

L'OTAN et les armes nucléaires

Ian Anthony

TRADUCTION **Thomas Richard**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2009/4 **Hiver**, PAGES 883 À 895

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782865926145

DOI 10.3917/pe.094.0883

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-4-page-883?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'OTAN et les armes nucléaires

par **Ian Anthony**

Ian Anthony, coordinateur de recherches, dirige le programme sur le contrôle des armements et la non-prolifération au Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Parmi ses dernières publications, on peut lire : *Reforming Nuclear Export Controls: The Future of the Nuclear Suppliers Group* (Stockholm, SIPRI, « Research Report » n° 22, 2007).

Texte traduit de l'anglais (Royaume-Uni) par Thomas Richard.

Le dispositif dissuasif de l'Alliance issu de la guerre froide ne peut qu'évoluer avec l'environnement actuel. Les éléments de la stratégie nucléaire de l'OTAN doivent donc être revus. Quel rôle ont désormais les armes affectées à l'Alliance ? Comment serait prise une décision en temps de crise et comment seraient utilisées ces armes ? Les accords de partage demeurent-ils pertinents ? Et comment arriver à un accord avec Moscou sur la disparition des armes nucléaires à courte portée ?

politique étrangère

Le concept stratégique de 1999 a été en son temps décrit comme un ordre de mission fondamental pour l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). L'actuel secrétaire général de l'Alliance, Anders Fogh Rasmussen, a mis en place un groupe d'experts pour poser les bases d'un nouveau concept, et ses résultats feront l'objet d'une consultation à la fois entre les membres de l'Alliance, et en interne pour chacun d'eux, avant que n'aient lieu les discussions intergouvernementales. Ce processus devrait mener à un nouveau concept stratégique d'ici à la fin de l'année 2010.

Entre autres domaines, le concept stratégique pose les paramètres essentiels de la politique nucléaire de l'OTAN. Il semble que ce concept doive être révisé approximativement tous les dix ans ; la tâche est donc d'établir les principes qui guideront la politique nucléaire de l'Alliance dans la prochaine décennie.

Au moment où ces lignes sont écrites, le Département de la défense américain révisé sa posture nucléaire, processus qui devrait s'achever en fin d'année 2009. Parallèlement au travail du groupe d'experts, l'OTAN a entrepris un examen des exigences de la dissuasion nucléaire au XXI^e siècle.

Le rôle, le volume, la configuration des forces nucléaires sont donc soumis à évaluation, dans les pays clés de l'OTAN, et dans le cadre de l'Alliance.

Les États-Unis tentent de créer un environnement favorable à de nouvelles avancées dans le domaine du contrôle des armements. Dans son discours de Prague (avril 2009), le président Barack Obama a remis en relation les questions de non-prolifération nucléaire et de désarmement, et a insisté sur l'urgence qu'il y a à réduire la place des armes nucléaires dans le main-

Un nouveau contexte pour l'*arms control*

tien de la sécurité internationale. Son Administration a également donné un nouveau souffle aux négociations bilatérales avec la Russie, et a proposé un sommet de responsables de haut niveau, en 2010, pour parler de la sécurité des matières nucléaires dans le monde. Fin septembre 2009, B. Obama a présidé une réunion du Conseil de sécurité sur le contrôle des armements nucléaires dont le point culminant a été le soutien unanime à une résolution appelant au renforcement des règles de contrôle des armes nucléaires. L'Administration américaine a également affirmé sa volonté de dialoguer avec les États considérés comme problématiques pour ce contrôle.

En Europe, responsables français et britanniques mènent aussi leur réflexion sur les étapes qui seraient nécessaires à une nouvelle réduction des arsenaux et, au-delà, à un véritable désarmement nucléaire. Ces recommandations franco-britanniques ont été publiées, et des figures politiques de premier plan les ont soutenues dans divers forums et conférences, offrant ainsi une plateforme à l'épanouissement d'un vaste débat sur le contrôle des armes nucléaires. Le secrétaire général des Nations unies a, pour sa part, avancé son programme et ses idées sur ce même thème.

Pris ensemble, ces développements font de la période actuelle un moment particulier pour étudier le rôle des armes nucléaires au service de la sécurité de l'OTAN et de ses membres. On tentera ici de spécifier les paramètres qui détermineront les choix de l'Alliance pour les années à venir. Ces choix ne constituant naturellement qu'une partie d'un débat plus large sur les manières de construire un système de sécurité national, européen, et au-delà, international.

La menace et la réponse nucléaire de l'OTAN

En dépit des rappels récents que de sérieux affrontements peuvent encore se produire à la périphérie de l'Europe, la préoccupation principale de l'OTAN n'est plus la défense territoriale d'un État contre une invasion par les forces armées.

Il est désormais clair qu'un certain nombre de pays, dont certains relativement proches du continent européen, ont fait des progrès réguliers, sur une longue période, pour se doter de capacités susceptibles de déboucher sur des programmes d'armes nucléaires. D'aucuns, souvent les mêmes, se sont engagés dans le développement de missiles de divers types, y compris des missiles balistiques et de croisière de portées variées. L'analyse des informations réunies par les Nations unies sur les programmes d'armement irakiens, la mise au jour du réseau d'Abdul Qader Khan, ont montré que les techniques clandestines d'acquisition de technologies sont désormais plus sophistiquées, et le trafic plus difficile à empêcher.

Il en résulte que certains problèmes que l'on n'attendait pas avant 25 ou 30 ans s'imposent plus rapidement, et ce, aux frontières de l'OTAN. Dans la décennie que couvrira le prochain concept stratégique, il est possible qu'un ou plusieurs États dotés de missiles balistiques à têtes nucléaires se dévoilent à proximité immédiate de l'Alliance. La destruction récente par Israël, toujours inexpliquée, d'une installation en Syrie suggère que des problèmes inattendus pourraient ainsi surgir sous peu.

Durant la guerre froide, la défense, la dissuasion, le désamorçage des crises, le choix politique de la détente, le développement de mesures militaires destinées à renforcer la confiance et la maîtrise des armements concouraient à la construction de la sécurité, entre alliés de l'OTAN et vis-à-vis de leur extérieur. Si le rapport entre ces différents instruments de la sécurité a pu varier selon les temps, les efforts ne se focalisèrent jamais exclusivement sur un seul d'entre eux et ce panachage a permis de faire face au défi de sécurité que posait alors un seul grand adversaire.

Il est moins sûr que de tels instruments puissent répondre aux besoins actuels. Comme on le verra ci-après, la manière dont la dissuasion pourrait fonctionner dans l'environnement actuel reste incertaine. Et l'efficacité des autres éléments n'est pas prouvée dans ce nouvel environnement. À travers des politiques de non-prolifération, la prévention présente un bilan mitigé. Quant à la défense *stricto sensu*, même les promoteurs des défenses antimissiles reconnaissent les limites de ce qui peut être fait dans ce domaine compte tenu des technologies existantes.

Ces dernières années, le niveau de confiance produit par la retenue réciproque – en d'autres termes : la maîtrise des armements – est en baisse. Et malgré le nouvel engagement des États-Unis dans ce domaine, il n'est pas certain que cette confiance puisse être restaurée. Quoi qu'il en soit, il n'existe pas de cadre de maîtrise des armements réunissant l'OTAN et les pays qui constituent la périphérie de l'Alliance élargie.

À l'heure actuelle, tous les Alliés considèrent les armes nucléaires comme parties d'un dispositif global censé garantir leur sécurité dans un environnement international incertain et fragmenté. Cette confirmation que le nucléaire demeure essentiel à la sécurité de l'Alliance peut se retrouver dans la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement sur la sécurité de l'Alliance publiée au sommet de Kehl (4 avril 2009) : « la dissuasion, qui s'appuie sur une combinaison appropriée de capacités nucléaires et classiques, reste un élément central de notre stratégie globale »¹.

La consolidation et la réduction du nombre des armes nucléaires en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, ont été continues depuis le début des années 1990. Dans cette même période, les trois pays ont poursuivi leurs investissements en matière de recherche, de développement, de production, pour maintenir la fiabilité, la sécurité et l'opérationnalité de leurs arsenaux. Dans le futur, les forces stratégiques des trois Alliés seront moins nombreuses, mais les armes conservées seront modernes, efficaces, et garderont la capacité d'infliger des dommages dévastateurs à n'importe quel adversaire.

Au vu des changements déjà évoqués, il paraît cependant nécessaire de réévaluer l'ensemble des aspects de la politique de sécurité de l'OTAN, et en dépit du fait que celle-ci restera une alliance nucléaire dans les dix prochaines années (le temps de validité du prochain concept stratégique), certains aspects de la politique nucléaire doivent être débattus.

Au service de l'objectif fondamental des Alliés – éloigner toute possibilité de coercition et empêcher toute nouvelle guerre –, les forces nucléaires des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne remplissent toutes, de différentes façons, un rôle de dissuasion globale. Mais on peut pourtant observer, dans les trois pays, des conceptions divergentes quant à l'avenir même de ces armes nucléaires.

Aux États-Unis, une « nouvelle triade stratégique » a été créée, insérant les armes nucléaires aux côtés de capacités classiques avancées et de capacités nouvelles comme les cyberarmes, de la défense antimissile et d'une capacité de résilience renforcée face à une éventuelle d'attaque. La logique sous-jacente de ce changement n'a pas vraiment été explicitée, ni même discutée en Europe hors d'un petit groupe très fermé d'experts. Cette approche est-elle seulement destinée à renforcer la sécurité des États-Unis,

1. Déclaration sur la sécurité de l'Alliance publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Strasbourg/Kehl, 4 avril 2009, disponible sur *Nato.int*.

ou son objectif est-il plus large, et concerne-t-il aussi l'OTAN ? Le point reste à clarifier. Tout comme l'opportunité de cette réorientation, ou même sa faisabilité.

On a cependant commencé à débattre dans l'Alliance de la possibilité d'adapter la dissuasion à un ensemble d'hypothèses plus discontinues, moins larges que par le passé. Si ce choix est le bon, il faut naturellement savoir comment cela pourrait être fait, et avec quelles implications. Cette question est discutée depuis un certain temps aux États-Unis. Comme l'a souligné David S. Yost, la *Quadrennial Defence Review* de 2006 avait déjà proposé d'évoluer vers une « dissuasion adaptée aux États voyous, aux réseaux terroristes, et aux quasi-*peer competitors* ² ». Mais, ajoute D. S. Yost, le document ne définit pas ce que pourrait être cette dissuasion adaptée, et ne traite pas des défis organisationnels et opérationnels qu'elle impliquerait.

Une dissuasion adaptée aux États voyous ?

Les forces nucléaires basées en Europe et affectées à l'OTAN sont aussi considérées par l'Alliance comme nécessaires pour préserver un lien politique et militaire essentiel entre les deux rives de l'Atlantique. Dans les réflexions actuelles de l'OTAN, le maintien de forces nucléaires adéquates en Europe dépend de la capacité de ces forces à « avoir les définitions nécessaires, et la flexibilité et la capacité de survie appropriées, pour qu'elles soient perçues comme un élément crédible et efficace de la stratégie des Alliés visant à prévenir la guerre³ ».

En plus d'être crédibles (tout adversaire possible doit effectivement être persuadé que, dans certaines conditions, ces armes seraient utilisées), ces armes – les documents officiels de l'OTAN le soulignent – doivent remplir un certain nombre d'autres conditions. Tout d'abord, elles doivent être sûres, en sécurité et fiables : le soutien des opinions s'éroderait rapidement si les armes de l'Alliance semblaient être un danger pour nos propres sociétés, par exemple du fait d'une fuite accidentelle de radiations, ou parce qu'elles pourraient tomber en de mauvaises mains. De plus, elles doivent répondre à un critère technico-militaire : pouvoir être déployées et utilisées face aux menaces qui sont aujourd'hui anticipables.

2. D.S. Yost, « NATO and Tailored Deterrence: Key Workshop Findings in 2007-2008 », *Strategic Insights*, vol. VIII, n° 4, septembre 2009.

3. Concept stratégique de l'Alliance, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Washington, 23 et 24 avril 1999, § 63.

Les armes nucléaires à courte portée dans la stratégie de l'Alliance

Le contexte politique des déploiements nucléaires en Europe a significativement évolué ces dernières années. La politique nucléaire se caractérisait par un haut degré de solidarité entre les Alliés, au temps où un grand nombre de bombes nucléaires étaient déployées en Europe, dans plusieurs pays. La réduction des dispositifs militaires (forces, équipements) a entraîné une réorganisation et la fermeture de certaines installations. Il en résulte que le nombre d'États directement concernés par ces déploiements nucléaires n'a cessé de se réduire depuis la fin de la guerre froide.

Traditionnellement, l'OTAN acceptait de confirmer que des armes nucléaires américaines étaient stationnées en Europe, tout en refusant de fournir détails et précisions. De l'avis général, ces armes seraient aujourd'hui déployées dans cinq pays : Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Italie et Turquie. À la différence du passé, où les têtes nucléaires pouvaient être installées sur des supports très divers (tubes d'artillerie, missiles à courte portée, mines terrestres et maritimes), le seul système d'emport de ces armes maintenu aujourd'hui serait l'avion supersonique à double capacité⁴. Selon les cas, ces appareils seraient pilotés en mission par des membres de l'US Air Force, ou par les pilotes des armées de l'air des pays impliqués.

On pense que le nombre des pays concernés par ces missions nucléaires a encore diminué récemment, la Grèce et la Grande-Bretagne étant les derniers à se retirer des accords de partage. Certaines déclarations de hauts responsables laissent également penser que d'autres États souhaiteraient s'en dégager. Lors d'un récent débat parlementaire, le 10 septembre, le Parti social-démocrate, membre de la coalition qui gouverne les Pays-Bas, en a appelé au retrait des armes nucléaires américaines d'Europe⁵. Le ministre des Affaires étrangères allemand, Guido Westerwelle, a pour sa part, et avec le soutien de la chancelière Angela Merkel, fixé comme objectif du nouveau gouvernement le retrait des armes nucléaires américaines basées sur le territoire⁶. Si les accords de partage ne concernaient bientôt plus que l'Italie et la Turquie, l'effet domino pourrait être difficile à éviter, l'ensemble des pays de l'OTAN renonçant à l'engagement nucléaire.

4. L'OTAN a confirmé qu'en 2003 le nombre de systèmes nucléaires déployés en Europe (des bombes gravitationnelles américaines emportées par des avions à double capacité) avait été réduit de 13 à un seul depuis 1971 : « Les forces nucléaires de l'OTAN dans le nouvel environnement de sécurité », disponible sur *Nato.int*.

5. Partij van der Arbeid, *Kernwapens weg uit Nederland*, disponible sur *Pvda.nl*.

6. « New German Government to Seek Removal of US Nuclear Weapons », *Deutsche Welle*, 25 octobre 2009, disponible sur *Dw-world.de*.

Au moment où les Alliés tendent en général à se libérer de leurs engagements nucléaires, des barrières empêchent certains membres de l'Alliance d'entrer dans les accords de partage. En décembre 1996, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères de l'Alliance ont unilatéralement annoncé qu'ils n'avaient « aucune intention, aucun projet et aucune raison de déployer des armes nucléaires sur le territoire de nouveaux membres », « aucunement besoin de modifier un quelconque aspect du dispositif ou de la politique nucléaire de l'OTAN » – et n'en prévoyaient nullement le besoin pour l'avenir. Une déclaration réitérée dans le document établissant une nouvelle base de coopération entre l'OTAN et la Russie, document qui développait et expliquait : « cela inclut le fait que l'OTAN a décidé qu'elle n'a aucune intention, aucun projet et aucune raison d'établir des dépôts d'armes nucléaires sur le territoire de ces membres, en construisant de nouvelles installations de stockage nucléaire ou en adaptant d'anciennes installations de stockage nucléaire. Par « dépôts nucléaires », il faut entendre des installations spécifiquement conçues pour le stationnement d'armes nucléaires, ce terme incluant toutes les catégories d'installations durcies, enterrées ou non (silos ou casemates de stockage d'armes) conçues pour entreposer des armes nucléaires⁷ ».

Compte tenu de ces développements, la question reste ouverte de savoir si les politiques nucléaires de l'OTAN remplissent les conditions que l'Alliance entend leur imposer, en termes de solidarité et de partage du fardeau. Il semble plutôt, selon un certain nombre d'analyses récentes, que la principale raison du maintien d'armes nucléaires américaines en Europe soit une inertie des deux côtés de l'Atlantique, le statut de ces armes étant parfois décrit comme « presque dormant »⁸.

Les pays parties prenantes aux accords de partage nucléaire devront aussi faire face prochainement à des décisions technico-militaires. On pense généralement que parmi les avions pouvant larguer les bombes américaines *B-61* figurent les *Tornados IDS* allemands et italiens, les *F-16 C/D* et leur version *MLU*, belges et néerlandais, ainsi que les *F-15 E* et les *F-16 C* de l'US Air Force⁹. Ces avions atteindront leur fin de vie opérationnelle au cours des dix prochaines années : et de sérieux doutes existent sur leur remplacement, par des appareils à double capacité, dans les armées de l'air européennes.

7. Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie signé à Paris le 27 mai 1997, disponible sur *Nato.int*.

8. B. Tertrais, *The Coming NATO Nuclear Debate*, Madrid, Real Instituto Elcano, « Analysis of the Real Instituto Elcano », n° 117, 26 septembre 2008.

9. Les documents de l'OTAN confirment que l'US Navy a éliminé tout rôle nucléaire pour ses appareils basés sur des porte-avions.

Au-delà de 2020, il y a de fortes chances que les États-Unis, l'Italie, les Pays-Bas et la Turquie achètent le chasseur *F-35* (anciennement connu sous le nom de *Joint Strike Fighter* ou JSF), bien qu'aucune décision formelle n'ait encore été prise. Le prototype du *F-35* est supposé avoir rempli en 2004 les premières exigences du plan de certification nucléaire¹⁰. Mais si le développement d'une série du *F35* à capacité nucléaire n'est pas exclu, nul contrat n'existe à l'heure actuelle. Le groupe de haut niveau à qui le secrétaire à la Défense Robert M. Gates a demandé d'évaluer la posture stratégique des États-Unis a relevé que le budget de la Défense ne comprenait aucune dotation pour une version à double capacité du *F-35*. De plus, les contractants pour cet appareil ne sont pas autorisés à discuter directement avec le complexe nucléaire américain sur les questions techniques liées à l'adaptation de l'appareil à l'import d'armes nucléaires¹¹. D'où deux incertitudes : y aura-t-il une version à double capacité du *F-35* ? Et si oui, les pays de l'OTAN parties aux accords de partage nucléaire l'achèteront-ils ?

Deux États (Belgique et Allemagne) n'ont pas marqué d'intérêt pour l'achat de l'appareil. Un changement de cette position entraînerait un engagement financier très lourd sur des budgets de défense déjà réduits, et serait difficilement justifiable compte tenu des hypothèses opérationnelles actuelles.

En dehors du *F-35*, les autres compétiteurs pour remplacer les avions européens existants dans des missions d'attaque au sol semblent inadaptés à la dimension nucléaire dans le cadre de l'OTAN. Bien que l'appareil puisse emporter la bombe *B-61*, toute mission nucléaire du *JAS-39* se heurterait au veto du gouvernement suédois. Le *Rafale F3* dispose d'une double capacité et pourrait, en France, remplir des missions nucléaires. Mais son

Quels avions pour larguer les bombes de l'OTAN ?

utilisation obligerait les États-Unis à ouvrir l'accès aux paramètres de la *B-61* permettant de dessiner et d'adapter un mécanisme de largage spécifique à l'avion, le gouvernement français devant pour sa part accepter de partager la technologie aéronautique correspondante. Probablement, aucun des deux gouvernements ne souhaite ouvrir les données en question, les entreprises françaises concernées pouvant, en sus, être réticentes à fournir ces éléments techniques aux États-Unis. La version d'attaque au sol *FGR4* du *Typhoon* serait la seule autre possibilité européenne : mais cet avion n'est

10. United States Department of Defence, *RDT&E Budget Item Justification Sheet*, Defence Technical Information Center (DTIC), disponible sur <Dtic.mil/descriptivesum/Y2004/AirForce/0604222F.pdf>.

11. W.J. Perry et J.M. Schlesinger *et al.*, *America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, Washington DC, United States Institute for Peace, 2009.

pas pour le moment concerné par les missions nucléaires, et il ne semble y avoir aujourd'hui aucune initiative pour le développement d'une version à double capacité.

Concernant l'US Air Force, les plus anciens avions à double capacité (DCA) dont elle dispose en Europe (les *F-16* d'Aviano) s'approchent sans doute des 20 années de service. Toutefois, la plupart des avions basés à Lakenheath ont probablement été construits dans les dix dernières années, et ont donc encore devant eux une longue vie opérationnelle. Il est donc probable que les *F-15 E* de Lakenheath se verront appelés à un rôle encore plus important dans le cadre des missions nucléaires de l'OTAN.

Les États-Unis se trouvent également aujourd'hui aux prises avec un ensemble de difficultés liées au futur des bombes *B-61* emportées par ces DCA. En septembre 2009, le Congrès a proposé que, une fois confirmée la nécessité d'une version *B-61-12*, le département de l'Énergie soit autorisé à poursuivre ses études de modernisation¹². Mais le département de la Défense (qui n'a pas demandé que des fonds lui soient alloués par le Congrès dans les textes à voter) n'avait pas encore choisi, lors de la rédaction de ces lignes, la façon de procéder pour une éventuelle amélioration de la bombe *B-61*.

La relation à la Russie et l'avenir des armes nucléaires à courte portée

Les armes nucléaires emportées par les bombardiers ont un rôle essentiellement politique, symboles de l'engagement des États-Unis à défendre leurs Alliés européens.

Peu nombreux sont, dans les structures officielles ou en dehors d'elles, ceux qui pensent que ces armes pourraient jouer un rôle direct pour la défense de l'OTAN. Leur lieu de déploiement, et la nature de leurs vecteurs, impliquent que ces armes ne pourraient être utilisées qu'à la périphérie de l'Alliance élargie. Elles ne pourraient être employées contre des cibles plus lointaines (et ce, même au cas où cela ferait sens), par défaut de moyens pour des missions aériennes à longue distance à partir de leurs bases actuelles, et par défaut de stockage temporaire disponible sur des théâtres d'opération éloignés.

Les changements intervenus dans l'OTAN soulèvent la question de savoir si les armes nucléaires basées en Europe seraient, en cas de crise, un

12. Cette étude n'impliquerait aucun test nucléaire, voir *Energy and Water Development and Related Agencies Appropriations Act, 2010: Conference Report to Accompany H.R. 3183*, US Government Printing Office, 30 septembre 2009, p. 27-28.

facteur de solidarité, ou une source de division. En temps de paix et avant 1991, les plans d'urgence de l'OTAN identifiaient des cibles pour les armes nucléaires déployées. Avec la fin de la guerre froide, ce type de planification a été abandonné et les ogives ne sont plus ciblées sur des pays spécifiques.

Les conditions de la guerre froide exigeaient l'existence, en temps de paix, de plans complexes et intégrés pouvant immédiatement être appliqués si un conflit éclatait. Dans un environnement où les menaces sont moins vitales, une planification aussi rigide n'est plus nécessaire. Les plans ont donc été adaptés en continu pour pouvoir faire face à un éventail d'hypothèses plus large et très différent. La connexion entre les armes nucléaires et les plans récents de l'OTAN semble, au mieux, lointaine, et sans doute même n'existe pas. Les États-Unis évoluaient déjà vers un système dit de « planification adaptative » au moment de la « Nuclear Posture Review¹³ » de 2001.

L'usage du nucléaire suppose-t-il un accord à 28 ?

L'absence de plan détaillé signifie qu'en cas de crise, l'OTAN devrait user des mécanismes de planification existants pour parvenir à un accord sur le moment et sur la façon dont les armes nucléaires pourraient être utilisées, y compris en ce qui concerne les modifications de l'état d'alerte et les schémas de déploiement de crise. Ces mécanismes réclameraient normalement un consensus entre les 28 Alliés concernés. Mais en matière nucléaire, la France a clairement fait savoir qu'elle entendait rester hors de certains des organes de décision : il est donc difficile de savoir comment le point de vue français pourrait s'intégrer à une décision collective.

Si, dans une crise, la proposition d'utiliser des armes nucléaires pour un avertissement à l'adversaire créait la dissension entre Alliés, alors le symbole politique envoyé ne serait pas celui de la solidarité face à la menace extérieure. Le risque serait donc d'en arriver à l'effet inverse, et d'offrir à l'adversaire l'image d'une Alliance divisée et désemparée.

Les évaluations de la menace par l'OTAN posent la question générale de la manière dont l'Alliance peut réduire l'impact des guerres civiles à sa

13. « Le système actuel de planification nucléaire, qui comprend l'identification des cibles, l'affectation des systèmes d'armes et le système de commande et de contrôle nucléaire est optimisé pour soutenir des frappes nucléaires planifiées de grande ampleur. À l'avenir, étant donné que le pays tend à dépasser le concept du plan de frappe unique et intégré (Single Integrated Operational Plan, SIOP), et s'oriente vers plus de flexibilité, la *planification adaptative* jouera un rôle beaucoup plus important (souligné par l'auteur). Voir Département de la Défense, *Nuclear Posture Review Report*, Washington DC, Congrès des États-Unis, 8 janvier 2002, p. 29, disponible sur Globalsecurity.org.

périphérie y compris celles qui éclateraient à la frontière d'États nucléaires. Ces conflits pourraient avoir un effet de contamination sur l'Alliance, qu'elle y soit directement impliquée ou non. L'engagement militaire russe en Géorgie a souligné qu'il ne s'agit pas là d'une hypothèse gratuite.

Certes, le conflit en Géorgie ne concernait pas un allié de l'OTAN. Mais ici ou là dans l'Alliance, on s'interroge sur une possible vulnérabilité croissante face aux pressions russes. Ces inquiétudes étant les plus profondes dans les États baltes ou en Pologne, la Russie continuant à mener des exercices militaires majeurs à proximité immédiate de ces pays¹⁴.

L'OTAN doit donc trouver une réponse appropriée aux préoccupations légitimes des Alliés qui ont le sentiment d'être soumis à un tel risque. Pour les raisons évoquées plus haut, il est peu probable que la présence d'armes nucléaires américaines en Europe les rassure beaucoup. Un certain nombre d'initiatives non nucléaires, prises solidairement, pourraient, par contre, renforcer la solidarité de l'Alliance.

L'organisation d'exercices sous l'égide de l'OTAN pourrait être revue pour que ces exercices deviennent plus réguliers, et plus adaptés à l'environnement des pays qui s'estiment exposés. Ces exercices pourraient ainsi démontrer que l'OTAN a toujours la capacité de concentrer une puissance de feu hautement significative dans des délais relativement courts. Ils pourraient aussi s'inscrire dans un renforcement de la planification destinée à faire face à toutes les éventualités se manifestant à la périphérie de l'Alliance.

Ces actions pourraient être combinées avec des accords bilatéraux renforcés entre les pays concernés et les États-Unis. De tels accords pourraient d'ailleurs intervenir avec les deux autres États nucléaires membres de l'Alliance. On pourrait identifier un précédent dans la Déclaration de coopération stratégique entre la Pologne et les États-Unis censée permettre un approfondissement du partenariat politico-militaire via un engagement d'assistance mutuelle immédiate si l'un des signataires venait à être attaqué¹⁵.

Avant tout, l'OTAN doit prendre une décision sur l'utilité des vecteurs d'armes nucléaires à courte portée. Si les responsables de l'Alliance en arri-

14. En 2009, environ 12 500 Russes et Biélorusses ont pris part à des entraînements de grande ampleur comprenant des forces aériennes ou blindées, et d'autres armes lourdes, au sud de la Biélorussie, à environ 125 km de la frontière polonaise et dans le territoire de Kaliningrad (frontalier de la Pologne et de la Lituanie).

15. Associated Press, « US, Poland OK Missile Defense Base, Riling Moscow », *ABC News*, 20 août 2008.

vaient à conclure que ces armes ne sont plus essentielles, l'OTAN ne pourrait décider un retrait unilatéral sans tenter, une nouvelle fois, de convaincre la Russie de parvenir à un accord global d'élimination. Les relations avec la Russie sont certes complexes, mais la fin du déploiement d'armes américaines en Europe pourrait constituer un élément d'une redéfinition des liens avec Moscou. On pourrait ainsi viser la définition avec Moscou d'un mandat commun pour négocier une interdiction complète de déploiement des armes nucléaires à courte portée. Mais de difficiles obstacles devraient être surmontés avant d'en arriver à cette fin.

Pour parvenir à un accord, il faudrait combler le fossé qui sépare les conceptions des partenaires sur le rôle même des armes nucléaires. À l'heure actuelle, ils semblent évoluer dans des directions opposées. L'OTAN réévalue progressivement à la baisse l'importance des armes nucléaires, tandis que la Russie paraît se reposer de plus en plus sur sa dissuasion nucléaire. Moscou met apparemment la dernière main à la modernisation de sa doctrine nucléaire, étape ultime d'une série de documents sur sa sécurité nationale. Si le contenu des nouveaux documents est encore inconnu, les données disponibles suggèrent que la doctrine actuelle (de 2000) prévoyant une réponse nucléaire – en *first use* – à une éventuelle attaque classique sera maintenue¹⁶.

La phase de la négociation de maîtrise des armements qui s'ouvre sera bilatérale, entre les États-Unis et la Russie, mais ces discussions devront néanmoins considérer des questions liées – comme le développement des armes classiques avancées, ou la défense antimissile. La recherche d'une plus grande transparence concernant les armes russes à courte portée fait partie du « paquet » général des négociations.

En dépit de nouvelles opportunités pour la maîtrise des armements nucléaires, l'Alliance restera certainement au cours de la prochaine décennie une alliance nucléaire. Les conditions de la sécurité internationale sont aujourd'hui trop incertaines pour qu'on puisse décider unilatéralement de faire sortir la dissuasion nucléaire de la stratégie globale de l'OTAN : tous les Alliés en sont d'accord.

16. Certains rapports suggèrent que le nouveau document pourrait aller plus loin et lier l'utilisation des armes nucléaires à un conflit régional ou local classique, par opposition à une guerre de grande ampleur. Par exemple, voir : « Kremlin Says Worries Over Revised Nuclear Doctrine Unnecessary », *Global Security Newswire*, 26 octobre 2009, disponible sur Globalsecuritynewswire.org.

La décision de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis de conserver des arsenaux modernes et opérationnels jette les bases du maintien de la dissuasion nucléaire de l'Alliance. Mais des arguments significatifs, militaires, politiques, techniques et économiques plaident contre une présence à long terme des armes américaines en Europe. Et il existe des moyens alternatifs pour rassurer dans l'Alliance les pays qui s'estiment plus exposés – moyens qui pourraient bien s'avérer plus efficaces que les accords de partage nucléaire.

Un des objectifs de l'OTAN dans les dix ans à venir devrait être de s'entendre avec la Russie pour réduire, puis éliminer les armes nucléaires à courte portée actuellement stationnées en Europe. Ce qui impliquerait probablement quelques changements dans les dispositifs de planification et d'opérations de l'OTAN.

La manière dont les questions nucléaires sont discutées dans l'OTAN et celle dont elles sont présentées dans les capitales alliées sont fort différentes. Un dialogue, ponctué de consultations régulières, rassemblant les experts compétents devrait être envisagé à brève échéance. Une discussion plus générale sur les prochaines étapes des discussions bilatérales sur la maîtrise des armements pourrait être intégrée à ce dialogue. Mais la conclusion d'un accord avec Moscou sur l'interdiction définitive des armes nucléaires à courte portée suppose que la France accepte d'inclure la composante aérienne de ses forces stratégiques dans le règlement définitif. La méthode proposée pourrait aider à développer un dialogue interne à l'OTAN, incluant tous les Alliés, tout en respectant le choix français de ne pas faire part des organismes nucléaires les plus importants.

MOTS CLÉS

Alliance atlantique
OTAN
Armes nucléaires
États-Unis
Russie