

## NOTE D'ANALYSE

### **La place de la défense antimissile stratégique dans l'architecture globale de non-prolifération balistique**

*par Benjamin Hautecouverture, Chargé de recherche au CESIM*

#### **Introduction<sup>1</sup>**

*Arms control* balistique et défense antimissile stratégique entretiennent des rapports dont les termes sont habituellement tranchés. Pour les uns, la défense antimissile est « proliférante » par nature. Elle vient donc saper un régime de non-prolifération balistique déjà fragile. Pour les autres au contraire, la défense antimissile doit pouvoir s'ajouter au régime de non-prolifération pour l'étayer.

Le sujet s'inscrit dans le temps :

D'abord, l'année 2007 est une année anniversaire : le Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) a 20 ans, le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) également, le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (HCOC) a 5 ans. Il s'agit aujourd'hui des trois principaux outils d'*arms control* balistique. Chacun représente un format particulier. Dans le débat, on les retrouve souvent en contrepoint des programmes de défense stratégique.

Ensuite, le sujet s'inscrit dans un certain nombre de *hiatus* entre le temps court et le temps long. La défense antimissile stratégique est souvent présentée comme une réponse à certaines nouvelles menaces pressantes, aujourd'hui l'Iran et la Corée du nord dotés d'un arsenal balistique qui se perfectionne et s'accroît. De même, la défense antimissile est censée épargner

---

<sup>1</sup> Cette note est le texte d'une intervention orale faite au colloque organisé par le Club « Participation et Progrès » sur « La Défense antimissile en débat(s) » le 15 octobre 2007 à l'Ecole Militaire à Paris.

les efforts nécessaires à la négociation d'instruments multilatéraux laborieux. L'*arms control* est assimilé à une discipline chronophage. Pourtant, l'histoire des vingt-cinq dernières années enseigne que la mise en place de systèmes de défense stratégique efficaces est une œuvre technico-opérationnelle de longue haleine.

Enfin, la défense antimissile stratégique passionne de manière épisodique. A l'évidence, l'intérêt qu'elle suscite en Europe depuis l'année 2006 est directement lié au projet d'installation d'éléments d'un système de défense antimissile américain en Pologne et en République tchèque, rendu public au mois de janvier 2007.

Le sujet avait nourri le débat transatlantique en 2001, 2002 avec l'annonce de la sortie des Etats-Unis du traité ABM en décembre 2001 puis avec la parution en janvier 2002 d'une révision de la posture nucléaire américaine. Celle-ci formalisait une « nouvelle triade stratégique » fondée sur un système de défense offensif nucléaire et non-nucléaire, un système de défenses actives et passives, dont la défense antimissile, une nouvelle infrastructure de défense intégrée adaptée aux nouvelles formes de menace.

De la même manière, le sujet avait ressurgi au début des années 1990 avec la première guerre d'Irak et au début des années 1980 avec l'Initiative de défense stratégique du président Reagan (1984).

On peut dater la naissance de l'enjeu au tournant des années 1960 avec le débat bilatéral sur la place respective des systèmes stratégiques offensifs et défensifs qui conduit à la conclusion des accords SALT et du traité ABM en 1972.

La défense antimissile, en tout cas dans son acception stratégique, fait donc des vagues. Son histoire jalonne les quarante dernières années (1967 – 2007) qui sont aussi le temps de l'*arms control* sous tous ses formats. Défense antimissile et *arms control* ont bien partie liée. Il y a fort à parier que leurs rapports préoccuperont désormais les relations internationales avec moins d'intermittence.

Il s'agit ici pour l'essentiel de :

- 1- reconnaître l'ambiguïté de ces rapports au plan du discours,
- 2- faire le même constat dans la « sphère réelle », l'objectif étant d'identifier en quoi la défense antimissile et l'architecture de non-prolifération balistique coexistent, se renforcent, ou s'affaiblissent mutuellement.

### **I Défense antimissile stratégique et *arms control*: des rapports discursifs ambigus**

A l'analyse des discours qui plaident pour la défense antimissile, il apparaît que l'instrument sert tour à tour la maîtrise des armements au sens strict,

*l'arms control* dans ses « nouveaux habits », l'entreprise de désarmement nucléaire et balistique, la doctrine de dissuasion, la notion de contre-prolifération. Dans la défense antimissile, il semble y en avoir pour tous, aussi bien « anciens » que « modernes », pour reprendre une formule de Paul Dahan<sup>2</sup>.

La défense antimissile a d'abord eu une place bien identifiée au sein de *l'arms control* stratégique bilatéral. Cette place est celle du traité ABM qui encadrait et cantonnait les systèmes de défense stratégique pour assurer la parité des systèmes stratégiques offensifs et la stabilité de la relation américano-soviétique. Le cœur en est la notion de destruction mutuelle assurée qui s'érode peu à peu au cours des années 1990.

Dans un sens diamétralement opposé, on retrouve aujourd'hui dans le discours américain (notamment à l'automne 2007 par la voix du Lieutenant-général Trey Obering, directeur de la *Missile Defense Agency*) l'idée que la défense antimissile peut donner un nouveau souffle à *l'arms control* « *in the best sense of the word* »<sup>3</sup>. La défense antimissile serait devenue l'un des nouveaux modes d'un *arms control* désormais multilatéral mais sa place, cette fois, est rien moins qu'identifiée. L'idée, pour ne pas être partagée par tous, est assez simple : l'un des facteurs majeurs de la prolifération balistique serait la valeur qui est accordée aux missiles balistiques, précisément parce qu'ils sont réputés historiquement invulnérables. En les rendant vulnérables à un système de défense stratégique fiable, on sape leur attrait et l'on enrayer la prolifération. Ici, l'outil n'est pas tant vu comme un moyen de contre-proliférer que comme une forme contemporaine de *l'arms control* dont la vocation reste « de réduire le volume de la violence » (Raymond Aron<sup>4</sup>) dans les affaires internationales par la dévalorisation, cette fois, des systèmes d'armes offensifs.

La défense antimissile peut être vue comme un outil au service du désarmement.

Ça a été le cas sous l'administration Reagan. En mettant en place un système efficace de défense stratégique, les systèmes offensifs n'ont plus de raison d'être et le désarmement bilatéral stratégique peut s'accélérer. C'était l'idée américaine proposée au Sommet de Reykjavik d'octobre 1986, qui a finalement abouti à la conclusion du traité FNI l'année suivante.

L'argument, encore une fois, se retrouve aujourd'hui dans le discours américain sur le désarmement nucléaire par la voix du représentant spécial des Etats-Unis pour la non-prolifération nucléaire, Christopher Ford, par exemple. Celui-ci s'est beaucoup exprimé sur le sujet au cours de l'année 2007 dans diverses enceintes, en particulier lors de la première session du

---

<sup>2</sup> Paul DAHAN, « Désarmement : préserver l'héritage, relancer l'entreprise. La querelle des anciens et des modernes », *Annuaire français de relations internationales*, 2004, Volume 5, La documentation française – Bruylant, pp.748-761

<sup>3</sup> Lt. Gen. Henry A. OBERING, « European Missile Defense: The View From The Pentagon », *Arms Control Today*, octobre 2007, Arms Control Association, [http://www.armscontrol.org/act/2007\\_10/Obering.asp](http://www.armscontrol.org/act/2007_10/Obering.asp)

<sup>4</sup> Raymond ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962, p.635

Comité préparatoire à la Conférence d'examen du TNP, qui s'est tenue à Vienne au printemps 2007<sup>5</sup>. Il s'agit d'un raisonnement en trois temps :

1. le désarmement nucléaire doit être abordé « dans le monde réel »,
2. il ne peut progresser que si les conditions de sécurité sont réunies,
3. l'une de ces conditions est la dévalorisation de la dissuasion nucléaire qui ne peut être acquise que par une valorisation inédite de la dissuasion conventionnelle. La défense antimissile en est une composante.

Dans ce discours, la défense antimissile a une place dans le processus de désarmement de par sa vocation dissuasive. Ce qui lui donne une acception supplémentaire. Il ne s'agit d'ailleurs pas tant, dans le discours américain actuel, de remplacer la dissuasion nucléaire que de la compléter.

Enfin, la défense antimissile est présentée comme une alternative à l'inefficacité des efforts de non-prolifération : ne parvenant pas à enrayer la prolifération, la communauté internationale n'a pas d'argument valable à opposer à la constitution d'une défense antimissile collective dans le cadre d'accords bilatéraux de sécurité et de systèmes d'alliance. Il s'agit ici, « classiquement », d'un outil de contre-prolifération.

Tour à tour outil de maîtrise des armements bilatéral classique, outil d'*arms control* « moderne », outil de contre-prolifération, outil de désarmement et outil de dissuasion, la défense antimissile semble autoriser tous les discours. En matière d'*arms control*, l'enjeu principal depuis la naissance de la notion aux Etats-Unis a été de convaincre : convaincre de son bien fondé, convaincre de son intégration, convaincre de sa participation à une architecture équilibrée au plan bilatéral et multilatéral.

## **II Défense antimissile stratégique et *arms control*: que dit la « sphère réelle » ?**

On retrouve le caractère équivoque de la relation entre les deux termes dans « la sphère réelle » de l'*arms control*. En effet, il peut être défendu que la défense antimissile a servi l'*arms control* tout autant qu'elle l'a desservi et que dans une large mesure, les deux disciplines ont évolué en coexistant sur des plans parallèles.

D'abord, les Américains ont très vite compris, dès le début des années 1980, que l'intégration des systèmes de défense antimissile dans une doctrine

---

<sup>5</sup> Voir notamment la déclaration des États-Unis sur le désarmement au « Prepcom » du TNP 2007, 08/05/07: <http://www.state.gov/t/isn/rls/rm/85165.htm>. Voir également la mise en perspective du sujet par Christopher Ford, « *In Praise of Complexity: Some Thoughts on Disarmament Ethics in the Real World* », intervention à la 19e Conférence annuelle des Nations unies sur le désarmement, Sapporo, Japon, 27/08/2007: <http://www.state.gov/t/isn/rls/rm/92725.htm>

nécessite de travailler dans le même temps à empêcher la prolifération des missiles. Plus il y a de missiles dans le monde et dans les arsenaux, moins un bouclier antimissile a de chance d'être crédible. Les deux exercices doivent donc être menés de front. On trouve là, en tout cas pour la partie américaine, l'une des raisons de la création du MTCR en 1987. Ce qui a longtemps été le seul instrument de lutte contre la prolifération des vecteurs a donc pour partie été permis par l'idée de défense antimissile qui l'accompagnait. Or, c'est de la réflexion menée par les membres du MTCR à partir de 1999 que finit par naître le Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques (HCOC), en 2002.

Mais ce que la défense antimissile a donné d'une main, elle semble l'avoir retiré de l'autre.

Les contempteurs de l'*arms control* bilatéral notent en effet que le traité ABM et dans la foulée le traité START II ont été sacrifiés sur l'autel de la défense antimissile, ce qui est vrai.

Le traité SORT de mai 2002 (« *Strategic Offensive Reductions Treaty* », ou traité de Moscou) ne porte pas sur les armements stratégiques mais sur les charges nucléaires. Par conséquent, le texte ne prévoit pas de diminution des missiles intercontinentaux sol-sol, mer-sol, ni de leurs lanceurs, ni des bombardiers à long rayon d'action. Et le traité ne limite pas la latitude des parties à réaliser des programmes défensifs.

Par ailleurs, la présence continue d'une défense antimissile en devenir explique pour partie la fragilité de l'édifice de non-prolifération balistique tel qu'il existe aujourd'hui. Lors de la négociation du HCOC en 2002, instrument dont on souligne volontiers la modestie, le sous-secrétaire américain pour la maîtrise des armements et la sécurité internationale, John Bolton, expliquait qu'il ne saurait être une entrave à la mise en œuvre des programmes américains en cours. De fait, le HCOC fait la part belle aux contraintes de sécurité formulées par les États qui acceptent d'y participer.<sup>6</sup>

Enfin, au-delà des divergences partisans sur la défense antimissile, il faut admettre que défense antimissile stratégique et *arms control* balistique progressent selon des agendas parallèles.

Jusqu'ici, la défense antimissile a relevé principalement du débat politique et stratégique interne aux États-Unis. La question centrale a toujours eu trait à l'efficacité du système. Il semble qu'il existe toujours de ce point de vue un hiatus entre l'affichage politique et la réalité opérationnelle. L'on continue à lire sur le sujet l'un et son contraire. A l'automne 2007 par exemple, la présidente du sous-comité des forces stratégiques de la Chambre des représentants, la Démocrate Ellen Tauscher, prévenait que le Congrès soutiendrait sans réserve la « *Missile Defence* » de l'administration en place quand il aurait la certitude que le système serait efficace opérationnellement et donc crédible politiquement. Elle ajoutait par ailleurs d'autres conditions à

---

<sup>6</sup> Voir notamment l'article 3.

caractère collectif (participation de l'OTAN, adhésion des opinions publiques européennes, association de la Russie).<sup>7</sup>

Concernant la prolifération balistique dans le monde, on ne peut honnêtement affirmer qu'elle est dépendante des projets de défense antimissile américains. La prolifération est une réalité largement indépendante. Le rapport du premier groupe d'experts gouvernementaux sous l'égide des Nations Unies a été rendu en juillet 2002. Il estimait alors à 120 000 le nombre de missiles dans le monde au début de ce siècle, pour 35 000 dix ans plus tôt. Que les Etats-Unis renoncent aujourd'hui à leurs projets de défense antimissile n'est évidemment pas ce qui permettra d'enrayer la prolifération des missiles en Asie du nord-est, en Asie du sud ou au Moyen-Orient. De la même manière que la prolifération nucléaire a toujours été un phénomène d'abord régional, la prolifération balistique ne relève pas prioritairement d'un ordre du jour global.

S'agissant du régime de non-prolifération balistique, nous avons noté quelques éléments de lien avec la défense antimissile, mais ici encore, cette dernière ne saurait rendre compte de l'incomplétude du régime et de son impuissance relative à enrayer la prolifération des missiles dans le monde. En réalité, les missiles balistiques comme les missiles de croisière ne sont aucunement tabous, ils participent à l'affichage symbolique de la puissance des Etats, et aucun consensus n'émerge aujourd'hui sur ce que pourrait être un renforcement du HCOC. L'architecture globale de non-prolifération balistique n'est fondée sur aucune norme.

## **Conclusion**

Au total, dans les débats sur l'*arms control* balistique selon ses anciens ou ses nouveaux formats, la défense antimissile se présente encore comme un thermomètre des relations stratégiques entre Etats.

Au delà de la polémique, il faut reconnaître aux Etats-Unis un effort de conceptualisation et d'intégration doctrinale qui fait encore défaut ailleurs. L'Union européenne brille par son absence. La France n'a pas encore de positionnement officiel même si cela ne saurait sans doute tarder. Quant à la Russie, la violence des réactions au projet américain en Europe s'inscrit dans un contexte plus général de renouvellement de sa doctrine de sécurité, de nostalgie de la parité stratégique et d'affichage de puissance<sup>8</sup>. Rappelons au passage que la sortie américaine du traité ABM en décembre 2001 et la conclusion rapide du traité SORT l'année suivante ne s'étaient pas accompagnées d'une levée de boucliers en Russie. Au contraire, on pouvait écrire à l'époque, à l'instar du Professeur Klein par exemple : « Même la

---

<sup>7</sup> Rep. Ellen Tauscher, « European Missile Defense: A Congressional Perspective », *Arms Control Today*, octobre 2007, Arms Control Association, [http://www.armscontrol.org/act/2007\\_10/Tauscher.asp](http://www.armscontrol.org/act/2007_10/Tauscher.asp)

<sup>8</sup> Voir par exemple le colloque organisé par la Fondation pour la recherche stratégique le 2 octobre 2007 : « Les projets de puissance de la Russie : enjeux, réalités et implications stratégiques »

perspective de l'édification d'un système de défense antimissile par les Etats-Unis ne soulève plus d'objections majeures de la part de la Russie. »<sup>9</sup> Les temps ont bien changé, semble-t-il, si l'on se réfère à la déclaration du représentant russe à la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies jeudi 11 octobre 2007 : « la mise en place de plans unilatéraux pour construire un système de défense antimissile ignorant les intérêts de sécurité des autres Etats perturberait l'équilibre des forces. » Et Anatoly Antonov de demander que l'on évite un retour à une logique de Guerre froide de type action / réaction.<sup>10</sup>

Quelles que soient les formes d'un *arms control* balistique en construction, elles devront compter avec une défense antimissile stratégique aujourd'hui menée par les Etats-Unis. Le phénomène de prolifération et les efforts de non-prolifération balistique progressent essentiellement de façon parallèle. Plutôt que de chercher à retarder l'édification d'une défense antimissile, comme le préconisait par exemple la recommandation N°44 du rapport de la Commission Blix de juin 2006<sup>11</sup>, il nous semble réaliste de travailler à :

1. s'entendre collectivement sur les menaces auxquelles un tel programme doit et peut répondre,
2. lui donner une ou des formes collectives,
3. l'accompagner d'efforts en matière de non-prolifération balistique,
4. minimiser le lien qui peut être fait entre les deux disciplines sur un plan global, parce qu'il y a fort à parier que ce lien restera stérile et contre-productif.

---

<sup>9</sup> Jean KLEIN, « Le traité sur la réduction des armements stratégiques offensifs et les nouvelles relations entre les Etats-Unis et la Fédération de Russie », *Annuaire français de relations internationales* 2003, Volume 4, La documentation française – Bruylant, p. 664

<sup>10</sup> <http://reachingcriticalwill.org/political/1com/1com07/statements/10octrussia.pdf>

<sup>11</sup> « States should not consider the deployment or further deployment of any kind of missile defence system without first attempting to negotiate the removal of missile threats. » WMDC Recommendation 44, *Weapons of Terror, Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, The Weapons of Mass Destruction Commission – 2006, p.146