



États-Unis : de nouvelles options nucléaires ?

Benjamin Hautecouverture

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2018/2 Été , PAGES 159 À 171

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678155

DOI 10.3917/pe.182.0159

Date de mise en ligne : 08/06/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-2-page-159?lang=fr>



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](https://shs.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.

États-Unis : de nouvelles options nucléaires ?

Par **Benjamin Hautecouverture**

Benjamin Hautecouverture est maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

La *Nuclear Posture Review* (NPR) américaine présentée en février 2018 réaffirme l'importance du nucléaire dans la stratégie américaine, dans un environnement stratégique perçu comme dégradé. Elle se distingue symboliquement du discours d'Obama qui en appelait à la fin de l'armement nucléaire. Cette nouvelle NPR annonce des inflexions capacitaires, en particulier en faveur des armes tactiques, plus que de vraies ruptures. Ces inflexions dépendront des décisions budgétaires du Congrès.

politique étrangère

Promis pour le début de l'année 2018, l'*Examen de posture nucléaire* (*Nuclear Posture Review* – NPR) que l'administration Trump avait commandé au Pentagone fin janvier 2017 a été présenté le 2 février¹.

La NPR est un document produit sous l'autorité du département de la Défense pour évaluer ce que doit être le rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité des États-Unis. La première NPR fut approuvée par le président Clinton en 1994 ; la version 2018 renouvelle celles de 2002 (présidence George W. Bush) et de 2010 (présidence Barack Obama).

Tout au long de l'année 2017, la future NPR fit couler une première encre assez anxieuse : la frontière entre systèmes nucléaires et classiques deviendrait moins étanche, le seuil d'emploi de l'arme nucléaire serait abaissé. *A contrario*, d'autres acteurs de la scène stratégique américaine, européenne ou nord-est asiatique, attendaient un document en phase avec l'environnement stratégique mondial, proposant des solutions dissuasives plus flexibles.

1. Le document résumé de la *Nuclear Posture Review* est disponible en français à cette adresse : <https://media.defense.gov>. Les citations, traduites de l'anglais, sont tirées du document initial produit par le Bureau du secrétaire à la Défense, *Nuclear Posture Review*, février 2018, disponible sur : <https://media.defense.gov>.

Qu'indique le programme nucléaire de l'administration Trump sur la posture des États-Unis pour les cinq à dix années à venir ? Peut-on parler de fragilisation ? Ou, au contraire, identifier des facteurs de consolidation ? On privilégiera ici une mise en perspective des arguments d'appréciation capacitaire.

Structure et arguments

La NPR 2018 est un livret de 75 pages, en dix parties, introduit par le secrétaire à la Défense. L'ouvrage suit un plan linéaire, caractérisant l'environnement stratégique (parties 1 et 2), et décrivant le rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité du pays (parties 3 et 4). Il détaille les stratégies à mettre en œuvre (parties 5 et 6) puis décrit les composantes et infrastructures nécessaires (parties 7 et 8). Il suit une structure logique simple, qui concentre le cœur de l'argumentaire sur le volet capacitaire.

Un environnement stratégique dégradé

Le secrétaire à la Défense affirme d'emblée que l'environnement de sécurité mondial s'est fortement dégradé depuis la parution de la précédente NPR. C'est là le socle du document : les compétiteurs stratégiques des États-Unis n'ont pas suivi l'exemple américain sur la voie du désarmement empruntée par l'administration démocrate. En filigrane, l'argument de l'exemplarité, proposé par le président Obama dans son discours de Prague², se trouve invalidé. Le secrétaire à la Défense nomme cinq menaces nucléaires croissantes pour la sécurité des États-Unis : la Russie, la Chine, la Corée du Nord, l'Iran, les groupes terroristes. Elles s'accompagnent d'une notion d'« incertitude³ » qui ajoute au tableau l'hypothèse de la surprise stratégique.

Russie et Chine sont désignées comme les deux menaces principales et croissantes : nouvelles capacités, accroissement de la place des armes nucléaires dans leurs stratégies et leurs planifications, comportements de plus en plus agressifs, y compris dans l'espace extra-atmosphérique et dans le cyberspace. La Russie est pointée du doigt pour la menace qu'elle représente d'une agression non nucléaire (annexion de la Crimée en 2014), pour son désengagement du système de sécurité bilatéral et

2. « Et en tant que puissance nucléaire – seule puissance nucléaire à avoir utilisé l'arme nucléaire –, les États-Unis ont une responsabilité morale à agir. Nous ne pouvons réussir seuls mais nous pouvons être moteurs, être leaders. », *Remarks by President Barack Obama in Prague As Delivered*, Maison-Blanche, 5 avril 2009, disponible sur : <<https://obamawhitehouse.archives.gov>>.

3. « Des développements non anticipés et l'incertitude à propos de menaces de court et long termes contre les États-Unis, ses alliés et partenaires sont des facteurs que nous devons considérer dans la formulation de la politique, de la stratégie et de la posture nucléaires du pays. »

plurilatéral (accusations de violation du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire – FNI, désengagement du système de sécurité collective en Europe), pour ses comportements agressifs et non coopératifs (conflit syrien).

La Chine se voit reprocher l'accroissement du volume, des capacités et de la protection de ses forces nucléaires, alors même qu'elle maintient l'opacité sur l'ampleur de ce renforcement, autorisant toutes les interprétations. Pékin développe en particulier une triade stratégique, ainsi que des systèmes antimissiles. La menace balistique et nucléaire nord-coréenne est, elle aussi, détaillée. On notera que Russie, Chine et Corée du Nord sont considérées dans une certaine mesure à parts égales : « Russie et Corée du Nord ont accru l'importance des forces nucléaires dans leurs stratégies et plans, et se sont engagées dans des menaces nucléaires de plus en plus explicites. Les deux pays, ainsi que la Chine, ont adopté un comportement de plus en plus agressif dans l'espace extra-atmosphérique et dans le cyberspace. »

Enfin, l'Iran est montré du doigt pour sa capacité à se doter de l'arme nucléaire « en une année » si le pouvoir politique en décidait ainsi. Cette mention d'une latence nucléaire⁴ iranienne est inhabituelle. Ce très faible préavis d'une année n'est pas argumenté. Enfin, la notion d'« États voyous » chère à l'administration George W. Bush reste toujours valable pour caractériser d'autres États menaçants, non nommés⁵. À noter : la menace de terrorisme nucléaire est accréditée dans la partie spécifiquement consacrée à l'Iran.

Quant à l'éventail typologique des menaces : elles sont dites nucléaires, chimiques, biologiques, conventionnelles, spatiales, cyber, et non étatiques.

Une stratégie nucléaire « flexible et modulable »

La NPR 2018 rappelle cette « vérité fondamentale » : le rôle des armes nucléaires est de dissuader une attaque nucléaire et de prévenir une guerre du même type de grande ampleur entre États.

Le document détaille quatre objectifs stratégiques : la dissuasion d'une attaque nucléaire et non nucléaire ; l'assurance des alliés et partenaires ; la réalisation des objectifs des États-Unis en cas d'échec de la dissuasion ; la protection face à un futur incertain.

4. La notion de latence nucléaire (« nuclear latency ») désigne le temps nécessaire entre une décision politique de production d'armes nucléaires et sa réalisation effective.

5. « Plus il y aura d'États possesseurs de l'arme nucléaire ou de matières, technologies, et connaissances pour les produire – en particulier des États voyous –, plus le risque d'acquisition par des terroristes sera élevé. »

Quant aux conditions d'emploi, les notions de « circonstances extrêmes » et d'« intérêts vitaux » sont rappelées, et incluent des « attaques stratégiques non nucléaires significatives ». La déclaration sur les garanties négatives de sécurité est également rappelée⁶ ; s'y ajoute une réserve sur l'évolution et la prolifération des technologies d'attaque stratégiques non nucléaires, et les capacités américaines de les contrer. Washington n'a jamais garanti le non-emploi en premier de ses armes nucléaires, une « certaine ambiguïté » quant aux circonstances pouvant conduire à une réponse nucléaire restant revendiquée. Et une part (non détaillée) des forces nucléaires américaines demeure en alerte permanente.

Les forces doivent être « robustes, flexibles, résilientes [...] et adaptées de façon appropriée⁷ ». Une stratégie dite « adaptée » à chaque type de menace exige des capacités flexibles. La suite du document détaille donc les stratégies correspondant aux menaces décrites en première partie, s'arrête sur la dissuasion élargie en Europe et en Asie, conclut sur l'adaptation de la dissuasion aux incertitudes à venir.

L'analyse de la doctrine russe d'escalade nucléaire limitée, ou d'usage nucléaire limité en premier qui paralyserait les forces américaines et de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), dans le cadre de ce qui est désigné outre-Atlantique comme une doctrine d'« escalade pour la désescalade », constitue l'un des éléments remarquables de la NPR 2018. Cette expression vise une approche russe théorisée au début de ce siècle sous le vocable de « désescalade de l'agression » : une tentative de réponse à la supériorité des forces classiques de l'OTAN qui ne figure pourtant pas dans les documents de doctrine officiels⁸. La NPR 2018 entend répondre directement à cette approche de « désescalade de l'agression », en rappelant d'abord qu'un usage nucléaire en premier, même limité, ou une attaque stratégique non nucléaire, relèveraient bien de la dissuasion nucléaire ; puis en indiquant que, pour traiter la spécificité de cette menace, le président des États-Unis doit disposer d'options « limitées et graduées ». Une relative codification de ces options était attendue.

6. « Les États-Unis n'utiliseront pas ou ne menaceront pas d'utiliser des armes nucléaires contre des États non dotés de l'arme nucléaire parties au TNP et qui respectent leurs obligations au titre du traité. »

7. Introduction, p. 1 : « Le secrétaire à la Défense initiera un nouvel examen de posture nucléaire afin de garantir que la force de dissuasion des États-Unis est moderne, robuste, flexible et résiliente, prête et adaptée de façon appropriée [...] ». Président Donald Trump, 2017.

8. N. Sokov, « Why Russia Calls a Limited Nuclear Strike De-Escalation », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 13 mars 2014, disponible sur : <<https://thebulletin.org>>. « La Russie avait fait paraître une nouvelle doctrine dont l'innovation principale était le concept de "désescalade" – soit l'idée selon laquelle si la Russie devait faire face à une attaque conventionnelle de grande ampleur excédant ses capacités de défense, elle pourrait répondre par une attaque nucléaire limitée. »

La modernisation des forces militaires chinoises, et ce qui est perçu comme la poursuite par Pékin d'une politique de domination régionale constituent un deuxième défi majeur. Ici encore, il s'agit de convaincre les stratèges chinois qu'un usage limité du nucléaire, avec des armes de théâtre, relèverait de la dissuasion nucléaire américaine «à tout niveau d'escalade».

Quant à la Corée du Nord, il est remarquable que la dissuasion nucléaire américaine ne semble viser directement que l'emploi d'armes nucléaires par le régime. Les capacités de défense antimissiles sont mises en avant, et seront développées tout en cherchant à «éviter une course aux armements avec la Chine ou la Russie» – précaution de langage qui renvoie aux critiques chinoises du déploiement du système de défense antimissile américain THAAD en Corée du Sud.

Enfin, l'Iran constitue une menace à deux titres : le développement de son programme balistique et de missiles de croisière et l'incertitude qui entoure l'avenir de son programme nucléaire. La NPR 2018 laisse planer une ambiguïté sur les moyens susceptibles de dissuader le régime de lancer une «attaque stratégique» contre les intérêts américains et ceux de leurs alliés et partenaires.

Priorité à la modernisation des forces et des infrastructures

La triade stratégique est maintenue «en combinaison avec les forces non stratégiques» : mais il s'agit de la «recapitaliser». Sa maintenance représente aujourd'hui 3 % du budget annuel de la Défense. Il faudra ajouter 3 à 4 % annuellement sur une décennie pour remplacer les systèmes, ce que les auteurs comparent avec les 13,9 % du budget de la Défense correspondant à des investissements similaires pour les années 1980.

Concernant la force océanique, le programme Columbia produira un minimum de 12 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) en remplacement des sous-marins de classe *Ohio*. S'agissant des forces terrestres, le programme *Ground Based Strategic Deterrent* (GBSD) remplacera les 400 missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) sol-sol *Minuteman III* à partir de 2029 et modernisera les 450 installations de lancement. Quant aux forces aériennes, la nouvelle génération de bombardiers *B-21 Raider* commencera à être déployée au milieu des années 2020. Les bombes à gravitation *B83-1* et *B61-11* seront maintenues dans l'arsenal jusqu'à ce qu'elles puissent être remplacées par les *B61-12* disponibles en 2020. Les missiles *AGM-86 ALCM*, qui équipent les bombardiers *B-52H* depuis 25 ans seront remplacés dans le cadre du programme de missiles de croisière

Long Range Stand-Off (LRSO). Enfin, les forces nucléaires non stratégiques, aujourd'hui constituées des bombes à gravitation B61 portées par les chasseurs-bombardiers F-15E et les chasseurs alliés à double capacité seront modernisés par le F-35 à capacité nucléaire et par le *Life Extension Program* (LEP) des B61.

Face aux scénarios d'«escalade nucléaire limitée» ou d'«une autre attaque stratégique», est d'abord prévu le maintien, voire l'augmentation, du nombre des bombardiers nucléaires et chasseurs à double capacité. Puis seront envisagés, à court terme, la modification d'un petit nombre de têtes de missiles mer-sol balistiques stratégiques (SLBM) pour fournir une option de faible puissance, et à plus long terme le lancement d'un programme d'acquisition d'un missile de croisière naval (SLCM) nucléaire. Le développement de cette nouvelle capacité pourra être reconsidéré si la Russie respecte à nouveau ses engagements au titre du traité FNI, réduit son arsenal non stratégique, et adopte un comportement général plus coopératif et moins agressif⁹.

Enfin, la modernisation du «Nuclear Command, Control and Communications» (C3) est détaillée, ainsi que le calendrier de la modernisation des infrastructures entre 2019 et 2031, avec une insistance particulière sur l'urgence en la matière. De manière inédite, est désormais envisagée une réponse nucléaire à une attaque non nucléaire sur le C3 et sur les capacités spatiales d'alerte avancée du pays.

Fragilisation vs. consolidation

Les facteurs de fragilisation de la posture nucléaire des États-Unis, identifiables à partir du nouveau document d'examen, relèvent de la forme et de la méthode. Ils se conjuguent à des facteurs contextuels.

Les facteurs de fragilisation

Le ton de la NPR 2018 peut évoquer la rhétorique bushienne du début des années 2000, divisant à nouveau le monde en amis et en ennemis des États-Unis. Le lecteur peut assimiler cette rhétorique familière à une gesticulation dictée par un certain manque de confiance. La réception de l'argumentaire peut pâtir de cette maladresse.

9. Il s'agit précisément d'inciter la Russie à renoncer à déployer son missile de croisière terrestre SSC-8 (dénomination OTAN), déploiement de deux bataillons dénoncé officiellement par les États-Unis au printemps 2017. L'administration Obama avait déjà affirmé en 2014 que Moscou violait le traité FNI en testant le SSC-8 de portée intermédiaire (entre 500 et 5 500 km).

La modernisation des forces nucléaires russes et chinoises est une réalité connue de longue date, et correspond pour partie respectivement à une volonté de maintien, et à une volonté d'acquisition, d'une parité stratégique avec les États-Unis. Le débat est bloqué depuis le début des années 2000 : le développement des forces conventionnelles stratégiques, le déploiement de systèmes de défense antimissiles de théâtre et la montée en puissance doctrinale de la composante défensive des systèmes stratégiques des États-Unis, sont des données qui constituent, pour la Chine et la Russie, des arguments ressassés à l'envi justifiant leurs décisions de développement. La NPR refuse catégoriquement d'aborder la question de la parité – absente du document –, comme celle de la stabilité stratégique, à peine citée. Ce choix affaiblit les appels au dialogue stratégique par ailleurs lancés aux compétiteurs russes et chinois, et la perspective de l'*arms control* est le parent pauvre du document.

Les critiques faites à la NPR 2018 depuis sa parution se concentrent pour l'essentiel sur les nouvelles options de faible puissance. Les types et le rôle des armes nucléaires dans la posture de défense américaine se seraient élargis¹⁰. La NPR formulerait une conception extensive des « circonstances extrêmes » justifiant la mise en œuvre de la dissuasion nucléaire, et abaisserait donc le seuil d'emploi des armes¹¹. La frontière entre les sphères classique et nucléaire en serait brouillée¹².

**«Circonstances
extrêmes» et
«intérêts vitaux»**

Sur les conditions d'emploi, on peut identifier une politique déclaratoire nouvelle, qui consiste à inventorier les cas d'agression non nucléaire qui relèveraient de la dissuasion nucléaire, alors que la NPR 2010 insistait sur la dissuasion de l'emploi d'armes nucléaires, même s'il ne s'agissait pas du seul cas pertinent : une attaque massive à l'aide d'armes biologiques pouvait déjà relever de la dissuasion

10. « L'Examen de posture nucléaire de l'administration Trump semble accroître les types d'armes nucléaires et leurs rôles dans la planification de défense du pays et abaisser leur seuil d'emploi », *The Bulletin of Atomic Scientists*, 25 janvier 2018.

11. D. E. Sanger et W. J. Broad, « Pentagon Suggests Countering Devastating Cyberattacks with Nuclear Arms », *The New York Times*, 16 janvier 2018, disponible sur : <www.nytimes.com>. Voir également l'ancien secrétaire d'État George Shultz auditionné par la Commission des forces armées du Sénat : « L'un des points les plus alarmants selon moi est cette notion que nous pouvons avoir quelque chose appelé arme nucléaire de faible puissance et que d'une manière ou d'une autre, c'est utilisable », « In the Other NPR: Nuclear Posture Review », 28 janvier 2018, disponible sur : <www.npr.org>.

12. A. C. Weber, ancien secrétaire-adjoint à la Défense pour les programmes de défense nucléaire, chimique et biologique sous l'administration Obama : « Presque tout s'agissant de cette politique radicalement nouvelle effacera la limite entre le nucléaire et le conventionnel. » D. E. Sanger et W. J. Broad, « Pentagon Suggests Countering Devastating Cyberattacks with Nuclear Arms », *op. cit.*

nucléaire. Or cet inventaire constitue un facteur de fragilisation à trois titres : il indique, en creux, les agressions non nucléaires qui ne relèveraient pas de la dissuasion ; il risque d'avancer des menaces de représailles nucléaires non suivies d'effet ; il risque de banaliser l'emploi de l'arme nucléaire dans des circonstances dont le caractère « extrême » pourrait être mis en doute¹³.

La question des armes nucléaires de faible puissance

La NPR 2010 avait acté la disparition des missiles de croisière nucléaires *TLAM-N* de toutes les plates-formes, y compris les sous-marins, ce qui avait représenté symboliquement la fin d'une époque alors que plus de 3 700 armes nucléaires non stratégiques pouvaient équiper les 240 bâtiments de surface et sous-marins d'attaque américains en 1987¹⁴.

Dans ce contexte, on peut arguer que les novations de la NPR 2018 introduisent au moins cinq points de fragilité.

On peut s'interroger sur l'utilité des nouvelles options envisagées alors que la gamme à disposition des États-Unis est déjà très étendue, y compris en termes de têtes de faible puissance pouvant être portées par des bombes à gravitation dans le cadre de la composante aéroportée. Rappelons que l'ogive *W80-1* qui équipe par exemple l'*AGM-86* est réputée avoir une puissance nominale comprise entre 5 et 15 kilotonnes. Le document prévoit du reste un renforcement des forces aériennes sous leurs deux formats : bombardiers et défenses contre l'aviation (DCA). En outre, ni la place du nouveau dispositif, ni la quantité d'armes à mettre à disposition des forces navales ne sont explicitées.

Dans le même ordre d'idées, la flexibilité des plans de frappe est une dimension de la planification nucléaire. Le cas d'une attaque classique sous couvert d'armes nucléaires de faible puissance, ou celui d'une attaque nucléaire limitée dans un conflit régional impliquant une puissance nucléaire majeure, sont des problèmes pour les planificateurs américains

13. Cas d'attaques conventionnelles sur des satellites d'alerte avancée, que l'on peine à qualifier de circonstance extrême relevant de la dissuasion nucléaire, par exemple.

14. « Les États-Unis retireront leurs missiles de croisière nucléaire lancés depuis la mer (*TLAM-N*). Ce système poursuit un objectif redondant dans l'arsenal des États-Unis. C'est l'un des nombreux moyens de déploiement d'armes nucléaires en temps de crise. D'autres moyens prévoient le déploiement de bombardiers équipés soit de bombes soit de missiles de croisière, ou le déploiement d'aéronefs à double capacité. De plus, les ICBM et SLBM américains sont capables de frapper tout adversaire potentiel. Les missions de dissuasion et d'assurance dévolues aux *TLAM-N* peuvent être remplies de manière adéquate par ces autres dispositifs. »

depuis de nombreuses années, l'issue ne pouvant être ni l'acceptation d'un chantage nucléaire, ni la mise en œuvre de moyens stratégiques démesurés. Est-ce à dire que la surpuissance des capacités classiques des États-Unis, associée à la triade stratégique dans le cadre d'une dissuasion élargie modernisée ne seraient pas *assez* dissuasives pour des adversaires sensiblement plus faibles ? Ces adversaires ont-ils à ce point besoin de se voir opposer des capacités nucléaires limitées pour abdiquer une tentation d'agression régionale dite limitée ?

La prise de position officielle des États-Unis dans le débat sur l'emploi limité des armes nucléaires se traduit, qu'on le veuille ou non, par la fourniture d'options capacitaires nouvelles prêtes à l'emploi. Si un État A déclare répondre à un déséquilibre classique au profit d'un État B par le développement d'options nucléaires limitées, et que l'État B répond en développant à son tour des options similaires, une course aux armements s'enclenche qui, en l'absence de mesures de transparence et d'*arms control*, fragilise les deux postures, y compris celle de l'État B – en l'occurrence les États-Unis. On touche ici à l'une des limites intrinsèques de l'exercice dissuasif, quand cet exercice est insuffisamment encadré.

Une nouvelle course aux armements ?

L'ajout de nouvelles options suggère l'insuffisance, et donc la faiblesse, du dispositif actuel. Au sens propre, la Russie se trouverait donc actuellement dans une situation d'avantage comparatif, qu'elle pourrait exploiter le temps que ces options soient débattues, acceptées, traduites budgétairement, mises en œuvre et rendues opérationnelles. Est-ce à dire que la dissuasion nucléaire des États-Unis est aujourd'hui fragile ? Quelles conséquences en tirer en Europe et en Asie, pour les adversaires comme pour les alliés ?

Enfin, la dimension symbolique du nouveau choix doctrinal américain ne doit pas être négligée. Les États-Unis vont se retrouver sous les feux des arènes multilatérales de sécurité collective comme mauvais élève du désarmement, à la place de la Russie, et en laissant la Chine dans une ombre diplomatique qu'elle affectionne parce qu'elle la sert. L'autorité diplomatique du pays en sera affaiblie, et non renforcée.

Continuité plutôt que rupture

La version 2018 de la NPR s'inscrit dans la lignée des versions précédentes de 2010, 2002, et 1994, et les auteurs revendiquent de se situer dans

la continuité des postures défendues par les administrations précédentes¹⁵. En tout état de cause, la NPR 2018 ne saurait constituer une révolution conceptuelle en elle-même.

Le document de 2018 rappelle celui de 2002, et s'en rapproche par certaines propositions, tout en étant plus « conservateur » : la notion de « nouvelle triade » n'est pas reprise, et la défense antimissile n'est plus confortée ni promue dans son rôle dissuasif. En outre, le nouveau document s'oppose aux approches internationalistes et d'inspiration constructiviste de celui de 2010, même s'il rappelle nombre d'éléments de ce dernier, notamment la poursuite du programme de modernisation en cours. La notion d'incertitude stratégique et celle de l'anticipation nécessaire pour y faire face ne sont guère inédites. On les retrouve dans plusieurs documents de doctrine précédents, y compris les NPR. Russie et Chine sont toujours les deux cibles principales de la NPR, et le rôle fondamental assigné aux armes nucléaires dans la stratégie de défense américaine n'a pas varié.

Les développements capacitaires qui seront proposés au Congrès ne sont pas tout à fait inédits. Ils reflètent un débat stratégique nourri, qui court aux États-Unis depuis le début du siècle. Rien n'indique, de plus, quand les nouveaux choix seront soumis au Congrès. En l'état, rien dans les premières propositions de l'administration pour l'année fiscale 2019 ne les engage financièrement.

La réduction du rôle des armes nucléaires dans la stratégie de défense des États-Unis a été une constante depuis la fin de la guerre froide. Les NPR de 1994, 2002 et 2010 l'ont rappelée, selon des modalités diverses. À ce titre, il est compréhensible que la décision de relance d'un programme d'armes non stratégiques par la NPR 2018 émeuve. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une augmentation du nombre de têtes de l'arsenal mais d'un redéploiement et d'une modulation des ogives. Ensuite, cette décision n'est pas mécaniquement synonyme d'un accroissement du rôle des armes nucléaires.

La crainte d'une banalisation de l'arme nucléaire par abaissement du seuil d'emploi n'est pas inédite aux États-Unis. Elle avait déjà accompagné

15. « Tous les présidents des États-Unis depuis 1945 ont considéré l'emploi des armes nucléaires dans des circonstances extrêmes seulement et dans un but défensif [...] Depuis plus de six décennies les officiels américains ont insisté sur le besoin pour les États-Unis de détenir des capacités nucléaires nécessaires, y compris un NC3, pour dissuader les adversaires, assurer les alliés, permettre aux États-Unis de remplir leurs objectifs en cas d'échec de la dissuasion [...] Tout au long des décennies passées, les plus hautes autorités des États-Unis ont insisté sur le fait que la principale priorité pour le département de la Défense est la dissuasion d'une attaque nucléaire et, par conséquent, le soutien des capacités nucléaires nécessaires à l'exercice de la dissuasion. »

la parution de la NPR de l'administration Bush. Il s'agissait alors du projet d'ajouter à l'arsenal deux armes : la *Reliable Replacement Warhead* (RRW) et la *Robust Nuclear Earth Penetrator* (RNEP).

Le programme RRW proposé par la National Nuclear Safety Administration (NNSA) sur les conseils du Congrès en 2004 consistait à lancer un effort pluriannuel pour introduire de nouveaux concepts de têtes optimisées, plus modernes, plus sûres, plus faciles à produire, la première étant la RW1. Il s'agissait également de réduire le besoin d'essais. Le programme promettait enfin une réduction significative du nombre de têtes dans l'arsenal¹⁶. La perception – erronée – selon laquelle les États-Unis étaient sur le point de produire une nouvelle arme nucléaire, associée au coût du programme, à son ampleur et à certaines incertitudes techniques, décida le Congrès à refuser son financement année après année, jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Barack Obama qui y mit un terme.

Un abaissement du seuil d'emploi du nucléaire ?

Bombe à charge nucléaire pénétrante, la RNEP, variation nucléaire d'une bombe conventionnelle dite *Bunker Buster*, avait pour vocation de traiter des objectifs durcis ou profondément enterrés. Des études de faisabilité furent menées, puis abandonnées en 2005, à la fois pour des raisons de coûts, d'efficacité non avérée pour certaines cibles, de redondance avec les *Bunker Busters* conventionnelles éprouvées, et de perspectives de dommages collatéraux sous forme de retombées radioactives massives¹⁷. Abandonnée en cours de second mandat par l'administration Bush, la RNEP pâtit alors d'être une arme d'emploi.

Ici encore, la NPR 2018, qui omet de mentionner les épisodes RRW et RNEP, se situe dans la continuité de la politique nucléaire américaine, en appelant à des options de réponses nucléaires flexibles et limitées¹⁸. On peut encore rappeler que le redéploiement de missiles de croisière nucléaires *TLAM-N* sur des plates-formes sous-marines en Asie avait déjà été prévu dans la NPR 1994 dans le cas d'une crise, alors que les mêmes missiles de croisière sur bâtiments de surface étaient supprimés par ce premier examen général de posture.

16. J. Lewis, «After the Reliable Replacement Warhead: What's Next for the U.S. Nuclear Arsenal?», *Arms Control Today*, 4 décembre 2008, disponible sur : <www.armscontrol.org>.

17. K. D. Atherton, «The Bunker-Busting Nuclear Bomb that Almost Was», *Popular Science*, 15 avril 2017, disponible sur : <www.popsci.com>.

18. «Toutes les administrations américaines au cours des six décennies passées ont appelé de leurs vœux des options de réponse nucléaire flexibles et limitées, notamment pour soutenir le but visant à rétablir la dissuasion dans le cas d'un éventuel échec.»

En définitive, rappelle James Mattis dans sa préface, «en aucune manière, l'approche [de cette NPR] n'abaisse le seuil nucléaire.» Au contraire, ajoute-t-il, en démontrant aux adversaires que même «un usage limité des armes nucléaires» contre les intérêts américains serait plus coûteux qu'envisagé, la nouvelle stratégie des États-Unis contribue à relever ce seuil¹⁹...

L'examen de la nouvelle posture nucléaire américaine – document dont on aura compris qu'il est peu consensuel – suggère les idées synthétiques suivantes.

L'évaluation des menaces pesant sur la sécurité des États-Unis et de leurs alliés reflète une perception occidentale, réaliste et néo-réaliste du monde contemporain et des rapports entre États.

Son caractère réactif et offensif à l'égard de la Russie et de la Chine traduit, en creux, une relative inquiétude à l'égard de l'apparition de deux compétiteurs stratégiques après 30 ans de suprématie sans faille.

Quelle que soit la validité du raisonnement stratégique sur la dégradation de l'environnement de sécurité mondial, la NPR 2018 entend y répondre directement, attribuant aux armes nucléaires une pertinence et une place renouvelées dans le dispositif de défense américain, après une relative dilution déclaratoire dans les examens de posture de 2002 (nouvelle triade) et de 2010 (fin historique de la compétition stratégique avec la Russie).

L'avenir de la NPR 2018 sera prioritairement budgétaire, dans le cadre d'un débat bipartisan au Congrès. Le coût du seul processus de modernisation/remplacement des forces nucléaires américaines a donné lieu à de nombreux chiffrages ces dernières années, qui varient selon le périmètre pris en compte. L'on peut en tout état de cause estimer ce coût au moins à un triplement du coût annuel actuel. Ainsi les nouvelles options capacitaires tomberont-elles, ou seront-elles peut-être modifiées pour des raisons budgétaires, comme ce fut souvent le cas par le passé outre-Atlantique.

19. «Pour être clair, cela n'est pas destiné à, ni cela ne permet "une guerre nucléaire". Cela n'abaissera pas non plus le seuil d'emploi de l'arme nucléaire. Au contraire, accroître les options de réponse nucléaire adaptées élèvera le seuil nucléaire et permettra de s'assurer que de potentiels adversaires ne puissent percevoir d'avantage possible à l'escalade nucléaire limitée, rendant l'emploi des armes nucléaires moins probable.»

L'avenir de la NPR 2018 sera donc aussi politique et symbolique. Les nouveautés du document relèvent essentiellement de l'inflexion, mais ont déjà été et continueront d'être identifiées comme des ruptures. En particulier, la notion d'utilisation d'armes tactiques par la nouvelle administration sera longtemps reprise en Corée du Nord, en Iran, en Russie, et en Chine, ainsi que dans nombre d'États militant pour le désarmement nucléaire. Il est probable que l'administration en place ne parviendra pas à convaincre du contraire.



Mots clés

États-Unis
Stratégie nucléaire
Seuil nucléaire
Armes tactiques