les responsables militaires et les dirigeants d'États ayant connu des relations antagonistes réagissent en fonction des capacités auxquelles ils sont confrontés et non pas uniquement des intentions. Faute d'une application rapide de START II et START III, il importerait de réduire unilatéralement et réciproquement le nombre des forces nucléaires, mais si les États-Unis s'engagent, comme le propose le Gouverneur Bush, dans un système de défense antimissile considérable, la Fédération de Russie sentira le besoin de maintenir un très grand nombre d'armes nucléaires stratégiques en état d'alerte et augmentera le nombre d'ogives sur ses missiles balistiques pour préserver sa capacité de lancer une contre-

attaque massive. En outre, la Chine pourrait multiplier par dix le nombre de ses forces nucléaires stratégiques déployées¹³. Une position russe renforcée et l'accroissement de l'arsenal chinois conduiraient les responsables militaires américains et les chefs de file au Congrès à s'opposer à des réductions unilatérales des forces nucléaires stratégiques.

Vu les incertitudes et la tension qui règnent entre Washington, Moscou et Beijing, les traités de maîtrise de missiles défensifs et offensifs continuent d'offrir un degré appréciable de transparence, de confiance et de stabilité et devraient être la méthode à privilégier pour atteindre la réduction puis l'élimination du risque nucléaire. Si les difficultés techniques de la défense antimissile et les écueils politiques entre Washington et Moscou pouvaient être surmontés, une NMD très limitée pourrait être déployée sans pour autant déstabiliser sérieusement les relations de dissuasion nucléaire entre les États-Unis et la Fédération de Russie. Elle pourrait toutefois entraîner une escalade offensive dangereuse dans d'autres régions, notamment en Asie du Sud et en Asie orientale, et instaurer un seuil au-dessous duquel les arsenaux nucléaires russes et américains ne pourraient pas descendre. Les estimations des services de renseignement américains laissent même penser que, en l'absence des limitations du Traité ABM et d'un régime global pour éliminer les missiles balistiques chargés d'armes de destruction massive, les projets sans fin de NMD alimenteront un cycle global dangereux d'actions symétriques et asymétriques.

Le choix n'est pourtant pas simplement dissuasion ou défense antimissile. Une autre option mérite d'être sérieusement envisagée : celle consistant à éviter toute déstabilisation du cadre actuel de dissuasion et de maîtrise des armements. Les Américains devraient pour cela faire preuve de modération sur le sujet d'une défense antimissile nationale et de respect à l'égard des dispositions du Traité ABM et s'engager, tout comme la Fédération de Russie, dans des réductions plus audacieuses de leurs armements et abandonner progressivement les principes de dissuasion nucléaire de la guerre froide. Si elle entend obtenir rapidement des progrès sur le plan des dangers liés aux missiles stratégiques, la prochaine administration américaine devra s'arranger pour que la question de la modification du Traité ABM, qui permettrait le déploiement d'un système limité de NMD américaine, ne soit pas liée à des négociations de grande envergure et à un accord sur START III. Dans le même temps, les deux pays devraient procéder à la levée de l'état d'alerte et à la désactivation des armes devant être éliminées aux termes des accords START II et START III.

DIPLOMATIE ET MAÎTRISE DES ARMEMENTS

Les imperfections techniques et les inconvénients politiques d'une NMD obligent la communauté internationale à user de façon efficace de la diplomatie, des échanges et de l'assistance, et des nouveaux mécanismes pour contrôler et réduire les menaces que font peser les missiles balistiques sur le monde. La Corée du Nord étant, de loin, l'État doté du programme de missiles le plus avancé parmi les nouveaux États qui cherchent à acquérir des technologies de missiles, la priorité devrait être, à court terme, un accord-cadre exécutoire et durable visant à geler le programme nord-coréen de missiles. Différents précédents sont source d'espoir : l'accord général de 1994, qui mettait un terme au programme nord-coréen d'armement nucléaire et le gel du programme nord-coréen d'essais en vol de missiles.

Si le chantage exercé par la Corée du Nord et son opacité ont, depuis de nombreuses années, rendu très impopulaires à Washington les relations diplomatiques avec Pyongyang, les dirigeants de Moscou, Beijing, Séoul et Tokyo ont admis la possibilité d'une issue diplomatique au problème des missiles. L'histoire récente montre que si la Corée du Nord est une source d'irritation majeure en matière de prolifération de missiles balistiques, elle serait intéressée par un accord, mais n'est pas

prête à abandonner son programme sans recevoir en échange des avantages sur un plan économique ou de sécurité.

Les discussions entre le président russe, Vladimir Poutine, et le dirigeant nord-coréen, Kim Jong Il, sur le principe de l'arrêt par la Corée du Nord des essais, du développement et de la fabrication de missiles à longue portée en échange d'une aide internationale pour le lancement de satellites à partir du territoire d'autres pays constituent un bon point de départ. Avec le dégel des relations entre la Corée du Nord et la Corée du Sud et la reprise du dialogue entre Washington et Pyongyang, l'heure est venue pour toutes les parties de travailler ensemble à la conclusion d'un tel accord. La nouvelle administration américaine devra mettre à profit la visite effectuée l'année dernière par le secrétaire d'État américain, Madeleine Albright, à Pyongyang.

À plus long terme, les initiatives multilatérales pour geler et réduire les capacités missilières de tous les États pourraient être le moyen le plus efficace de régler le problème des menaces de missiles. Le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM), établi en 1987, constitue l'effort le plus important à ce niveau. Il vise à contrôler les transferts de vecteurs d'armes de destruction massive. Il s'agit de missiles, de véhicules aériens sans pilote et de technologies connexes capables d'emporter une charge utile de 500 kilogrammes à une distance d'au moins 300 kilomètres. A l'heure actuelle, 32 pays, parmi lesquels la Russie et l'Ukraine, participent au RCTM; d'autres, comme la Chine, observent ses principes (mais pas forcément ses listes de produits et technologies dont l'exportation est interdite).

Le RCTM constitue un instrument de contrôle précieux pour ce qui est de la prolifération des missiles. Son utilité est toutefois limitée. Il ne s'agit pas d'un traité mais plutôt d'un accord volontaire entre plusieurs pays. Il ne prévoit pas de mécanismes clairs de mise en œuvre et de vérification; et ne porte pas sur les arsenaux actuels de missiles balistiques, en particulier les nombreux missiles à courte portée déployés dans les États en développement ni les missiles déployés par les États dotés d'armes nucléaires. Le RCTM est jugé discriminatoire par certaines nations. Il s'est réuni en octobre 2000 et a examiné, entre autres, des propositions visant à renforcer les contrôles des exportations et la notification préalable aux tirs de missiles et aux lancements spatiaux.

Les États du RCTM et d'autres dirigeants engagés dans les initiatives internationales de non-prolifération devraient être prêts à poursuivre les discussions sur de nouvelles propositions et options pour concevoir un régime plus fort de non-prolifération des missiles. En juin 1999, le président russe, Boris Eltsine, a proposé un système de contrôle global pour la non-prolifération des missiles et de la technologie des missiles (GCS). Le Gouvernement russe a continué de développer et défendre ce concept comme une annexe au Régime de contrôle de la technologie des missiles. Le 16 mars 2000, le Ministre russe des affaires étrangères a organisé, à Moscou, une réunion portant sur cette proposition qui a rassemblé des représentants de 46 États et du Département des affaires de désarmement des Nations Unies¹⁴. Le GCS préconise un régime multilatéral de notification de tir de missile, un centre international d'échange de données sur les tirs de missiles, un régime de vérification pour surveiller les tirs de missiles et une assistance, pour l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques, aux États membres du GCS qui renonceraient aux missiles. Il propose également que les États membres du GCS qui ne possèderaient pas ou « renonceraient à détenir des missiles vecteurs d'armes de destruction massive » reçoivent de la part des États détenteurs de missiles chargés d'armes de destruction massive l'engagement de ne pas les utiliser à leur encontre et, s'ils étaient menacés ou attaqués par de tels missiles, le Conseil de sécurité et les membres du GCS prendraient des mesures immédiates conformes à la Charte des Nations Unies.

Comme l'ont souligné certains observateurs, le GCS pourrait être un mécanisme utile, mais dans sa forme actuelle il n'exige pas des États détenteurs de missiles balistiques qu'ils fassent des efforts dans le sens d'une élimination de leurs stocks de missiles, ce qui réduit considérablement

l'efficacité potentielle d'un tel régime¹⁵. Les gouvernements et les organisations non gouvernementales devraient plutôt chercher à étudier les propositions et les options envisageables pour progresser sur le plan de l'élimination des missiles balistiques offensifs à usage militaire, alors que les initiatives se poursuivent pour contrôler, réduire et éliminer les armes chimiques, biologiques et nucléaires. Des experts de la Federation of American Scientists avaient élaboré en 1992 une proposition intéressante¹⁶. Le régime dit du « zéro missile balistique » envisageait un processus sur quatre niveaux : une conférence internationale sur le contrôle des missiles, la création de zones exemptes de missiles balistiques, une agence internationale pour le contrôle des missiles balistiques et un accord sur l'élimination progressive des capacités de missiles balistiques.

Si le développement et la mise en place d'un régime comme celui-ci est un projet de longue haleine ambitieux, des mesures intermédiaires devraient et doivent être envisagées. Les progrès sur le plan de l'élimination des missiles de longue portée à charges nucléaires des États-Unis et de la Fédération de Russie, les accords gelant les programmes de pays précis en matière de développement, d'essai et de production de missiles, ainsi que les initiatives régionales visant à geler le développement, l'essai et le déploiement d'autres missiles ne feront qu'accroître la stabilité de la sécurité et mobiliser un consensus autour de solutions à plus long terme.

Conclusions

L'intérêt porté aux systèmes de défense antimissile balistique est presque aussi vieux que les missiles balistiques. Tant qu'il existera une possibilité de prolifération d'armes chimiques, biologiques et nucléaires et tant que les technologies des missiles balistiques seront accessibles, certains États chercheront à se doter de missiles balistiques et envisageront de déployer des défenses antimissile stratégiques et de théâtre. Les difficultés et les risques politiques et techniques de la mise en œuvre de projets complexes de NMD laissent aux États-Unis et à la communauté internationale un temps précieux pour mettre au point des normes multilatérales pour gérer les arsenaux actuels et la menace globale de prolifération des missiles.

Les gouvernements et les organisations non gouvernementales du monde entier devraient rechercher activement de nouvelles possibilités pour réduire les nouvelles menaces et donner une impulsion plus forte aux initiatives classiques de diplomatie et de maîtrise des armements, qui restent plus pratiques, plus fiables et d'un meilleur rapport coût-efficacité que la défense antimissile nationale.

Notes

1. Pour de plus amples informations, voir Joseph Cirincione, « Assessing the Assessment: The 1999 National Intelligence Estimate of the Ballistic Missile Threat », *The Nonproliferation Review*, printemps 2000. Disponible sur Internet : <<http://cns.mis.edu/pubs/npr/circ71.htm>>.
2. « Presidential Election Forum: The Candidates on Arms Control », *Arms Control Today*, septembre 2000.
3. Sénateur Trent Lott et al., *Letter from 25 Senators Opposing START III and ABM Treaty Modifications*, 17 avril 2000. Disponible sur Internet : <<http://www.clw.org/coalition/kylltr041700.htm>>.
4. « Presidential Election Forum: The Candidates on Arms Control », *ibid.*
5. Voir la déclaration du Gouverneur George W. Bush, *New Leadership on National Security*, Washington DC, 23 mai 2000.
6. *Countermeasures: A Technical Evaluation of the Operational Effectiveness of the Planned US National Missile Defense System*, rapport de l'Union of Concerned Scientists et du MIT, 11 avril 2000. Disponible sur Internet : <http://www.ucusa.org/arms/CM_toc.html>.

7. « National Missile Defense Independent Review Team », *Executive Summary*, 13 juin 2000. Disponible sur Internet : <<http://www.clw.org/coalition/welchsum0600.htm>>.
8. *Defending America: A Plan to Meet the Urgent Missile Threat*, rapport de la Commission sur la défense antimissile de la Heritage Foundation, mars 1999.
9. Richard L. Garwin, « Boost-Phase Intercept: A Better Alternative », *Arms Control Today*, septembre 2000.
10. Rodney W. Jones, *Taking National Missile Defense to Sea: A Critique of Sea-Based and Boost-Phase Proposals*, rapport du Council for a Livable World Education Fund, octobre 2000, disponible sur Internet : <<http://www.clw.org/ef/seanmd.html>>; Charles V. Peña, « From the Sea: National Missile Defense Is Neither Cheap Nor Easy », *Cato, Foreign Policy Briefing*, n° 60, 6 septembre 2000.
11. Walter B. Slocombe, « U.S. National Missile Defense: When and How? The Administration's Approach », *The Washington Quarterly*, été 2000.
12. Voir Bruce Blair dans *Pushing the Limits: the Decision on National Missile Defense*, 2^e édition, de Stephen W. Young, avant-propos du sénateur Joseph Biden Jr., rapport de la Coalition to Reduce Nuclear Dangers et du Council for a Livable World Education Fund, juillet 2000, p. 26.
13. Steven Lee Meyers, « U.S. Missile Plan Could Reportedly Provoke China », *The New York Times*, 10 août 2000.
14. Le résumé de l'International Global Control System Experts Meeting, Moscou, 16 mars 2000. Disponible sur Internet : <http://www.fas.org/nuke/control/mtr/new/GSC_content.htm> (traduction non officielle).
15. Jurgen Scheffran, *Time for a Missile Freeze: Options for International Control of Ballistic Missiles*, Economists Allied for Nuclear Arms Reductions, juillet 2000.
16. J. Jerome Holton, Lora Lumpe et Jeremy J. Stone, *Proposal for a Zero Ballistic Missile Regime*, Science and International Security Anthology, AAAS, Washington, 1999, p. 379 à 396. Disponible sur Internet : <<http://www.fas.org/asmplibrary/articles/zerobal93.htm>>.