

N° 313

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 février 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mai 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) à la suite d'une *mission* effectuée aux *États-Unis du 6 au 8 mai 2002*,

Par MM. Xavier de VILLEPIN, Didier BOULAUD, Michel CALDAGUÈS et Jean PUECH,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Paul Delevoye, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

Amérique du Nord.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
QUESTIONS D'ACTUALITE INTERNATIONALE : LES VUES AMERICAINES SUR LE PROCHE-ORIENT ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	8
I. LA QUESTION DU PROCHE-ORIENT : UN ECHO LARGEMENT FAVORABLE POUR LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT ISRAELIEN	9
A. LES OSCILLATIONS DE LA POLITIQUE AMERICAINE AU PROCHE-ORIENT DEPUIS L'ENTREE EN FONCTION DU PRESIDENT BUSH	9
1. <i>Une administration aux prises avec des influences contradictoires</i>	9
2. <i>L'intervention du Président Bush : une ligne qui prend en compte les exigences de sécurité israéliennes</i>	11
B. L'INFLUENCE GRANDISSANTE DES SOUTIENS D'ISRAËL AUX ETATS-UNIS	12
C. UN JUGEMENT SOUVENT SEVERE SUR LES POSITIONS FRANÇAISES	13
II. LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME : UNE PRIORITE DESORMAIS CENTREE SUR L'IRAK	15
A. L'AMERIQUE EN GUERRE CONTRE LE TERRORISME ET LES ETATS DE « L'AXE DU MAL »	15
1. <i>Terrorisme et armes de destruction massive : un seul et même ennemi</i>	15
2. <i>La menace d'attaques biologiques ou chimiques : un sentiment de vulnérabilité qui se généralise</i>	16
B. LA CAMPAGNE MILITAIRE EN AFGHANISTAN	18
C. VERS UNE INTERVENTION CONTRE L'IRAK ?	19
1. <i>Le renversement du régime irakien : un objectif largement partagé, mais des interrogations sur le recours à l'option militaire</i>	20
2. <i>Les scénarios d'intervention militaire</i>	22
LA POLITIQUE DE DEFENSE DES ETATS-UNIS : UNE NATION EN QUETE D'INVULNERABILITE	24
I. UN CADRE CONCEPTUEL REFORMULE : LA QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW ET LA NUCLEAR POSTURE REVIEW	26
A. LA « QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW » : UNE CONFIRMATION DES GRANDES LIGNES DE LA « TRANSFORMATION » DE L'OUTIL MILITAIRE AMERICAIN	27
1. <i>La genèse de la Quadrennial Defense Review : un contexte profondément modifié par les attaques du 11 septembre 2001</i>	27
2. <i>Les objectifs assignés à l'outil militaire américain dans le nouvel environnement stratégique</i>	29
a) <i>L'analyse de l'environnement stratégique : prolifération des armes de destruction massive et déplacement des intérêts de sécurité des Etats-Unis vers l'Asie</i>	29
b) <i>Les objectifs assignés à l'outil militaire américain : un infléchissement plus qu'un bouleversement des priorités</i>	31

c) Un modèle bâti sur une approche « capacitaire » pour une défense invulnérable se réservant le droit d'agir en premier	32
3. Les axes de la « transformation » des forces américaines	33
B. LA « NUCLEAR POSTURE REVIEW »: UN NOUVEAU CONCEPT DE DISSUASION	35
1. Des forces nucléaires réduites mais plus performantes pour une dissuasion reposant aussi sur des moyens conventionnels	36
2. Reprise des essais nucléaires : une question qui reste ouverte	37
3. La relance du débat sur une la « banalisation » l'arme nucléaire	38
II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE DEFENSE	41
A. UN PROGRAMME « ROBUSTE » ET AMBITIEUX DE DEFENSE ANTIMISSILE.....	41
1. Une détermination renforcée face à la menace des armes de destruction massive	41
2. Le retrait du traité ABM : un pas décisif franchi dans un climat de relative résignation internationale.....	43
3. Les composants de la Missile defense : une architecture ambitieuse.....	44
a) Un système global aux objectifs plus larges que la National missile defense	44
b) Les programmes impliqués dans la Missile defense	46
B. L'IMPLICATION DES ARMEES DANS LA DEFENSE DU TERRITOIRE NATIONAL (HOMELAND DEFENSE)	48
C. LE REDRESSEMENT DES BUDGETS MILITAIRES	50
1. Une forte augmentation qui doit se poursuivre au cours des prochaines années.....	50
2. Un effort de défense massif qui mérite d'être relativisé.....	53
III. LA REDEFINITION DES RELATIONS STRATEGIQUES DES ETATS-UNIS AVEC LA RUSSIE ET LES ALLIES DE L'OTAN	56
A. UNE NOUVELLE RELATION STRATEGIQUE AVEC LA RUSSIE.....	56
1. Un accord de réduction des armements stratégiques conforme aux préoccupations américaines	57
2. Une volonté de faire de la Russie un partenaire central sur la non-prolifération	58
B. L'ALLIANCE ATLANTIQUE FACE A LA NOUVELLE POLITIQUE AMERICAINE.....	59
1. Quelle vocation pour l'OTAN dans la stratégie américaine ?.....	59
2. Les propositions américaines pour une « transformation » de l'OTAN.....	60
CONCLUSION	63
EXAMEN EN COMMISSION	65
ANNEXE I - LES FORCES MILITAIRES DES ETATS-UNIS.....	71
ANNEXE II - LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES	74

Mesdames, Messieurs,

Du 6 au 8 mai 2002, une délégation de votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est rendue à Washington en vue principalement de mieux évaluer les nouvelles orientations et les implications de la politique de défense américaine, un an et demi après l'entrée en fonction du Président Georges W. Bush et de son administration, période qui aura bien entendu été dominée par les attaques du 11 septembre 2001 et par la riposte qui leur a succédé. Les entretiens devaient également permettre d'aborder la plupart des sujets d'actualité internationale, en particulier la situation au Proche-Orient et la lutte contre le terrorisme.

Conduite par M. Xavier de Villepin, président de la commission, cette délégation était également composée de MM. Michel Caldaguès, Jean Puech et Didier Boulaud.

Ce déplacement a permis d'établir des contacts avec plus d'une vingtaine de personnalités américaines¹, à savoir :

- au Sénat et à la Chambre des Représentants, plusieurs parlementaires républicains et démocrates ;

- au Conseil national de sécurité, deux conseillers spéciaux du Président Georges W. Bush pour les questions de défense ;

- au département de la Défense, deux adjoints de M. Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense,

- au département d'Etat, plusieurs proches collaborateurs de M. Colin Powell, Secrétaire d'Etat,

- enfin des experts, universitaires ou chercheurs, et des journalistes.

Tout au long de cette visite, la délégation a également bénéficié de l'assistance et des éclairages de l'Ambassadeur de France à Washington,

¹ Voir en annexe la liste des personnalités rencontrées.

M. François Bujon de l'Estang, et de ses collaborateurs, auxquels elle tient à exprimer sa plus vive gratitude.

*

* *

Au cours de son déplacement, la délégation n'avait pas l'ambition d'aborder tous les aspects de la politique des Etats-Unis sur la scène internationale, ni l'ensemble des sujets intéressant les relations transatlantiques. Elle a néanmoins évoqué avec ses interlocuteurs les questions les plus actuelles, à savoir la situation au Proche-Orient et la lutte contre le terrorisme.

L'objet principal de cette mission d'information était cependant de compléter et d'actualiser l'ensemble des éléments que votre commission a pu recueillir depuis l'entrée en fonction de l'actuelle administration américaine, sur ses orientations en matière de politique de défense.

En totale cohérence avec les positions exprimées par le Parti républicain durant la présidence Clinton, le Président George W. Bush et son équipe ont régulièrement affirmé avec force la priorité qu'ils accordaient à la politique de sécurité et de défense, notamment sur le plan budgétaire, tout en affichant une volonté de profonde révision stratégique.

Deux « revues », l'une sur la politique de défense dans son ensemble, et l'autre sur la posture nucléaire, ont été conduites pour formuler le cadre conceptuel nouveau dans lequel s'inscrit désormais la politique militaire américaine. Dans le même temps, une nouvelle relation stratégique avec la Russie a été recherchée, avec l'objectif de dépasser définitivement les schémas hérités de la guerre froide.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001, vécues comme un profond traumatisme par l'ensemble de la société américaine, n'ont pu que renforcer la priorité accordée à la sécurité nationale. L'attention s'est focalisée sur les nouvelles menaces, notamment les armes de destruction massive, nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques, et sur les moyens d'y parer. Les options de l'administration républicaine s'en sont trouvées largement confortées.

Enfin, le déclenchement de l'action militaire en Afghanistan et l'entrée dans une guerre d'un type nouveau prenant pour cible le terrorisme international et les Etats de l'« axe du mal » provoquent d'ores et déjà des inflexions dans les priorités de la politique de défense, dans la vision américaine du rôle assigné aux alliances, notamment à l'OTAN, aussi bien qu'en matière de conduite des opérations militaires.

Dans ce contexte, on ne peut qu'être frappé par les différences de perception de part et d'autre de l'Atlantique, et par la disproportion croissante des efforts de défense, ce qui ne manque pas de soulever de multiples interrogations sur l'évolution des relations transatlantiques.

L'ensemble de ces éléments justifiaient que votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consacre un rapport d'information à la politique de défense des Etats-Unis.

*

* *

Le présent rapport d'information comportera deux parties :

- une première partie rendra compte plus particulièrement des **entretiens de la délégation** sur les deux principaux sujets qui dominaient l'actualité internationale au moment de son déplacement, à savoir le **Proche-Orient** et la **guerre contre le terrorisme** ;

- une seconde partie, relative à ce qui constituait l'objet principal de la mission, fera le point sur les **nouvelles orientations de la politique de défense américaine**.

QUESTIONS D'ACTUALITE INTERNATIONALE :

LES VUES AMERICAINES SUR LE PROCHE-ORIENT ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le séjour de la délégation intervenait à moins de six mois des élections parlementaires de mi-mandat qui verront, au mois de novembre 2002, le renouvellement d'un tiers du Sénat et de l'intégralité de la Chambre des Représentants. Depuis la défection du sénateur républicain du Vermont James Jeffords, désormais inscrit comme indépendant, les Démocrates disposent d'un siège d'avance au Sénat (50 sièges contre 49 aux Républicains). A la Chambre des Représentants, les Républicains bénéficient en revanche d'une courte majorité (221 sièges sur 435).

C'est dire que les **élections de novembre** seront très disputées. Le consensus bi-partisan consécutif aux attaques du 11 septembre 2001 tend naturellement à s'estomper et n'aura constitué qu'une parenthèse dans le cours de la vie politique américaine. De même, les enjeux de la politique intérieure pèsent de nouveau plus fortement sur les **débats de politique étrangère**. Ces derniers se concentrent sur la situation au Proche-Orient et sur la guerre contre le terrorisme.

Le déplacement de la délégation coïncidait avec l'une des récentes visites à Washington du Premier ministre israélien Ariel Sharon, venu remettre au Président Bush un rapport rassemblant des éléments destinés à démontrer l'implication de Yasser Arafat et de l'Autorité palestinienne dans les actions terroristes. L'**attitude de la diplomatie américaine à l'égard du conflit israélo-palestinien** a donc figuré au centre de plusieurs entretiens de la délégation, notamment au Département d'Etat et au Congrès.

Par ailleurs, tous les esprits des interlocuteurs de la délégation restaient dominés par la **lutte contre le terrorisme**, la campagne contre Al Quai da et l'éventualité d'étapes ultérieures, en premier lieu contre l'Irak. Ceci a permis de mesurer combien, dans le droit fil du discours sur l'état de l'Union prononcé par le Président Bush le 29 janvier dernier, **les Etats-Unis se considèrent aujourd'hui en état de guerre**, une guerre globale, qui ne se réduit pas à un théâtre bien circonscrit, ni à un ennemi bien identifié, et à laquelle aucun terme ne peut être assigné.

Sans prétendre analyser ici l'ensemble des implications de ces deux dossiers internationaux, il paraît utile d'évoquer les principaux points qui ont été abordés lors des entretiens de la délégation et les impressions qu'elle en a recueilli.

I. LA QUESTION DU PROCHE-ORIENT : UN ECHO LARGEMENT FAVORABLE POUR LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT ISRAELIEN

Durant les premiers mois qui ont suivi son installation, l'actuelle administration a semblé rester très en retrait sur le dossier du Proche-Orient. La dégradation de la situation sur le terrain et l'évolution du contexte international après le 11 septembre 2001 l'ont conduit à réviser son attitude. La ligne suivie par le Président Bush a mis quelques temps à s'affirmer, compte tenu notamment de certaines divergences au sein de l'administration.

Au delà des positions exprimées par les responsables américains, la délégation a été frappée par le poids grandissant, dans la classe politique et dans l'opinion publique, des soutiens à la politique du gouvernement israélien. Il pourrait s'agir là d'une tendance de fond susceptible d'influencer durablement la politique des Etats-Unis au Proche-Orient.

La délégation a également pu constater que cette évolution provoquait une incompréhension supplémentaire entre les deux rives de l'Atlantique, aggravée par une polémique persistante sur une supposée montée de l'antisémitisme en France.

A. LES OSCILLATIONS DE LA POLITIQUE AMERICAINE AU PROCHE-ORIENT DEPUIS L'ENTREE EN FONCTION DU PRESIDENT BUSH

1. Une administration aux prises avec des influences contradictoires

La politique américaine à l'égard du conflit israélo-palestinien a notablement évolué depuis l'entrée en fonction de l'actuelle administration en janvier 2001. Tout d'abord caractérisée par un certain « laisser-faire » contrastant avec l'activisme de la présidence Clinton, elle est revenue en direction d'une implication plus directe, avec la confirmation de principe de l'objectif d'un futur Etat palestinien mais des prises de position qui, sur le terrain, confortent largement le gouvernement israélien.

L'**impression d'hésitation** qui a été ressentie en Europe durant plusieurs mois a été confirmée par plusieurs interlocuteurs de la délégation.

Pour un parlementaire démocrate rencontré au Congrès, l'administration Bush a délibérément voulu prendre, dès son arrivée, le **contre-pied de la présidence Clinton** en s'efforçant de s'impliquer le moins possible sur ce dossier. La précédente administration aurait en quelque sorte gaspillé son énergie pour de piètres résultats. Selon ce parlementaire, le récent

retour dans le jeu des États-Unis viserait surtout à éviter que la détérioration de la situation en Israël n'oblige à différer, ou ne compromette, une action contre l'Irak.

De plusieurs sources, il se confirme qu'avant même les attaques du 11 septembre 2001, l'élimination du régime de Saddam Hussein revêtait un caractère prioritaire pour une large partie de l'administration, qui ne souhaitait pas se laisser détourner de cet objectif et voir sa marge de manœuvre restreinte par un engagement diplomatique sur les questions israélo-palestiniennes.

Les événements du 11 septembre ont renforcé cette détermination, mais dans le même temps, du fait notamment du durcissement de la politique israélienne, ils ont créé dans la région un climat moins favorable à une action à l'encontre de l'Irak.

Au-delà de cette première appréciation, la délégation a ressenti à travers ses divers contacts qu'**une ligne claire peinait à s'imposer**, du fait notamment d'**influences contradictoires sur l'exécutif américain**.

Au **Département d'État**, les responsables rencontrés par la délégation ont estimé que l'opinion européenne n'avait pas lieu de s'émouvoir d'une quelconque ambiguïté dans la politique américaine. Ils ont rappelé les **positions très claires exprimées par le Président Bush**, devant l'assemblée générale des Nations Unies à l'automne 2001, puis de nouveau en avril dernier, **en faveur de l'existence de deux Etats, Israël et la Palestine**, vivant côte à côte dans des frontières sûres.

L'accent a été mis sur les efforts déployés par le Secrétaire d'État Colin Powell, visant à relancer le dialogue entre les deux parties, grâce à une médiation internationale. Sa proposition d'organiser une **conférence internationale** de courte durée, suivie de négociations bilatérales entre les deux parties, a été présentée à la délégation comme le moyen de réamorcer le dialogue.

Pour un proche collaborateur de Colin Powell, il importait d'emblée de donner une perspective politique claire aux palestiniens, qui ne pouvait être que la constitution de leur propre Etat. Dans l'immédiat, l'objectif serait de favoriser la reconstruction de l'Autorité palestinienne, et notamment de restaurer ses capacités en matière de sécurité. Cette analyse des responsables du Département d'État ne semblait pas impliquer - du moins est-ce l'impression ressentie par les membres de la délégation - l'éviction de Yasser Arafat de ce processus, en dépit de la remise au Président Bush par le Premier ministre israélien d'un rapport mettant, semble-t-il, en cause le leader palestinien dans les attentats terroristes, à la fois « par action et par omission ».

Il est toutefois apparu à la délégation que **la voie équilibrée défendue par le Secrétaire d'Etat n'emportait pas l'adhésion de l'ensemble de l'exécutif**. Cela était par exemple visible au flou entourant le projet de conférence internationale, dont ni la date, ni le format, ni l'ordre du jour n'ont fait l'objet d'informations précises.

Le manque d'unité de vue au sein de l'exécutif a été souligné, au Congrès, par un parlementaire républicain proche de Colin Powell, conscient que la politique américaine au Proche-Orient donnait l'impression de « varier d'un jour à l'autre ». D'autres experts de diverses sensibilités ont porté un jugement analogue.

Il semble en effet que le Département d'État se soit heurté à des positions plus franchement pro-israéliennes de conseillers du Président et de responsables du Département de la défense. L'influence du Pentagone sur la conduite de la politique étrangère constitue d'ailleurs une caractéristique de l'actuelle administration. Enfin, au sein du Congrès, les parlementaires soutenant la ligne modérée de Colin Powell représentent une opinion très minoritaire, une majorité se dégageant en faveur d'une ligne dure vis à vis de Yasser Arafat et des Palestiniens. Ces divergences ont d'une certaine manière paralysé l'action de l'exécutif américain, entravant l'émergence d'une ligne claire et d'initiatives de nature à débloquer la situation.

Ce n'est qu'à la fin du mois de juin que s'est véritablement affirmée une doctrine plus précise.

2. L'intervention du Président Bush : une ligne qui prend en compte les exigences de sécurité israéliennes

Dans son **allocution prononcée le 24 juin**, le **Président Bush** ne mentionne plus le projet de conférence internationale lancé par Colin Powell. La reprise du dialogue entre les deux parties est désormais subordonnée aux yeux de Washington, et conformément aux souhaits du gouvernement israélien, à la **mise en place d'une « direction palestinienne nouvelle et différente »** et à l'élection « **de nouveaux dirigeants qui ne soient pas compromis par le terrorisme** ».

La coexistence de « *deux Etats, vivant côte à côte, en paix et en sécurité* » demeure l'objectif de principe des Etats-Unis, mais ceux-ci **ne soutiendront la création d'un Etat palestinien**, aux frontières et à la souveraineté provisoires dans un premier temps, **qu'après la mise en place de nouveaux dirigeants, de nouvelles institutions et de nouveaux règlements de sécurité avec les Etats voisins**, et à condition que ces dirigeants luttent activement contre les terroristes et démantèlent leur infrastructure.

Si le président Bush appelle le gouvernement israélien à **cesser l'implantation de nouvelles colonies** dans les territoires palestiniens, il considère que **le retrait des forces israéliennes** sur les positions qu'elles occupaient avant le début de la seconde « intifada », fin septembre 2000, **reste conditionné aux progrès réalisés en matière de sécurité.**

Enfin, le Président Bush estime que si toutes les conditions mentionnées sont respectées, un accord sur un statut définitif pourrait être conclu d'ici à trois ans.

C'est donc une **ligne prenant très largement en compte les vues du gouvernement israélien** qui s'est imposée. Elle reflète une tendance de fond au sein de la classe dirigeante américaine.

B. L'INFLUENCE GRANDISSANTE DES SOUTIENS D'ISRAËL AUX ETATS-UNIS

Les liens politiques, économiques, militaires et humains entre les Etats-Unis et Israël sont anciens, multiples et très solides. Ils tirent aussi leur force d'une **communauté de valeur profondément ressentie dans les milieux dirigeants américains**. Il est fréquemment souligné, la délégation a pu le vérifier, qu'Israël est le seul Etat démocratique de toute la région proche et moyen-orientale. On pourrait ajouter qu'il s'agit également de la seule économie de marché de la zone. Les deux Etats ont été créés par des pionniers animés d'un idéal voisin, et partagent le même héritage judéo-chrétien. Enfin, si la communauté juive ne représente que 2,3% de la population américaine, l'influence des liens personnels très denses entre Américains et Israéliens s'exerce dans de nombreux secteurs de la société, et au-delà même de cette communauté.

Cette solidarité traditionnelle entre les deux pays prend toutefois une forme nouvelle. Au cours des dix dernières années, **les défenseurs d'un soutien plus affirmé à Israël ont rencontré un écho grandissant.**

L'un des révélateurs les plus marquants de cette évolution est **l'infléchissement de la ligne du parti républicain.**

Jusqu'à présent, le parti démocrate était considéré comme le plus proche d'Israël, et l'on estimait qu'il recueillait environ 80% des suffrages dans la communauté juive. Le parti républicain apparaissait en revanche, par comparaison avec les démocrates, comme relativement « pro-arabe », notamment en raison de ses liens avec les grandes compagnies pétrolières.

La situation est désormais très différente. En cohérence avec une stratégie électorale qui l'a également conduit à rechercher les suffrages des communautés noire et hispanique, **le parti républicain s'est rapproché de la**

communauté juive. Mais c'est surtout sous l'**influence de son aile « conservatrice chrétienne »**, et pour des raisons idéologiques, qu'il est désormais beaucoup plus sensible aux arguments israéliens. On constate ainsi que certains groupes protestants fondamentalistes manifestent à l'égard de la politique du gouvernement Sharon un soutien beaucoup plus inconditionnel que celui d'associations juives. L'émergence de tels courants de pensée, notamment dans le sud et le centre des Etats-Unis, renforce la **sympathie active vis à vis d'Israël** dans des milieux qui y restaient indifférents il y a quelques années encore.

Enfin, la force des *lobbies* et la part qu'ils prennent au financement des partis politiques et des campagnes électorales, sont un élément parfaitement admis de la démocratie américaine. Ceux qui expriment des vues pro-israéliennes, comme l'AIPAC (*American Israël public affairs committee*) sont reconnus pour leur efficacité.

Tous ces éléments ont permis d'établir un véritable **consensus bipartisan au Congrès en faveur d'Israël**. D'une certaine manière, la politique du gouvernement Sharon bénéficie au Congrès d'un soutien beaucoup plus large qu'au sein de l'administration et de l'opinion publique. L'idée que les Etats-Unis pourraient exercer des pressions sur Israël pour infléchir la politique de son gouvernement y est mal reçue.

En dernier lieu, depuis les attaques du 11 septembre, **les référence à une lutte commune contre un même ennemi -le terrorisme- se multiplient**. Alors que les dirigeants israéliens affichaient immédiatement leur solidarité en mettant en exergue leur propre expérience du terrorisme, les images montrant certaines scènes de joie dans les pays arabes et en Palestine étaient abondamment diffusées. L'analogie entre les actions terroristes en Israël et le traumatisme que viennent de subir les Etats-Unis se révèle efficace, auprès de l'opinion américaine et au sein du Congrès, pour justifier les exigences de sécurité du gouvernement israélien, ses actions punitives ou préventives, et son refus de reconnaître Yasser Arafat comme un interlocuteur valable.

C. UN JUGEMENT SOUVENT SEVERE SUR LES POSITIONS FRANÇAISES

Au cours de ses différents entretiens, la délégation a pu mesurer, sur la question du Proche-Orient, les **différences de perception entre les Etats-Unis et l'Europe**, et singulièrement la France.

S'agissant des positions européennes et de la politique française, c'est surtout au Congrès que s'est exprimée le plus nettement la déception ou l'incompréhension, face à une attitude jugée trop défavorable à Israël.

En revanche, et de manière plus générale, plusieurs des interlocuteurs de la délégation se sont déclarés choqués de la **présentation faite par les**

médias européens des événements en Israël et dans les territoires palestiniens. Ils ont notamment évoqué un parti-pris systématique en faveur de la cause palestinienne donnant une vision déséquilibrée de la situation, minimisant les méfaits du terrorisme et occultant les compromissions des autorités palestiniennes. A leurs yeux, il s'agissait là d'un élément déterminant dans la formation de l'opinion européenne et dans son inclination vers les thèses palestiniennes.

C'est dans ce contexte critique vis à vis de l'Europe que s'est développée au cours des derniers mois, à travers la presse ou les télévisions, une **campagne sur la recrudescence de l'antisémitisme en France.** Cette campagne s'appuie en partie sur des faits réels, tels que les actes commis à l'encontre de synagogues, mais surtout sur des interprétations biaisées et des généralisations abusives.

Comme l'a constaté la délégation, qui a été interrogée à ce sujet, un lien est opéré entre l'importance de la communauté musulmane en France et l'insécurité qui frapperait nos compatriotes juifs. Un amalgame est également fait avec les événements de la dernière guerre mondiale, ou encore avec le score de Jean-Marie Le Pen à l'élection présidentielle.

Bien que les autorités françaises aux Etats-Unis, et en premier lieu notre ambassadeur, aient effectué toutes les mises au point nécessaires, on doit constater que cette campagne se poursuit et parvient, dans certains cas, à porter ses fruits. Boycott de produits français, annulations de voyages ou prises de position hostiles à la France en sont les résultats les plus visibles, même s'ils restent heureusement d'ampleur très limitée.

La délégation se devait de rapporter cette réalité, qui l'a amenée à fournir des explications et à effectuer des mises au point devant ses interlocuteurs. Le Président de la République a d'ailleurs lui-même manifesté son étonnement devant le Président Bush à ce sujet lors de sa venue à Paris à la fin du mois de mai. Il paraît clair que cette polémique assez artificielle est liée aux débats sur la situation au Proche-Orient, et qu'elle traduit l'amplification des divergences entre une partie de l'opinion américaine et l'opinion européenne.

II. LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME : UNE PRIORITE DESORMAIS CENTREE SUR L'IRAK

Le second grand sujet d'actualité internationale abordé par la délégation avec ses interlocuteurs concernait bien entendu les suites des attaques du 11 septembre 2001 et la guerre contre le terrorisme dans laquelle se sont engagés les Etats-Unis. Le présent rapport reprendra ce terme de « guerre » car c'est bien celui qui est utilisé par les responsables politiques américains. C'est d'ailleurs une **logique de guerre** qui inspire désormais une large partie de leur action extérieure, avec en particulier pour conséquence **l'accentuation du discours unilatéraliste** et une **militarisation croissante de la politique étrangère**.

Dans le cadre de ses entretiens, la délégation a abordé cette guerre sous trois aspects. Elle a tout d'abord évoqué le cadre général de la politique américaine contre le terrorisme. Elle a également abordé la campagne militaire en cours en Afghanistan. Enfin, la question d'une éventuelle action à l'encontre de l'Irak a été très présente dans nombre d'entretiens.

A. L'AMERIQUE EN GUERRE CONTRE LE TERRORISME ET LES ETATS DE « L'AXE DU MAL »

1. Terrorisme et armes de destruction massive : un seul et même ennemi

« *Alors que nous sommes réunis ce soir, **notre pays est en guerre...*** ». C'est par ces mots que débutait le discours sur l'état de l'Union prononcé par George W. Bush le 29 janvier dernier devant le Congrès. « ***Notre guerre contre le terrorisme ne fait que commencer*** » poursuivait-il dans la même intervention.

Cette guerre se fixe **deux grands objectifs**, qui seront poursuivis « *sans relâche et patiemment* » :

- pourchasser et détruire les **réseaux terroristes**,
- éliminer la menace des terroristes et des gouvernements qui cherchent à se doter d'**armes chimiques, biologiques ou nucléaires**.

La guerre contre le terrorisme va bien au delà de la campagne d'Afghanistan, puisqu'elle vise les « *dizaines de milliers de terroristes* » formés dans les camps d'entraînement d'une « *douzaine de pays au moins* ». Sont nommément cités les organisations telles que le Hamas, le Hezbollah, le

Djihad islamique et la Jaish-i-Mohammed, ainsi que les camps situés aux Philippines et en Somalie.

D'autre part, un lien direct est établi entre le terrorisme et les gouvernements qui les parrainent, tout en menaçant les Etats-Unis et leurs amis avec des armes de destruction massive. Cet « **axe du mal** » comprend **la Corée du Nord, l'Iran et l'Irak**, même si l'administration américaine, comme le confirme le dernier rapport du Département d'Etat sur le terrorisme dans le monde, considère aussi Cuba, la Libye, le Soudan et la Syrie comme des Etats commanditaires du terrorisme.

Selon l'une des personnalités rencontrées par la délégation, il s'agit là pour le Président Bush d'une véritable « croisade laï que ». L'ampleur des attaques du 11 septembre 2001, qui dénote la volonté d'infliger des pertes humaines en grand nombre, la dissémination du bacille du charbon (*anthrax*) dans les semaines qui ont suivi, la découverte au mois de mars 2002 dans des installations d'Al-Quaï da d'un laboratoire en construction dont tout laisse à penser qu'il était destiné à produire des armes biologiques, sont autant d'éléments mis en avant par les dirigeants américains pour crédibiliser le **lien entre terrorisme et armes de destruction massive** et pour donner à l'action contre les organisations et les régimes impliqués par ces activités le caractère d'**urgence mondiale**.

Lors de ses différents entretiens au Conseil national de sécurité et au Pentagone, plusieurs responsables rencontrés ont détaillé devant la délégation les capacités de destruction massive dont disposeraient ou chercheraient à disposer les pays de l'« axe du mal », qui développent de surcroît des programmes de missiles balistiques. Ils ont également souligné que ces pays n'agissaient pas nécessairement séparément les uns des autres, et que des coopérations s'étaient établies. Les exportations de technologies sensibles, en particulier par la Corée du Nord, alimentent cette prolifération.

Au delà des cercles de spécialistes des questions de sécurité, **le sentiment d'une menace liée aux armes de destruction massive est désormais très largement répandu, tout comme la nécessité urgente d'éliminer cette menace.**

2. La menace d'attaques biologiques ou chimiques : un sentiment de vulnérabilité qui se généralise

La délégation a également pu constater que le **risque d'une attaque biologique ou chimique** constitue une préoccupation très vive chez de nombreux responsables politiques américains.

Lors d'une réunion au *Center for international and strategic studies* (CSIS), ce sujet a été longuement abordé.

Il semble désormais clair que la contamination par le bacille du charbon opérée par le biais du courrier postal provenait d'une source située sur le territoire américain, compte tenu de la sophistication de la matière produite. Des interrogations subsistent sur les intentions réelles des auteurs de ces actes. Toutefois, l'opinion a été marquée non seulement par leur bilan humain (5 morts et de nombreuses personnes infectées), mais aussi par leur impact sur la vie du pays et la difficulté à les prévenir et à les traiter. Plusieurs mois après cet épisode, des centres de tri étaient encore fermés pour décontamination. Les dommages financiers de ces attentats se chiffrent en milliards de dollars.

Alors que l'*anthrax* est considéré comme relativement facile à combattre, en regard d'autres agents pathogènes plus redoutables comme la variole, sa diffusion en quantité limitée a mis en lumière les carences des pouvoirs publics. Les spécialistes du *CSIS* estiment que **14 pays conduisent actuellement des programmes biologiques actifs** et qu'il importe d'en tirer les conséquences en renforçant d'urgence les mesures de protection.

Cette attaque à l'*anthrax* est intervenue alors que les responsables politiques étaient déjà sensibilisés à la **vulnérabilité face au bioterrorisme**.

Un exercice de simulation, baptisé *Dark winter* avait précisément été organisé par le *CSIS* au mois de juin 2001. Cet exercice mettait en scène l'ensemble des autorités civiles et militaires américaines et visait à évaluer leurs réactions face à une attaque utilisant l'agent infectieux de la variole, caractérisé par sa haute virulence et sa facilité de transmission. Cette simulation qui s'est déroulée sur plusieurs jours a mis en évidence l'impréparation des autorités à un tel scénario, la mauvaise coordination entre autorités locales et fédérales et entre les différents services impliqués dans la gestion de la crise. L'insuffisance des stocks de vaccins et la nécessité de préparer des plans d'urgence, en particulier au niveau sanitaire, a été soulignée.

La délégation a retiré de cette présentation une double impression.

Tout d'abord, elle constaté que de **nombreux travaux sur les risques de terrorisme biologique ou chimique** avaient déjà été menés aux Etats-Unis, qui possèdent incontestablement sur ce point une **longueur d'avance sur l'Europe**. Certaines personnalités rencontrées se sont d'ailleurs inquiétées de la faiblesse des réflexions européennes en la matière, et ont souligné la nécessité d'une coopération transatlantique beaucoup plus active.

Par ailleurs, elle a pu mesurer la **réalité du sentiment d'inquiétude** face à ce risque, ce qui explique largement l'écho favorable reçu par le discours sur les armes de destruction massive et la nécessité d'éliminer les régimes qui s'en équipent.

Ainsi, bien que la probabilité qu'un groupe terroriste parvienne à s'emparer du virus de la variole apparaisse faible, compte tenu de l'éradication de cette maladie depuis la campagne de vaccination menée par l'Organisation mondiale de la santé en 1977, les inquiétudes portent sur la sûreté des deux dépôts officiels du virus qui subsistent, aux Etats-Unis et en Russie, mais surtout sur l'existence de dépôts non déclarés. Des interrogations subsistent sur la situation des laboratoires de l'ex-Union soviétique où étaient produites des suspensions liquides de la variole pouvant être placées dans des munitions. Le devenir des scientifiques qui travaillaient dans ces laboratoires nourrit également des craintes. De même, des soupçons pèsent sur l'existence de dépôts non déclarés dans d'autres pays, notamment en Irak et en Corée du nord.

Tout en considérant que pour un groupe terroriste, l'acquisition, la production, la militarisation et la dissémination d'agents biologiques constituent une opération extrêmement complexe, les analystes américains ne croient pas ces obstacles insurmontables pour des groupes aussi organisés qu'Al Quai da.

Le sentiment dominant chez les responsables politiques américains est aujourd'hui qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur la plus ou moins grande probabilité de la menace des armes biologiques, mais qu'il faut dès à présent agir pour se prémunir de telles attaques.

B. LA CAMPAGNE MILITAIRE EN AFGHANISTAN

Déclenchée le 7 octobre 2001, la campagne militaire en Afghanistan a permis d'atteindre la plupart des objectifs que s'étaient fixés les Etats-Unis, et en premier lieu le renversement du régime taliban. L'enlèvement promis par certains commentateurs, qui mettaient en doute l'efficacité des frappes aériennes, a été évité grâce au relais constitué sur le terrain par les forces anti-taliban.

Pour autant, l'action militaire s'avère plus longue et plus difficile que prévue. De nombreux chefs taliban demeurent actifs et regroupent leurs forces. Les autorités américaines estiment qu'il leur faudra poursuivre l'opération jusqu'à la fin de l'année au moins pour espérer éliminer ces groupes. Les forces américaines participant à la campagne sur le terrain s'élèveraient à 5.200 hommes actuellement.

La délégation a évoqué à plusieurs reprises le déroulement de la campagne avec ses interlocuteurs.

Tout d'abord, il est important de signaler que les contributions militaires alliées, et notamment la **contribution française**, ont fait l'objet d'une présentation très positive aux Etats-Unis, non seulement du seul point de

vue de la solidarité qu'elles expriment, mais également pour leur utilité militaire. L'opération en cours demeure néanmoins purement nationale, en grande partie parce que les Etats-Unis disposent à eux seuls de la plupart des moyens nécessaires à la riposte, mais aussi pour éviter d'avoir à subir les contraintes d'une coalition constituée.

Les responsables américains ont veillé à **éviter toute interaction entre l'opération « liberté immuable » et l'action de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS)** mise en place à Kaboul sous la responsabilité des Nations Unies. Toutefois, la situation demeurant, sur le plan sécuritaire, extrêmement incertaine hors de Kaboul, la **création d'une armée afghane** entraînée et équipée par une présence internationale (notamment des forces spéciales américaines) a été réaffirmée comme une priorité pour Washington.

Enfin, la conduite des opérations elles-mêmes ne se caractérise pas par une forte implication de l'échelon politique. Si la direction stratégique des opérations relève du Pentagone, une **très large latitude est laissée au commandant d'opération**, le général Franks, qui centralise l'ensemble des activités militaires depuis l'*US Central Command* de Tampa.

Cette **séparation nette entre le niveau politique et le chef d'opération**, qui rend compte mais dispose en pratique d'une très large autonomie de décision, témoigne d'une différence d'approche supplémentaire entre les Etats-Unis et l'Europe. Elle joue également dans la méfiance américaine vis à vis du rôle des alliances institutionnalisées dans la conduite d'actions militaires. S'il n'est pas concevable dans le cadre national que les chefs militaires américains aient obligation de solliciter systématiquement l'accord des dirigeants politiques pour choisir les cibles et décider des frappes, cela l'est encore moins dans un cadre multinational. L'expérience du conflit du Kosovo est à cet égard régulièrement évoquée comme un exemple à ne plus rééditer.

C. VERS UNE INTERVENTION CONTRE L'IRAK ?

Dès les attaques du 11 septembre, la possibilité d'un lien entre l'Irak et les actions terroristes a été évoquée. Rien n'est jusqu'à présent venu alimenter concrètement cette hypothèse, même si les autorités américaines rappellent que l'Irak est le seul pays arabo-musulman qui n'a pas condamné ces attaques. Par ailleurs, l'Irak est dénoncé par les Etats-Unis comme un Etat commanditaire du terrorisme, Washington reconnaissant toutefois que les groupes que Bagdad encourage prennent pour cible principale les dissidents irakiens à l'étranger.

C'est surtout la **détention d'armes de destruction massive** qui concentre l'hostilité des Etats-Unis au régime irakien. L'administration

américaine souligne que depuis l'**arrêt des inspections internationales** menées sous l'égide des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, en 1998, plus aucune garantie ne peut être apportée en la matière. Sont particulièrement visés les programmes bactériologiques (notamment le bacille du charbon) et chimiques (gaz neurotoxiques), la capacité de l'Irak à élaborer une arme nucléaire dans un délai de deux ans, voire d'un an seulement en cas d'achat de matériels fissiles, grâce au maintien d'une infrastructure appropriée, ainsi que les programmes de missiles balistiques.

Le fait que le régime irakien ait utilisé par le passé des armes chimiques est fréquemment souligné pour convaincre qu'il n'hésiterait pas le cas échéant à les tourner contre les Etats-Unis ou leurs alliés. Le danger proviendrait de Saddam Hussein lui-même, mais aussi de groupes terroristes qu'il pourrait armer.

1. Le renversement du régime irakien : un objectif largement partagé, mais des interrogations sur le recours à l'option militaire

La délégation a abordé la question de l'Irak avec nombre de ses interlocuteurs. Que ce soit au sein de l'administration, dans les deux formations politiques au Congrès ou parmi les experts et les journalistes, la réalité de l'arsenal mis au point par le régime irakien et la menace qu'il représente ne sont guère contestées.

Le degré de probabilité d'une **action militaire contre l'Irak** et les différentes options envisageables ont également été évoqués au cours des entretiens.

Le sentiment dominant est aujourd'hui que l'**engagement personnel du Président George W. Bush** sur le sujet a été extrêmement ferme et lui impose désormais de mener à bien le renversement du régime de Bagdad, objectif central de la guerre contre le terrorisme annoncée dans son discours sur l'état de l'Union. On souligne également le poids, dans son entourage, d'anciens collaborateurs de son père marqués par la victoire « inachevée » de la guerre du Golfe. Si Saddam Hussein parvenait à se maintenir à la tête de l'Etat irakien d'ici l'élection présidentielle de novembre 2004, il en résulterait, de l'avis général, un affaiblissement du Président Bush pour la conquête d'un second mandat.

Bien qu'ayant soutenu la récente modification du régime des sanctions contre l'Irak, et tout en défendant, sur le principe, la nécessité des inspections internationales relatives aux programmes nucléaires, bactériologiques, chimiques et balistiques, les autorités américaines affichent leur **scepticisme sur la possibilité d'un retour des inspecteurs des Nations-**

Unies en Irak. Elles estiment que ces inspections seront en tout état de cause inefficaces car l'Irak continuera à dissimuler ses activités illicites et à tromper la communauté internationale, sauf à ce qu'un régime extrêmement contraignant et sans condition soit imposé à Bagdad. Elles voient dans les discussions actuelles une nouvelle tentative de Bagdad pour gagner du temps sans la moindre intention d'aboutir à un accord.

Au-delà de nuances sur la méthode à suivre, le **consensus semble assez fort dans les milieux politiques**, y compris au sein du parti démocrate, **sur la nécessité d'en finir avec Saddam Hussein.** Cette conviction se fonde sur la certitude que l'Irak n'a pas la volonté réelle de se soumettre à des inspections sans conditions et poursuit, malgré les injonctions de la communauté internationale, des programmes d'armes de destruction massive. La possibilité d'utiliser ces armes sur des missiles balistiques ou d'en doter des organisations terroristes constitue aux yeux des responsables américains une **menace permanente et insupportable** pour les États-Unis comme pour l'ensemble du monde occidental.

Pour la plupart des interlocuteurs de la délégation, il ne faisait donc guère de doute que la **décision de principe de mener une offensive contre l'Irak** avait été prise, même s'il reste à en préciser le moment et les modalités.

Mais un débat a visiblement traversé l'administration sur ce point.

Tout d'abord, avec l'évolution du conflit israélo-palestinien s'est posée la question de savoir si Washington devait ou non s'impliquer sur le plan diplomatique et dans quelle mesure ce dossier interférerait avec le traitement du problème irakien.

Ensuite, lors d'une tournée dans les pays arabes, le vice-président Cheney aurait recueilli, auprès des divers dirigeants rencontrés, un écho assez unanimement défavorable vis à vis d'une intervention contre l'Irak.

Enfin, comme on l'a vérifié lors du passage du Président Bush à Berlin, les alliés occidentaux des États-Unis manifestent de réelles réserves. Un expert confiait à ce sujet à la délégation que seule compterait réellement en la matière, aux yeux des États-Unis, l'attitude du Royaume-Uni.

Il apparaît donc que sur le plan politique, une telle intervention s'engagerait dans un contexte régional et international bien différent de celui qui prévalait lors de la guerre du Golfe, alors qu'il s'agissait, en riposte à une agression, de libérer un pays souverain envahi par les forces armées de l'État voisin.

2. Les scénarios d'intervention militaire

Sur un plan strictement militaire, plusieurs responsables ont expliqué à la délégation que la remise en condition des forces américaines imposerait un délai de plusieurs mois. Il s'agit en particulier de reconstituer les stocks de munitions, et notamment les armes de haute précision, et d'effectuer les opérations de maintenance indispensables sur les bâtiments et les avions engagés pour la campagne d'Afghanistan. Divers éléments techniques militent également pour qu'une éventuelle offensive militaire se déroule en hiver, ce qui conduit certains commentateurs à assurer qu'elle se produira au **début de l'année 2003**.

Il reste cependant à définir la forme que prendrait cette intervention.

Plusieurs hypothèses ont cours.

La première porterait sur une **invasion militaire totale**, conçue sur le modèle de l'opération Tempête du désert en 1991. L'Arabie saoudite n'étant pas disposée à autoriser l'utilisation de son territoire pour une telle offensive, les forces terrestres et aériennes devraient agir à partir d'autres bases. Dans ce cas, outre le Koweït, la Turquie serait sollicitée et serait appelée à jouer un rôle très important. Selon les différentes sources, une telle offensive nécessiterait un **corps expéditionnaire compris entre 200 000 à 300 000 hommes**, soit de quatre à six divisions pour les forces terrestres, de 700 à 1 000 avions et une force navale pouvant compter jusqu'à cinq groupes aéronavals. La constitution et la montée en puissance de ces forces exigeraient trois à cinq mois.

Une deuxième hypothèse, radicalement différente, mise sur une **action indirecte s'appuyant essentiellement sur des groupes d'opposition irakiens** auxquels les Etats-Unis apporteraient l'aide technique et financière nécessaire. Cette option est généralement écartée compte tenu des précédents échecs de rébellions visant à renverser Saddam Hussein.

À mi-chemin entre ces deux options, une troisième hypothèse vise à reproduire peu ou prou la démarche adoptée en Afghanistan. Des **frappes aériennes intensives et précises** seraient **combinées avec une intervention au sol des forces spéciales américaines agissant en liaison avec des forces terrestres locales** opposées au régime en place. C'est avec l'opposition kurde au nord du pays et la communauté chiite musulmane au sud que seraient constituées ces forces locales hostiles à Saddam Hussein.

Il semblerait que les Etats-Unis accentuent actuellement leurs efforts pour **rassembler et coordonner des groupes d'opposition** auxquels se joindraient d'anciens militaires irakiens. Toutefois, beaucoup d'analystes mettent en doute la possibilité de constituer à partir de ces éléments disparates

une force crédible, face à l'organisation et à la puissance militaire du régime irakien, ce qui rend également incertain ce scénario intermédiaire.

Pour l'un des experts rencontrés par la délégation, les éléments les plus déterminés à agir parmi les conseillers du Président Bush privilégieraient une intervention engageant un volume limité de forces américaines et sur-évalueraient la possibilité de s'appuyer sur des forces locales. Les responsables militaires, selon une logique compréhensible, mettraient pour leur part l'accent sur les capacités de résistance des forces irakiennes, et considèreraient que si une offensive était décidée, elle devrait au contraire mettre en œuvre un dispositif américain beaucoup plus étoffé.

Au moment où la délégation s'est rendue à Washington, les conditions d'une intervention militaire contre l'Irak apparaissaient encore en débat.

Mais c'est surtout la mise sur pied d'une alternative politique crédible au régime actuel qui semblait la plus incertaine, alors que les incidences d'un conflit de ce type sur l'ensemble du monde arabe ne faisaient pas l'objet d'une évaluation approfondie.

En supposant qu'une action militaire provoque le renversement de Saddam Hussein, la perspective d'un Irak faible et fragmenté, avec ses communautés chiite au sud et kurde au nord, n'est pas faite pour diminuer l'instabilité dans la région. Sur ce point, la délégation n'a pas obtenu de réponses satisfaisantes.

LA POLITIQUE DE DEFENSE DES ETATS-UNIS : UNE NATION EN QUETE D'INVULNERABILITE

La politique de défense des Etats-Unis, telle qu'elle est aujourd'hui formulée et mise en œuvre, apparaît déterminée par **trois facteurs principaux**.

Elle est tout d'abord directement inspirée des **conceptions doctrinales de l'actuelle administration**, forgées au cours de la dernière décennie dans les cercles républicains et déjà influentes, au cours des années passées, en particulier au sein du Congrès. Elles se caractérisent par le **rôle primordial accordé à la puissance militaire** dans la conduite de la politique extérieure et par la **volonté de réviser radicalement le cadre stratégique issu de la guerre froide**. Cette révision passe par l'abandon d'accords ou de traités jugés obsolètes, mais surtout par une **adaptation des forces armées aux nouvelles menaces**, au premier rang desquelles figure la prolifération des armes de destruction massive. Parallèlement, l'outil militaire américain se doit de pouvoir garantir la sécurité nationale dans une large variété de cas de figure, grâce notamment à une supériorité technologique absolue.

Le deuxième facteur est bien entendu lié aux attaques du 11 septembre 2001 et aux **exigences de la guerre dans laquelle les Etats-Unis sont désormais engagés contre le terrorisme et « l'axe du mal »**. Parmi ces exigences, qui confirment et accentuent les orientations définies par le Président Georges W. Bush au cours de son début de mandat, **la protection du territoire américain s'impose comme un impératif absolu**, alors que les **moyens militaires** doivent être **adaptés aux actions punitives ou préventives contre les organisations et les régimes menaçants**.

Enfin, troisième facteur, **des moyens financiers considérables sont dégagés au service de cette volonté politique**. La priorité budgétaire accordée à la défense et la spectaculaire progression des crédits militaires envisagée pour les années à venir, permettront, si elles sont suivies d'effet, de mener un **effort « tous azimuts » de renforcement des capacités offensives et défensives** de l'appareil militaire américain.

Au cours de son séjour à Washington, et plus particulièrement au travers de ses contacts au Conseil national de sécurité, au Pentagone et avec plusieurs experts, la délégation de la commission des Affaires étrangères et de la défense a pu mesurer ces évolutions majeures. A l'aide des informations

recueillies, elle a été en mesure d'approfondir trois principaux aspects du sujet :

- le cadre général de la politique de défense américaine, tel qu'il est notamment formulé dans deux documents d'orientation présentés par le Pentagone au cours des derniers mois : la *Quadrennial Defense Review* et la *Nuclear Posture Review*,

- la mise en œuvre de la politique de défense elle-même au travers de la poursuite du programme de défense antimissile (*Missile Defense*), de la protection du territoire national dans le cadre de la « *Homeland Defense* » et des priorités retenues par un budget de défense en forte augmentation,

- enfin, l'évolution des relations stratégiques que les Etats-Unis entretiennent avec deux grands partenaires : leur adversaire d'hier, la Russie, d'une part, et leurs alliés de l'OTAN d'autre part.

I. UN CADRE CONCEPTUEL REFORMULE : LA QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW ET LA NUCLEAR POSTURE REVIEW

Les tendances actuelles de la politique de défense des Etats-Unis peuvent se résumer en quelques grandes caractéristiques.

Tout d'abord, **une priorité absolue est accordée à la protection du territoire national américain**, dont la vulnérabilité a été dramatiquement démontrée le 11 septembre 2001. Cette priorité se traduit par de multiples développements, tant sur le plan civil, avec la mise en place d'un bureau pour la sécurité intérieure (*Office for Homeland Security*), prélude éventuel à un futur ministère de la sécurité intérieure, que sur le plan militaire, qu'il s'agisse de la relance du projet de défense antimissile (*Missile Defense*) ou de la réorganisation des grands commandements interarmées.

Deuxièmement -la délégation l'a constaté auprès de tous ses interlocuteurs- le sentiment que pèsent sur les Etats-Unis de **nouvelles menaces**, imprévisibles et multiformes, s'accompagne d'une **polarisation sur les armes de destruction massive** –nucléaires, bactériologiques, chimiques ou radiologiques- armes dont pourraient disposer certains Etats mal intentionnés ou des organisations terroristes. La prolifération de telles armes et la possibilité de les utiliser au moyen de missiles balistiques à longue portée constituent aujourd'hui incontestablement **la préoccupation majeure, tant au sein de l'exécutif qu'au Congrès**. Il s'agit là d'une différence de perception importante entre les Etats-Unis et les pays européens, bien que ces derniers soient, aux yeux des Américains, tout aussi concernés, sinon davantage, du fait de leur proximité géographique avec les pays s'équipant de capacités balistiques.

Troisièmement, ces nouvelles menaces provoquent un **déplacement des préoccupations stratégiques des Etats-Unis vers l'Asie** au sens large, de l'Irak et l'Iran jusqu'à la Corée du Nord. Au-delà de ces trois pays constituant pour le Président Bush « l'axe du mal », la **montée en puissance de la Chine**, bien que rarement évoquée officiellement, reste un déterminant majeur de la politique américaine.

Enfin, de même que la menace soviétique avait inspiré la politique de défense des Etats-Unis tout au long de la guerre froide, c'est un nouveau défi qu'elle doit aujourd'hui relever, en apportant à l'outil militaire les transformations nécessaires. L'incertitude du nouveau contexte impose de se doter du **plus large éventail possible de capacités permettant de réagir en toute circonstance avec l'assurance d'une suprématie absolue**. Cette suprématie militaire américaine doit être préservée et accentuée, grâce à des équipements hautement sophistiqués, en particulier dans le domaine du renseignement, des communications et des capacités de frappe à longue distance avec des armements de précision. La politique d'équipement des

forces ne vise rien moins qu'à garantir une **invulnérabilité** mise à mal le 11 septembre 2001.

Dans ce nouvel environnement, **les Etats-Unis** se veulent pragmatiques et réactifs, et **ne s'interdisent a priori aucune option**, y compris, semble-t-il, dans le domaine nucléaire. La puissance militaire américaine se veut dissuasive à l'encontre de tout ennemi potentiel. Si l'action militaire peut intervenir en riposte à une agression, la **légitimité de l'action en premier**, à titre préventif, est reconnue, en vue de désarmer des organisations ou des régimes menaçants. Comptant davantage sur leurs propres forces que sur les traités internationaux ou sur les alliances institutionnelles, les Etats-Unis entendent conserver les mains libres pour préserver leur sécurité.

A. LA « QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW » : UNE CONFIRMATION DES GRANDES LIGNES DE LA « TRANSFORMATION » DE L'OUTIL MILITAIRE AMERICAIN

Depuis 1993, la loi fédérale fait obligation à chaque administration en début de mandat d'établir un **document de référence relatif à la stratégie de défense des Etats-Unis**. Après les « revues » élaborées par l'administration démocrate en 1993 puis en 1997, la *Quadrennial Defense Review (QDR)* de septembre 2001 constituait donc le troisième exercice du genre et était particulièrement attendue, compte tenu de l'importance accordée par le Président Georges W. Bush aux questions de défense et des ambitions réformatrices de ses conseillers.

1. La genèse de la Quadrennial Defense Review : un contexte profondément modifié par les attaques du 11 septembre 2001

La valeur et la portée de la *Quadrennial Defense Review*, présentée le 30 septembre 2001 au Congrès, ont été largement modifiées par les attaques terroristes survenues quelques jours plus tôt à New York et Washington.

L'exercice s'était en effet engagé dans des conditions à bien des égards délicates pour le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld.

Convaincu de l'inadaptation au nouveau contexte géopolitique et aux nouvelles menaces de l'appareil militaire américain, trop marqué à ses yeux par l'héritage de la guerre froide, Donald Rumsfeld avait lancé dès son entrée en fonction une « revue stratégique » avec l'ambition de réviser radicalement l'outil de défense. Cette démarche s'est rapidement heurtée à de vives résistances au sein de l'institution militaire et du Congrès. Dans le contexte budgétaire du moment, elle impliquait une réduction du personnel des forces et l'abandon de certains programmes d'équipement, alors même que plusieurs

points phares du programme républicain, comme la priorité accordée à une version beaucoup plus élaborée de la défense antimissile, ne faisaient pas l'unanimité.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont profondément modifié le contexte politique dans lequel a été présenté la *Quadrennial Defense Review*.

En premier lieu, **ces évènements tragiques ont pleinement confirmé les analyses relatives aux nouvelles menaces**, en particulier aux **menaces « asymétriques »** liées au terrorisme ou aux armes biologiques et chimiques, et ils ont légitimé la nécessité de s'y adapter, comme ne cessait de le préconiser la nouvelle administration. Les premiers enseignements des attaques du 11 septembre ont été intégrés au document qui devait être présenté quelques jours plus tard. Loin d'en imposer la révision ou le remaniement, ils en ont au contraire renforcé la pertinence, venant à l'appui des démonstrations du Pentagone.

Deuxièmement, le choc du 11 septembre a favorisé un **consensus politique** autour du caractère prioritaire de la protection du territoire américain et de la modernisation de l'outil militaire.

Enfin, la perspective d'un **contexte budgétaire totalement nouveau**, et beaucoup plus favorable à la défense, a rendu bien moins nécessaires les arbitrages douloureux que laissaient présager les projets initiaux de Donald Rumsfeld. Les préoccupations de la nouvelle administration ont ainsi pu être prises en compte sans pour autant imposer une remise en cause trop radicale de l'organisation et de l'équipement des forces.

Ce contexte bien particulier donne à la *Quadrennial Defense Review* du 30 septembre 2001 une double caractéristique :

- elle reflète la **continuité** plus qu'elle ne constitue une rupture dans la politique de défense des Etats-Unis,

- elle entérine néanmoins et **accentue des inflexions amorcées depuis la fin de la guerre froide** et formalise les grandes lignes d'une **« transformation » de l'outil militaire américain.**

2. Les objectifs assignés à l'outil militaire américain dans le nouvel environnement stratégique

a) L'analyse de l'environnement stratégique : prolifération des armes de destruction massive et déplacement des intérêts de sécurité des Etats-Unis vers l'Asie

Sans constituer sur ce point une innovation, la *Quadrennial Defense Review* traduit avec force les **évolutions intervenues aux Etats-Unis dans la perception de la menace** au cours des dernières années. Diffuse, imprévisible, difficile à localiser et à identifier, cette menace est néanmoins directement ressentie et pèse sur la population, le territoire et les infrastructures d'un pays dont la position géographique, à l'abri de deux vastes océans, ne constitue plus une protection absolue. Elle tient essentiellement en trois types de phénomènes :

- la **prolifération d'armes de destruction massive**, comprenant des armes chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et explosives à haut rendement (CBRNE¹),
- le développement de **programmes de missiles balistiques** à moyenne et à longue portée, notamment par des Etats complaisants vis à vis du terrorisme international,
- les capacités militaires et de destruction dont des **groupes terroristes** peuvent eux-mêmes se doter, grâce au soutien de ces Etats.

La *Quadrennial Defense Review* traduit un autre élément important : si la menace est ressentie si fortement, ce n'est pas en raison de l'émergence d'adversaires pouvant contester la supériorité militaire des Etats-Unis, mais au contraire parce que cette supériorité crée ses propres vulnérabilités qu'un éventuel adversaire pourrait exploiter : ces vulnérabilités vont d'une large ouverture sur le monde à la dépendance croissante vis à vis des technologies de l'information et de la communication. La notion de « **menace asymétrique** » est ainsi extrêmement présente dans le document.

Comme a pu le constater la délégation de la commission lors de ses nombreux contacts, la vision exprimée par la *Quadrennial Defense Review* n'est en rien une construction théorique de quelques spécialistes de la prospective. Elle reflète fidèlement un **sentiment largement répandu dans la classe politique et dans l'administration américaines**.

Le premier enseignement tiré de cette menace nouvelle, crédibilisée par les attaques du 11 septembre, est la **nécessité de redonner clairement la**

¹ *chemical, biological, radiological, nuclear and enhanced high explosive*

priorité à la protection du territoire national américain (*Homeland Defense*) et de ses approches terrestres, maritimes, aériennes ou dans l'espace.

Toutefois, contrairement aux opinions qui s'exprimaient il y a quelques mois encore au sein du parti républicain, ce **recentrage sur l'objectif de protection du territoire national** n'encourage pas pour autant la tentation de l'isolationnisme et du désengagement à l'extérieur.

Au contraire, la *Quadrennial Defense Review* insiste sur la **nécessité de maintenir un important dispositif militaire stationné à l'extérieur**, y compris en augmentant le nombre de bases permanentes et les possibilités d'installations temporaires à l'étranger. Cette présence extérieure vise au moins autant à protéger les Etats-Unis, par son effet dissuasif et son rôle de point d'appui pour des actions de force, qu'à garantir la sécurité des pays alliés et amis.

Dans le même ordre d'idée, il se confirme que le 11 septembre 2001 a démontré l'impossibilité du repli sur soi et de l'indifférence au monde extérieur. Les **préoccupations géopolitiques** des Etats-Unis **se déplacent cependant franchement en direction de l'Asie** au sens large, le long d'un « axe d'instabilité » allant du Moyen-Orient à l'Asie du Nord-Est. Si la dépendance vis à vis des ressources énergétiques du **Moyen Orient** est rappelée, cette région est surtout signalée comme un **foyer de prolifération d'armes de destruction massive et de capacités balistiques**, et comme une base pour les groupes terroristes. La zone littorale de l'Asie de l'Est, s'étendant du Golfe du Bengale à la mer du Japon est également identifiée comme une région à risques, alors que la présence militaire américaine y est jugée insuffisante. Enfin, la **montée en puissance de Chine** transparaît comme une **préoccupation majeure**, dans une allusion à peine voilée à la possibilité de voir émerger dans la région un compétiteur disposant de « formidables ressources » au service de ses ambitions militaires.

Lors de sa visite au Pentagone, la délégation a eu la confirmation qu'en dépit de la relative discrétion avec laquelle ils s'expriment sur le sujet, les responsables américains de la défense considéraient la **Chine**, à l'horizon de 10 à 20 ans, comme une **puissance pouvant mettre en cause les intérêts de sécurité des Etats-Unis**.

La menace chinoise sur Taï wan, vis à vis duquel l'actuelle administration a réaffirmé l'engagement de défense américain, n'est pas le seul facteur en cause. Le Pentagone considère ainsi que **la Chine s'est procurée des armements sophistiqués** auprès de la Russie. Elle poursuivrait un important **programme balistique** concernant des missiles à courte portée pouvant atteindre les bases américaines au Japon et deux nouveaux types de missiles intercontinentaux, ainsi que des recherches sur les têtes nucléaires multiples. Les interlocuteurs de la délégation ont également évoqué les recherches chinoises sur des **technologies pouvant neutraliser le système de**

commandement et de contrôle ainsi que le dispositif satellitaire américains, ce qui rejoint les avertissements exprimés avant sa prise de fonction par Donald Rumsfeld sur le risque d'un « Pearl Harbour de l'espace » exploitant la dépendance américaine à l'égard des satellites.

b) Les objectifs assignés à l'outil militaire américain : un infléchissement plus qu'un bouleversement des priorités

Dans ce contexte, l'appareil militaire américain se voit assigner **quatre objectifs**.

Le premier est d'assurer la **défense du territoire des Etats-Unis**, ce qui demande une implication beaucoup plus forte du Pentagone dans la « *Homeland Defense* » même si celle-ci n'est pas, bien entendu, de son ressort exclusif et fait intervenir à titre principal des acteurs civils.

Le deuxième objectif est de **dissuader les agressions** grâce à la présence militaire extérieure et à sa capacité de réaction, notamment par redéploiement des troupes. La *Quadrennial Defense Review* consacre d'ailleurs l'**élargissement de la notion de dissuasion** qui, au-delà des forces nucléaires, s'appuie sur des moyens défensifs (défense antimissile) et offensifs impliquant une mobilité accrue des forces, l'articulation des moyens de renseignement et de communication, ou encore la capacité de frapper à longue distance et avec précision les objectifs ennemis.

Le troisième objectif consiste, en cas de conflit, à **pouvoir l'emporter simultanément sur deux théâtres majeurs**, et de manière décisive sur l'un d'entre eux. Cette dernière précision est une innovation et vise la capacité à pouvoir occuper un pays ou à provoquer un changement de régime politique, cas de figure qui témoigne des frustrations ayant suivi la guerre du Golfe.

Le dernier objectif vise à pouvoir conduire un nombre limité d'opérations dans des **crises de faible intensité**. Il ne s'agit visiblement pas là d'une priorité et il est révélateur que le document marque une préférence pour que de telles opérations soient plutôt menées avec des pays alliés ou amis. Il s'agit d'ailleurs de la seule hypothèse dans laquelle l'action en coalition soit clairement mise en exergue.

De manière générale, la *Quadrennial Defense Review* se caractérise en effet par la **quasi-absence de mention des alliances constituées** comme l'OTAN, sinon à titre périphérique. Certes, la nécessité pour les pays alliés et amis de disposer d'équipements interopérables avec les forces américaines est soulignée, mais c'est ici une approche pragmatique qui prévaut, confirmant le **penchant pour les coalitions de circonstance** déterminées en fonction de la mission et faisant appel, en tant que de besoin, à des contributions extérieures

ne remettant pas en cause la direction des opérations par le commandement américain.

c) Un modèle bâti sur une approche « capacitaire » pour une défense invulnérable se réservant le droit d'agir en premier

Pour le Secrétaire de la Défense, Donald Rumsfeld, ces objectifs appellent la constitution d'un **nouveau modèle** bâti non pour répondre à une menace bien identifiée et localisée, mais en fonction des **capacités adaptées à un large éventail de cas de figure**. Il s'agira moins de raisonner en se référant à un adversaire déterminé et aux points qu'il pourrait frapper, que de dresser l'inventaire exhaustif des moyens que pourrait utiliser un éventuel agresseur et de pouvoir apporter, pour chacun d'entre eux, une réponse appropriée.

Cette **approche capacitaire** doit intégrer la possibilité d'attaques asymétriques, ou utilisant la surprise ou la déception. Elle implique le **développement d'une large gamme de moyens devant préserver la supériorité américaine** : capacités de surveillance et de renseignement, de frappe de précision à longue distance, de projection de force sous bref délai et de mobilité.

La stratégie capacitaire doit également viser **l'élimination de tout sanctuaire possible pour l'ennemi**, grâce aux moyens de surveillance, aux possibilités d'engagement rapide et de frappes de précision, par une combinaison de moyens aériens et terrestres, contre des types variés de cibles fixes ou mobiles.

Cette approche insiste également sur le **volet préventif**, non seulement dans le domaine du renseignement et de la surveillance, mais également de l'action offensive, sous la forme de frappes destinées à dissuader, prévenir ou contrer une attaque.

Sous-jacent dans la *Quadrennial Defense Review*, le **droit d'action en premier**, et non plus simplement en riposte à une agression, a été **formulé beaucoup plus nettement par le Président Georges W. Bush**.

Dans son discours sur l'état de l'Union, le 29 janvier dernier, faisant allusion aux Etats de « l'axe du mal », il déclarait ne pas vouloir attendre que des incidents surviennent, ni rester inactif « *face à un danger qui se rapproche de plus en plus* ». A l'académie militaire de West Point, le 1^{er} juin, il indiquait plus clairement encore que « *la guerre contre le terrorisme ne sera pas remportée en étant sur la défensive* ». Estimant qu'il fallait « *amener la bataille à l'ennemi, déranger ses plans et devancer les pires menaces avant même qu'elles ne soient mises à jour* », il appelait les Américains à **se tenir « prêts pour une action préventive si besoin est ... »**.

3. Les axes de la « transformation » des forces américaines

Contrairement à ce que laissaient entrevoir les intentions premières du Secrétaire de la défense, et du fait du contexte nouveau consécutif au 11 septembre 2001, ouvrant la perspective de moyens financiers supplémentaires pour les armées, la *Quadrennial Defense Review* n'entraînera pas un re-dimensionnement des forces américaines, ni une révision radicale de leur organisation et de leurs équipements.

C'est donc la « **transformation** », terme appelant une évolution sans rupture, qui s'impose à l'issue de la revue. Des priorités nouvelles sont formulées, mais elles ne semblent pas imposer de restructuration en profondeur, et viennent s'ajouter plus qu'elles ne se substituent aux legs du passé.

La « **transformation** » repose sur **quatre « piliers »**, dont on peut dire qu'ils ne font pas appel à des concepts révolutionnaires.

Le premier d'entre eux concerne le **renforcement de la coordination** (« *jointness* ») **à tous les niveaux** : entre les armées, notamment en matière de commandement et de contrôle, avec les alliés et les pays partenaires dans le cadre de coalitions, entre le Pentagone et les différentes agences gouvernementales américaines.

L'un des aspects les plus concrets de cette orientation consiste à mettre en place des **unités combattantes interarmées** (« *Standing Joint Task Forces* »), dont un prototype expérimental pourrait se concentrer sur la capacité à localiser des cibles mobiles et à les traiter avec des moyens de frappe de précision. Une telle unité bénéficierait d'une large gamme de moyens de renseignement allant de capteurs spatiaux à des moyens humains, de capacités de localisation de cibles mobiles et de communication en temps réel aux systèmes d'armes de précision basés au sol, en mer, dans l'air ou dans l'espace. Elle préfigurerait en quelque sorte ce que devrait être l'armée américaine du futur.

On peut remarquer sur ce point que la coordination interarmées figure depuis longtemps parmi les premiers objectifs de toutes les préconisations visant à renforcer l'efficacité de l'outil militaire américain. Il s'agit donc là d'un thème récurrent et d'une figure imposée de tout document d'orientation. Il faut bien constater jusqu'à présent que les progrès accomplis sont restés très limités.

Le cloisonnement et la rivalité entre armées caractérisent encore largement les forces américaines. On le constate dans la concurrence sur les programmes d'équipement, que chaque état-major vient directement défendre dans les commissions du Congrès, remettant en cause les arbitrages effectués au Pentagone. On le constate également dans la doctrine et dans les concepts

d'emploi de forces, que chaque armée développe le plus souvent indépendamment des autres. Il reste donc à voir si l'invocation renouvelée de la coordination interarmées se répercutera concrètement sur l'organisation militaire américaine.

Le deuxième pilier repose sur un développement de l'expérimentation et de l'évaluation de **nouveaux concepts opérationnels**, matériels ou équipements, afin de disposer d'une plus large variété d'options.

Le Pentagone préconise une **plus grande « flexibilité » des forces** et une **mobilité accrue**. Le concept de brigades légères (« *Interim Brigade Combat Teams* ») plus facilement et rapidement déployables est par exemple validé et pourrait être expérimenté en Europe à partir de 2007.

Le troisième pilier consiste à exploiter l'avantage dont disposent les Etats-Unis dans le **domaine du renseignement**, par le renforcement du renseignement humain, par les développements technologiques concernant les drones et les moyens aériens, navals et spatiaux, dédiés au renseignement et surtout pour une meilleure intégration des diverses sources de renseignement. Il s'agit là aussi d'une priorité assez classique dans l'ensemble des armées modernes.

Enfin, le quatrième pilier est plus directement axé sur les **capacités des forces**.

Il concerne tout d'abord l'effort de recherche-développement, avec un objectif d'atteindre 3 % du budget de la défense pour les programmes de sciences et de technologies dans le cadre des études-amont.

La **protection contre les armes de destruction massive** chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et explosives figure parmi les objectifs centraux, avec la recherche sur les contre mesures face au risque chimique et biologique, mais surtout la **confirmation du programme antimissile**. Le projet de la précédente administration qui reposait sur un site d'intercepteurs terrestres, est jugé insuffisant et abandonné au profit d'un programme **plus ambitieux** faisant appel à l'ensemble des technologies possibles pour intercepter les missiles à toutes les phases de leur course.

La transformation impose également de **déjouer les stratégies de « déni d'accès »** que pourrait mettre en œuvre, par le biais de moyens classiques ou d'armes de destruction massive, un adversaire résolu à entraver l'intervention des forces américaines sur un théâtre d'opérations. La réponse passe par des capacités de frappe à long rayon d'action, notamment les avions sans pilote et surtout les bombardiers lourds, par les défenses antimissile, par le renforcement des capacités de projection rapide et de débarquement, par une meilleure protection des personnels afin qu'ils puissent agir dans un environnement contaminé par des attaques chimiques ou biologiques.

Un autre point clef de la « transformation » implique de ne laisser à l'ennemi aucune possibilité de bénéficier d'un **sanctuaire**, qu'il s'agisse de bunkers ou de la protection offerte par des « boucliers humains ». Cela implique de renforcer les capacités dites « C4ISR »¹, les capacités de frappe de précision à partir de vecteurs pilotés ou sans pilotes, la mise au point de nouveaux types de munitions, la capacité de détruire des bunkers durcis et profondément enterrés. Concrètement, ces objectifs se traduiront par la transformation de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de classe *Ohio*, qui seront désormais équipés de missiles de croisière, par le développement des drones de type *Global Hawk* armés ou équipés de moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, et par l'acquisition en plus grand nombre d'armes de précision.

L'accent est également mis sur les **forces spéciales**, sur leur capacité de projection à longue distance et de contact en temps réel avec le commandement.

La dépendance des Etats-Unis à l'égard des moyens spatiaux est soulignée, imposant de renforcer la surveillance et le contrôle de l'espace.

Enfin, la *Quadrennial Defense Review* insiste pour que la « transformation » ne s'opère pas au détriment des **forces classiques** ou traditionnelles (« *legacy forces* »). Ces dernières devront bénéficier d'une « **recapitalisation** », c'est-à-dire d'une remise à niveau de leurs équipements. Le vieillissement du parc d'avions de combat de supériorité aérienne est souligné à titre d'exemple, de même que les déficits en matière de transport aérien stratégique du fait en particulier de l'insuffisante disponibilité des avions de transport *C5 Galaxy*. La prolongation, la valorisation ou le remplacement de nombreux matériels sont jugés nécessaires. La remise à niveau des chars Abrams, des bombardiers B1, des moyens d'autodéfense des bâtiments de la marine ou encore des véhicules d'assaut amphibies est envisagée.

B. LA « NUCLEAR POSTURE REVIEW »: UN NOUVEAU CONCEPT DE DISSUASION

Présentée le 9 janvier 2002 dans une version non classifiée, la revue de posture nucléaire (*Nuclear Posture Review*) aborde un domaine que la *Quadrennial Defense Review* avait volontairement ignoré et amorce, comparée à cette dernière, des évolutions beaucoup plus significatives.

Dans le prolongement des propos de Donald Rumsfeld constatant le caractère inopérant de la dissuasion nucléaire face à des attaques comme celles du 11 septembre 2001, la *Nuclear Posture Review* entend en effet tirer un trait

¹ *Command, Control, Communication, Computer, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*

sur la période de la guerre froide qui avait fondé la doctrine de dissuasion nucléaire durant près de 50 ans, et répondre au nouveau contexte stratégique marqué par l'incertitude, la prolifération et la variété des menaces.

Jugeant dépassée l'actuelle organisation des forces nucléaires, la *Nuclear posture review* retient une conception globale de la dissuasion, dans laquelle le nucléaire ne constitue qu'un volet parmi d'autres.

1. Des forces nucléaires réduites mais plus performantes pour une dissuasion reposant aussi sur des moyens conventionnels

A la triade nucléaire classique (forces nucléaires terrestres, navales et aériennes), elle substitue une **nouvelle triade** fondée :

- sur des **capacités de frappes non-nucléaires comme nucléaires,**
- sur les **défenses antimissile,**
- et sur une « **infrastructure réactive** » préservant, si nécessaire une **capacité de rapide remontée en puissance.**

La mesure la plus spectaculaire, du moins en apparence, officialisée dès le 9 janvier, et donc bien avant la conclusion de l'accord américano-russe sur les arsenaux stratégiques, consiste à **réduire le nombre de têtes « opérationnellement déployées » à un niveau de 1700-2200 têtes d'ici 2012**, contre 6 000 têtes actuellement.

Cette réduction entraînera :

- pour la **composante terrestre**, le démantèlement à partir de 2002 des missiles intercontinentaux *Peacekeeper* (50 missiles dotés de 10 têtes nucléaires), déjà prévu dans le cadre de Start II, et la diminution du nombre de têtes nucléaires sur les 500 missiles intercontinentaux *Minuteman* (passage de trois têtes par missile à une seule) ;
- pour la **composante navale**, la reconversion de 4 sous-marins nucléaires lanceur d'engins de classe *Ohio* avec des armements conventionnels (missiles de croisière) et la diminution du nombre de têtes nucléaires sur les autres SNLE ;
- pour la **composante aéroportée**, l'abandon de la capacité nucléaire sur les bombardiers B1 à long rayon d'action.

Au-delà de l'affichage, il faut observer que **ces réductions s'opèreront à un rythme assez lent**, puisqu'elles s'étaleront jusqu'en 2012 avec une étape intermédiaire fixée autour de 3 800 têtes déployées en 2007. D'autre part, **ces réductions se veulent flexibles et réversibles**, les têtes

retirées n'étant pas systématiquement détruites, mais, pour une part d'entre elles, conservées en réserve afin de pouvoir si nécessaire être réactivées.

La proportion entre les têtes nucléaires détruites et les têtes nucléaires mises en réserve n'a pas été précisée, mais de nombreux commentateurs estiment que seule une minorité des ogives fera l'objet d'une destruction. Les charges nucléaires conservées, qui seront majoritaires si l'on en croit ces mêmes commentateurs, seront placées en statut de **réserve active ou inactive**, selon qu'elles auront été maintenues sur leurs lanceurs ou qu'elles en auront été séparées.

Le deuxième élément important, moins visible mais tout aussi fondamental, concerne la **modernisation des forces nucléaires en service**. S'inquiétant de l'« atrophie » de l'infrastructure américaine, trop négligée à ses yeux depuis plusieurs années, et du vieillissement de plusieurs systèmes d'armes, le Secrétaire à la défense retient plusieurs axes **d'amélioration qualitative de l'arsenal nucléaire américain**.

Il s'agit de renforcer les capacités de commandement et de contrôle, et de moderniser les têtes des missiles intercontinentaux *Minuteman*, des missiles *Trident D5* embarqués sur les sous-marins lanceurs d'engins, des missiles de croisière aéroportés et de la bombe nucléaire B61.

L'engagement nucléaire américain vis à vis des pays de l'OTAN est par ailleurs confirmé et considéré comme un lien politico-militaire fondamental entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Ainsi, les forces nucléaires basées en Europe seront maintenues. Elles reposent désormais uniquement sur des **bombes nucléaires stockées dans des bases de l'OTAN** et destinées à des **avions des pays alliés à double capacité**, voués prioritairement à un rôle conventionnel mais faisant également l'objet d'une préparation pour une mission nucléaire.

2. Reprise des essais nucléaires : une question qui reste ouverte

La *Nuclear Posture Review* souligne également la nécessité d'accélérer la capacité du département de l'énergie à **reprendre si nécessaire des essais nucléaires**. Elle ne préconise pas à proprement parler de reprise des essais, mais elle confirme le refus des Etats-Unis de ratifier le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT) et ne maintient le moratoire instauré en 1992 que dans la mesure où des essais ne seront pas nécessaires pour assurer la fiabilité et la sûreté des armes nucléaires. Plus précisément, alors que l'on estime aujourd'hui à 2 ou 3 ans le délai indispensable avant une éventuelle reprise des essais, l'objectif assigné à l'Agence de la sécurité nucléaire nationale est de **réduire ce délai à un an**.

Une telle perspective de reprise des essais pourrait avoir **deux justifications**.

La première viserait à **garantir la sûreté et la fiabilité des armes nucléaires**. A la différence de la France, qui a testé lors de sa dernière campagne d'essais un concept de charges « robustes », censé réduire les risques de variation dans le temps du comportement des armes et permettre le recours exclusif à la simulation, les Etats-Unis se seraient moins prémunis contre les **effets de vieillissement de leurs armes nucléaires**. De ce fait, certains analystes mettent en doute la possibilité de se reposer uniquement sur la simulation en laboratoire et préconisent la reprise des essais, à plus ou moins brève échéance.

Une seconde justification, non confirmée à ce jour, pourrait résulter de la **volonté de tester des armes nucléaires nouvelles**. La *Nuclear Posture Review*, du moins dans sa version publique, semble ne pas vouloir retenir cette hypothèse. Si elle insiste sur la nécessité de se doter de capacités de destruction de cibles durcies et souterraines, notamment de bunkers pouvant abriter des armes chimiques ou biologiques, elle n'envisage la mise au point d'armes nouvelles à fort pouvoir de pénétration que dans le domaine conventionnel. Il ne semble pas pour autant que l'étude d'armes nucléaires capables de pénétrer dans le sous-sol pour détruire des cibles souterraines soit abandonnée. Ces armes nucléaires nouvelles seraient **employées contre des cibles capables de résister à une attaque non-nucléaire**. On pense ici particulièrement au projet de modification de la bombe nucléaire B61-11, dite « *mininuke* », entrée en service en 1997 et dotée d'une capacité de pénétration accrue grâce à l'uranium appauvri. Si la fabrication de nouvelles têtes nucléaires pour ce type de bombes était décidée, il est probable qu'elle irait de pair avec une reprise des essais nucléaires.

3. La relance du débat sur une la « banalisation » l'arme nucléaire

Au travers de ses contacts, la délégation a retenu l'impression que loin d'amorcer un dépérissement de l'arme nucléaire, la diminution spectaculaire de l'arsenal américain s'accompagnait au contraire d'une **nette volonté d'amélioration qualitative des forces nucléaires**, en privilégiant la flexibilité, la furtivité, les capacités de pénétration ou encore la variété dans la gamme de puissance des armes.

Tout en réduisant la part des armes nucléaires dans la stratégie de dissuasion, qui inclut désormais des capacités conventionnelles défensives et offensives, en vue d'élargir la gamme d'options à la disposition du pouvoir politique, le Pentagone entend néanmoins **adapter l'outil nucléaire au nouveau contexte géopolitique**.

Une polémique a surgi à la suite de la divulgation d'un document classifié citant la Chine, la Russie, l'Iran ou encore la Syrie parmi les pays concernés par la planification nucléaire. Il ne s'agit pas là d'une révision fondamentale de la position américaine, sinon que se confirme l'abandon du scénario de la guerre froide et la prise en compte, dans la planification nucléaire, des **nouvelles menaces liées aux armes de destruction massive**. La *Nuclear Posture Review* consacre ainsi l'évolution amorcée sous l'administration Clinton, en vertu de laquelle la **dissuasion ne s'exerce pas seulement vis à vis des détenteurs d'armes nucléaires**, mais également vis à vis de pays dotés d'armes chimiques ou biologiques.

Ainsi, plusieurs responsables de l'actuelle administration ont tenu des propos laissant entendre que les Etats-Unis ne se considèreraient plus liés par l'engagement pris dans le cadre du traité de non-prolifération (TNP) par les cinq puissances nucléaires reconnues de ne pas utiliser l'arme nucléaire à l'encontre d'un Etat qui n'en serait pas doté, sauf si ce dernier participe à une attaque dans le cadre d'une alliance avec une puissance nucléaire. Ces « **assurances négatives de sécurité** », selon l'appellation consacrée entre les parties au TNP, ont été apportées par les Etats-Unis sous la présidence Carter en 1978. La Russie et le Royaume-Uni, puis ultérieurement la Chine et la France y ont également souscrit.

Il semblerait qu'en jugeant cet engagement dépassé et inadapté au contexte actuel, les responsables républicains qui se sont exprimés à ce sujet n'aient fait que confirmer avec une certaine franchise un infléchissement amorcé lors de la guerre du Golfe, puis confirmé sous la présidence Clinton par une directive présidentielle de 1997, en vertu duquel l'assurance de ne pas faire l'objet d'une frappe nucléaire ne jouerait pas pour un Etat disposant d'armes chimiques ou biologiques.

Cette évolution, combinée à la volonté de rendre plus souples et plus flexibles les forces nucléaires, y compris en modulant la puissance des armes, suscite aujourd'hui un débat assez vif sur le **passage d'une stratégie de dissuasion à une stratégie d'emploi** et sur l'**effacement de la frontière entre guerre nucléaire et guerre conventionnelle**.

Pour une partie des analystes, favorables à l'inflexion amorcée par l'actuelle administration, la pertinence de la notion de dissuasion repose sur la crédibilité d'un emploi de l'arme nucléaire contre une menace inacceptable. Face aux régimes dictatoriaux ou à ceux qui servent de sanctuaire aux terroristes, face aux Etats qui envisageraient d'utiliser des armes de destruction massive, seule la perspective réelle de se voir atteints par une arme nucléaire exercerait un effet dissuasif. Dans cette optique, les armes nucléaires devraient évoluer vers de moindres puissances, afin de limiter les dommages collatéraux, et vers une capacité de pénétration et une précision accrues, pour être capables de frapper des cibles précises, et notamment les bunkers les plus

protégés abritant les dirigeants eux mêmes ou leurs armements les plus dangereux.

Les adversaires de cette démarche soulignent que l'effet plus restreint de ces armes nucléaires renforcerait du même coup leur probabilité d'emploi, le risque de destructions considérables infligées aux populations étant moindre. Devant la délégation, M. Cirincione, expert des questions stratégiques au *Carnegie Endowment for International Peace*, s'est inquiété d'un abaissement du seuil de mise en jeu de l'arme nucléaire, qui pourrait désormais pratiquement s'intégrer à la panoplie des équipements militaires et perdre son statut exclusif d'arme politique de dissuasion.

Il serait pour le moins paradoxal que le pays qui affiche sa volonté de réduire considérablement son arsenal nucléaire et donne ainsi le sentiment de contribuer activement au désarmement nucléaire, favorise dans le même temps une « banalisation » de l'arme nucléaire. Si cette dernière se confirmait, les efforts portant sur la non-prolifération n'en seraient rendus que plus difficiles.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE DEFENSE

Dans le cadre de ses contacts, la délégation a abordé sous trois angles la mise en œuvre de la politique de défense américaine : la poursuite du programme de défense antimissile, l'implication du Pentagone dans la mission de défense du territoire national, et les priorités d'un budget militaire en forte progression.

A. UN PROGRAMME « ROBUSTE » ET AMBITIEUX DE DEFENSE ANTIMISSILE

Les événements du 11 septembre 2001, en soulignant la vulnérabilité du territoire national américain, ont renforcé la détermination des autorités politiques et leur permettent d'accroître les budgets dévolus à l'édification d'un système de défense antimissile (*Missile Defense*). L'hypothèque du traité américano-russe ABM (*Anti Ballistic Missiles*) de 1972, interdisant le déploiement d'un système protégeant l'intégralité du territoire national, a été levée avec le retrait unilatéral des Etats-Unis de ce traité, annoncé le 13 décembre 2001.

Tous les éléments sont donc réunis pour concourir à une accélération du programme antimissile, mais seule va réellement démarrer la construction d'un radar et d'un site d'intercepteurs terrestres en Alaska, en vue de se doter d'une « capacité d'urgence » vers la fin de l'année 2004. Le flou subsiste sur l'architecture d'ensemble du système, que l'actuelle administration veut beaucoup plus ambitieuse et « robuste » que celle envisagée sous la présidence Clinton. Les échéances de déploiement des différents éléments de la *Missile Defense* et l'efficacité des techniques d'interception envisagées demeurent également incertaines.

Si la disparition du traité ABM constitue pour Washington une victoire symbolique très importante, le degré d'urgence et la place de la *Missile defense* dans un effort de défense en forte progression doivent être relativisés.

1. Une détermination renforcée face à la menace des armes de destruction massive

Les attaques du 11 septembre 2001 ont tragiquement montré que la menace balistique n'était pas la plus plausible, ni la plus immédiate, et depuis

lors, une nouvelle analyse officielle (*National intelligence estimate 2002*) a conclu que les capacités balistiques des pays préoccupants se développaient à un rythme moins rapide qu'on ne le craignait.

Pour autant, la **démonstration de la vulnérabilité du territoire américain** a créé un profond traumatisme. La protection du territoire national (*homeland defense*) devient plus que jamais un impératif absolu, en particulier face aux pays de « l'axe du mal » dotés d'armes de destruction massive. Si **la menace terroriste** s'est matérialisée avec force, les autorités politiques s'attachent à souligner qu'elle **n'exclut en rien la menace balistique**, tout aussi inacceptable et dont il faut également se protéger au plus vite.

Dans un rapport d'information établi au printemps 2000¹, et qui portait sur le projet de *National missile defense (NMD)* de l'administration Clinton, la commission des Affaires étrangères et de la défense avait exposé les ressorts extrêmement puissants qui actionnaient la marche en avant des projets de défense antimissile. Elle avait considéré qu'il s'agissait là avant tout d'un impératif politique, fortement lié à la psychologie américaine, bien plus que d'une nécessité militaire.

Au cours de son séjour à Washington deux années plus tard, la délégation a vérifié que ce constat était toujours valable, et que les événements n'avaient pu que le conforter.

Comme il y a deux ans, plusieurs responsables politiques ont rappelé qu'il était du **devoir du président et du gouvernement de tout mettre en œuvre pour protéger le peuple américain**. Quel citoyen américain pourrait admettre que les autorités de son pays l'abandonnent sous la menace de missiles emportant des armes de destruction massive, alors qu'il existe une possibilité, à l'aide des technologies les plus modernes, d'édifier un rempart contre un tel danger ? Du reste, certains commentateurs signalent que, selon des sondages, une majorité d'Américains se croient dès maintenant protégés par un tel système, et que beaucoup d'entre eux s'étonneraient s'ils apprenaient qu'il n'en est rien et que l'on débat encore de l'opportunité de sa mise au point.

Le contexte actuel conforte également la conviction des Etats-Unis que les choix relatifs à leur sécurité ne peuvent être entravés par des engagements multilatéraux ou des contraintes diplomatiques d'aucune sorte, et que seul l'intérêt national commande.

Par ailleurs, si des débats existaient sur l'état des capacités balistiques des différents pays préoccupants, sur l'échéance à laquelle leurs missiles pourraient atteindre les Etats-Unis et sur la possibilité que ces pays parviennent à placer des armes de destruction massive sur ces missiles, les

¹ *Rapport d'information du Sénat n°417 (1999-2000) – Les enjeux de la défense nationale antimissile aux Etats-Unis, par M. Xavier de Villepin.*

attaques du 11 septembre 2001 les ont plutôt atténués face à l'idée simple selon laquelle **nul ne peut déterminer la probabilité d'une agression balistique** et qu'il est urgent de préparer l'édification d'une défense efficace, sans attendre la révélation au grand jour de la détention et encore moins de l'usage, par lesdits pays, de ces capacités.

Ainsi, alors qu'au cours des premiers mois du mandat du président Bush, plusieurs leaders démocrates du Sénat, notamment MM. Daschle, Biden, et Levin, avaient exprimé des critiques vis à vis des projets de *Missile defense* et de la volonté d'abroger le traité ABM, force est de constater que le contexte de l'après 11 septembre les a conduit à fait taire la plupart de leurs réserves. Par ailleurs, l'administration démocrate elle-même avait soutenu le principe de la nécessité d'une défense antimissile et avait tenté de négocier avec Moscou une révision du traité ABM, en vue il est vrai d'un système plus réduit, et en partie sous la pression de la majorité républicaine du Congrès.

Enfin, la forte augmentation des crédits de la défense évite au Pentagone d'avoir à arbitrer entre ses différents programmes majeurs, qui sont tous maintenus et accélérés. Le contexte budgétaire est donc favorable à la *Missile defense*, bien que cette dernière ne bénéficie que d'une part relativement modeste de la « manne », avec une dotation pour 2003 se montant, comme en 2002, à 7,8 milliards de dollars, contre 5,3 milliards de dollars en 2001.

2. Le retrait du traité ABM : un pas décisif franchi dans un climat de relative résignation internationale

Annoncé le 13 décembre 2001, le **retrait unilatéral des Etats-Unis du traité ABM** est devenu effectif 6 mois plus tard, le 13 juin 2002, et permet aux Etats-Unis de respecter le calendrier de leur programme d'essais et de construction des premiers sites. Pour le président Bush, « *ce traité vieux de près de trente ans* » **entravait la capacité du gouvernement à protéger le peuple américain** « *de futures attaques terroristes ou d'Etats hors la loi* ».

La **Russie**, parlant de « décision erronée », a émis une protestation de principe et une mise en garde à propos des conséquences sur la stabilité stratégique, la maîtrise des armements et la prolifération. Comme on pouvait le pressentir dès les discussions engagées avec l'administration Clinton, elle s'est surtout montrée intéressée par la définition d'un nouveau cadre stratégique avec les Etats-Unis et attache beaucoup plus d'importance à la réduction concertée des deux arsenaux nucléaires dans le cadre d'un traité bilatéral. Elle n'a sur ce point obtenu que des satisfactions limitées. Si l'accord sur la diminution des arsenaux a bien un forme juridiquement contraignante, il laisse aux deux parties, et en pratique aux Etats-Unis, la possibilité de garder en réserve les têtes nucléaires non opérationnellement déployées.

Les Etats-Unis n'ont souscrit à l'égard de Moscou aucun engagement de limitation de leur système de défense antimissile. Ils se sont en revanche déclarés disposés à faire preuve d'une certaine transparence vis à vis de la Russie, par des échanges d'information et des visites de sites, et jugent envisageable une coopération bilatérale sur le sujet.

La **Chine** est pour sa part doublement concernée par les projets américains de défense antimissile : par rapport à son propre arsenal nucléaire disposant aujourd'hui d'un trop faible nombre de missiles intercontinentaux pour saturer la défense envisagée par les Etats-Unis, et par rapport à Taï wan, qui pourrait bénéficier de la protection du système américain. Devant le retrait américain du traité ABM, la Chine semble elle-aussi moins combattive que par le passé. Elle reste néanmoins très attentive, comme la Russie d'ailleurs, sur tous les aspects du projet qui pourraient entraîner une militarisation de l'espace.

Quant aux **pays européens**, la plupart d'entre eux ont pris acte de la décision américaine sans émettre de protestation. Bien que l'administration Bush se soit distinguée des projets précédents en proposant d'étendre aux « alliés et amis » la protection procurée par la *Missile defense*, elle n'a pour le moment effectué aucune proposition concrète en ce sens, évitant aux différents pays concernés d'avoir à prendre position sur le sujet. Cette démarche se double de contacts avec des industriels européens (British Aerospace, EADS, Thalès) en vue de leur éventuelle participation au programme.

3. Les composants de la *Missile defense* : une architecture ambitieuse

a) Un système global aux objectifs plus larges que la National missile defense

A la différence du projet de *National missile defense* mis au point par l'administration Clinton et qui reposait sur un site d'intercepteurs basés à terre dans un premier temps, puis sur deux sites dans l'architecture définitive, la *Missile defense* apparaît comme un « **système de systèmes** », beaucoup plus complexe et global :

- il doit **protéger le territoire national**, ce qui était déjà l'objectif de la *National missile defense*, mais également les **pays alliés et amis** ainsi que les forces déployées ;

- il vise à **intercepter le missile dans toutes les phases de sa trajectoire** (phase de propulsion, mi-course et phase terminale), en faisant appel à tous les types d'intercepteurs, terrestres, navals, aéroportés et spatiaux, alors que la *National missile defense* se limitait à des intercepteurs terrestres.

Sur le plan conceptuel, la *Missile defense* se distingue de la *National missile defense*. Outre l'extension géographique traduite par la disparition du terme *National*, elle efface la distinction antérieure entre défense du territoire national et défense de théâtre (*Theater missile defense – TMD*) sous l'effet de deux modifications :

- l'intégration dans un même système de l'ensemble des programmes de défense de théâtre, de zone ou du territoire national ;

- l'utilisation de techniques telles que l'interception en phase de propulsion qui détruisent le missile quelque soit l'objectif final du tir (les Etats-Unis, un pays allié ou ami ou des forces déployées).

On rappellera¹ que le **système envisagé par l'administration Clinton** s'articulait autour des éléments suivants :

- **l'amélioration des 5 grands radars d'alerte rapide** actuellement utilisés par les Etats-Unis (dont un est situé au Groenland et un autre au Royaume-Uni), qui auraient pour mission de détecter et de suivre les missiles lancés en direction des Etats-Unis,

- un **radar à large bande, dit « en bande X »**, qui devrait être construit à Shemya, dans les îles Aléoutiennes, à l'extrême ouest de l'Alaska, et possèdera une résolution lui permettant de distinguer la tête du missile des leurres et des débris apparus lors de la séparation du missile et d'évaluer la réussite ou l'échec de l'interception,

- des **satellites de surveillance** dotés de senseurs infrarouge (*Space based infrared systems- SBIRS*), devant permettre une détection plus précoce des tirs de missiles ; sont en développement deux systèmes, l'un situé en orbite haute (*SBIRS –High*), l'autre en orbite basse (*SBIRS –Low*),

- des **intercepteurs terrestres** lancés à partir de deux sites (Alaska et Dakota du nord) et se présentant sous la forme d'un missile à trois étages dont le dernier est constitué par un « véhicule d'impact » (*Exoatmospheric Kill Vehicle – EKV*) destiné à détruire par collision la tête assaillante,

- un **système de gestion de l'engagement** qui analysera les données fournies par les radars et satellites d'alerte et de surveillance pour identifier les têtes assaillantes, engager les intercepteurs et leur transmettre en vol les informations relatives à la trajectoire des têtes.

Le principe du système repose sur l'interception directe (*hit to kill*) du missile assaillant lors de sa phase de rentrée dans l'atmosphère.

¹ Voir la description détaillée du système dans le rapport Sénat n°417 (1999-2000) précité.

b) Les programmes impliqués dans la Missile defense

La *Missile defense* suppose à la fois la **poursuite des projets engagés par l'administration Clinton**, la **mise en œuvre de techniques d'interception à partir de navires et d'avions, voire de satellites**, et **l'intégration dans l'architecture du système des programmes de défense antimissile de théâtre**.

L'architecture de la *Missile defense* distingue **trois segments** :

- **l'interception à mi-course**, à partir de **lanceurs terrestres** selon le projet établi sous l'administration précédente, mais également **à partir de navires**, avec une version dérivée du projet *Navy Theater Wide (NTW)*¹ adaptant aux besoins de la défense antimissile le radar *Aegis* et le missile *Standard SM-3* embarqués sur des croiseurs,

- **l'interception en phase de propulsion du missile**, qui privilégie l'utilisation d'armes à énergie dirigée, à savoir dans un premier temps un laser aéroporté (*Airborne laser*) embarqué sur un Boeing 747, puis un laser basé dans l'espace (*Space based laser – SBL*) ; sont également mis à l'étude des projets d'intercepteurs en phase propulsée à énergie cinétique, lancés à partir de navires ou de satellites (*Space based experiment – SBX*),

- enfin, **l'interception en phase finale**, grâce aux différents systèmes de **défense de théâtre**², essentiellement terrestres, en cours de développement comme le *Patriot PAC-3* et le programme *MEADS (Medium Extended Air Defense System)* pour la « couche basse », et le *THAAD (Theater High Altitude Area Defense)* pour la « couche haute » ; le programme *Navy Area Defense*, conçu pour l'interception de missiles balistiques tactiques dans la basse couche atmosphérique à partir d'un navire (croiseur équipé du radar *Aegis*) a en revanche été annulé.

En ce qui concerne les **senseurs**, c'est à dire les satellites et les radars, les projets engagés par l'administration précédente (amélioration des radars d'alerte rapide, construction d'un radar « en bande X », programmes *SBIRS-High* et *SBIRS-Low*) sont poursuivis. Les documents produits par la *Missile Defense Agency* évoquent en outre un projet de radar « en bande X » installé sur une plate-forme navale.

On le voit, l'actuelle administration poursuit un objectif ambitieux visant à **explorer tous les développements possibles**, utilisant aussi bien des sites terrestres que des moyens aériens, navals et spatiaux, des techniques d'interception cinétique (véhicules d'impact) ou de destruction par énergie

¹ Voir la description de ce programme dans le rapport Sénat n°417 (1999-2000) précité

² Voir la description détaillée des programmes de défense antimissile de théâtre dans le même rapport.

dirigée (laser), et visant à traquer le missile assaillant à toutes les phases de sa trajectoire.

Les segments « phase propulsée » et « mi-course » permettraient d'assurer la défense du territoire national, le segment « trajectoire terminale » assurant une défense de zone ou de théâtre.

Le **programme d'essais** se poursuit avec un certain succès, sous l'égide de la *Missile defense agency*, nouvelle appellation de la *Ballistic Missile Defense Organization*. Le 15 mars 2002, l'interception d'un missile intercontinental a été réussie pour la 4ème fois consécutive dans le cadre d'essais portant sur la composante terrestre de la *Missile defense*. Au cours de cet essai, l'ensemble des éléments du système ont été mis éprouvés : le système de contrôle et de commandement de l'engagement, le radar de conduite de tir en bande X, les capteurs spatiaux et terrestres et l'intercepteur.

Par ailleurs, un essai en vol sans interception a été réalisé à partir d'un navire avec un missile SM 3 destiné au segment naval de la *Missile defense*.

Ces différents essais ne dissipent cependant pas l'incertitude qui demeure sur le degré de faisabilité technique des différentes composantes et surtout les échéances auxquelles elles pourraient être déployées.

A la différence de l'administration Clinton, qui sollicitait du Congrès l'autorisation de déployer un système précis, selon un calendrier prévisionnel bien défini, l'administration Bush ne veut pas s'enfermer dans un cadre contraignant, ni s'engager sur un coût global. Elle entend **développer progressivement, de front, les différentes composantes**. Outre l'édification d'une première capacité d'interception à partir de l'Alaska, la priorité ira à la mise au point de la **composante navale à mi-course**, dérivée du *Navy Theater Wide*, ainsi qu'au **système laser embarqué sur un Boeing 747**. Les autres composantes voient leurs échéances de déploiement largement subordonnées à des développements complémentaires.

Quant aux conditions techniques et diplomatiques d'une couverture des alliés et amis, elles n'ont pour l'instant donné lieu à aucune réflexion approfondie. Des propositions pourraient être effectuées avant le sommet de l'OTAN à Prague au mois de novembre. Si l'on peut penser qu'à cette occasion, l'Alliance confirmera son intérêt pour une défense antimissile de théâtre destinée à la protection des troupes déployées, il est moins probable qu'elle soit engagée dans un programme d'ensemble qui devrait conserver dans un premier temps un caractère national américain.

Il est clair que l'extension de la *Missile Defense* aux pays alliés et amis exigerait une modification de l'architecture, et notamment des radars et des moyens de lancement supplémentaires.

Les Etats-Unis viennent pour leur part d'engager leurs **premiers travaux en Alaska**, dès que le retrait du traité ABM est devenu effectif au mois de juin. Ils concernent le radar en bande X de Shemya d'une part, et la construction à Fort Greely de cinq silos destinés à accueillir les missiles intercepteurs.

Les responsables rencontrés à Washington par la délégation ont évoqué l'échéance de **2004** pour l'**entrée en service de ce premier segment terrestre**. Beaucoup de commentateurs estiment que tout sera fait pour qu'une **capacité limitée dite « d'urgence »** et faisant appel à des prototypes et non à la version définitive des intercepteurs, puisse symboliquement être déployée avant la fin de l'année 2004, terme du mandat présidentiel.

Certains experts mettent en doute le réalisme d'une telle échéance mais d'autres soulignent que pour l'actuelle administration, la date de mise en service d'un système opérationnel importe moins que la satisfaction symbolique d'avoir imposé la poursuite du programme. De ce point de vue, **le retrait de traité ABM a marqué une étape décisive**, puisque aucune contrainte internationale n'entrave plus désormais la marche vers l'édification d'une défense antimissile, quel qu'en soit le rythme.

Personne ne doute aujourd'hui que les Etats-Unis disposeront, à moyen terme, d'une défense antimissile, et que les obstacles techniques seront surmontés avec le temps. Le **caractère irréversible de la démarche** s'impose désormais aux yeux de tous, et la controverse internationale sur le sujet s'est atténuée.

B. L'IMPLICATION DES ARMEES DANS LA DEFENSE DU TERRITOIRE NATIONAL (HOMELAND DEFENSE)

La démonstration, le 11 septembre 2001, de la vulnérabilité du territoire américain a remis au premier rang des préoccupations la dimension nationale en matière de défense.

Centrée sur la protection du territoire national, de la population et des infrastructures essentielles, la *Homeland Defense* est érigée en priorité, avec un double volet, civil et militaire.

Sur le **plan civil**, un bureau de la sécurité intérieure (*Office for Homeland Security*) a été créé au sein de la Maison Blanche, avec à sa tête, le Gouverneur Tom Ridge, afin de remédier aux conséquences fâcheuses de l'extrême dispersion des tâches entre de multiples agences intervenant dans les questions de sécurité intérieure. Le manque de moyens propres de cette structure, et sa difficulté à s'imposer face à ses différents interlocuteurs, qu'il s'agisse des services de renseignement, des structures chargées des contrôles aux frontières et de la sûreté dans les aéroports, ou encore des administrations

en charge de la sécurité civile et de la santé, ont poussé le Président Bush à aller plus loin et à proposer, le 6 juin dernier, la **création d'un nouveau ministère de la sécurité intérieure.**

Ce ministère de la sécurité intérieure devrait avoir pour mission première la sécurité du territoire, notamment :

- pour sécuriser les frontières, les transports, les ports et les infrastructures,
- pour synthétiser et analyser les renseignements relatifs à la sécurité intérieure provenant de sources multiples,
- pour coordonner les liaisons avec les Etats et les administrations locales, avec les entreprises et avec le public en vue de la mise en place de dispositifs d'alerte et de plans de secours,
- pour les efforts de protection contre le bioterrorisme et les autres armes de destruction massive,
- pour coordonner la formation des secours et leur mise en oeuvre.

Ce ministère comporterait une division chargée de la sécurité aux frontières et dans les transports, une division chargée de la préparation et de la mise en oeuvre des plans d'urgence, une division spécialisée dans les contre mesures chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires et une division en charge de l'analyse de renseignement et de la protection des infrastructures.

S'agissant du **volet militaire**, l'implication du Pentagone dans la *Homeland Defense* devrait se traduire à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, un **nouveau grand commandement interarmées**, le *Northern Command*, a été créé au sein afin d'assurer la protection du territoire américain et la coordination avec les responsables civils qui en ont également la charge. Constituant l'un des cinq commandements en chef géographiques, le *Northern Command* reprendra la responsabilité du commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (*NORAD*). Son aire de responsabilité couvrira les 48 Etats contigus des Etats-Unis, l'Alaska, mais également le Canada et le Mexique, ainsi que les eaux environnantes jusqu'à 500 miles, ce qui englobe notamment Cuba et l'ensemble du golfe du Mexique.

Ce nouveau commandement coordonnera l'assistance militaire fournie aux autorités civiles nationales en cas de catastrophe naturelle ou technologique et en cas d'attaques par des armes de destruction massive. Il aura donc en charge des **actions militaires** (protection des infrastructures critiques, de l'espace aérien et des approches maritimes), tout autant que

civilo-militaires (participation aux plans d'évacuation et aux secours aux populations, protection nucléaire, biologique, chimique ou radiologique).

Il est appelé à constituer l'interlocuteur unique du bureau de la sécurité intérieure, puis du ministère de la sécurité intérieure.

Deuxièmement, cette réorganisation ouvre la voie à une **implication des forces armées dans les missions intérieures**, qu'il s'agisse des forces d'active ou de réserve ou de la garde nationale, cette dernière étant placée sous la tutelle de chaque gouverneur d'Etat, ce qui nécessitera également une plus forte coordination entre ces différentes composantes.

Enfin, le Pentagone se voit doté de moyens financiers accrus (600 millions de dollars en 2003) dans le domaine de la **lutte contre le bioterrorisme**, qui constitue l'une des priorités fortes de la *Homeland Defense*, en particulier pour développer ses capacités de détection, d'identification et de surveillance des agents infectieux. Ce budget s'ajoute à celui déjà affecté au Département de la défense pour la défense nucléaire, radiologique, biologique et chimique des troupes en opération. Les scientifiques du Pentagone assisteront les responsables civils en vue d'apporter leurs connaissances de la militarisation, du transport et de la dissémination des agents pathogènes.

C. LE REDRESSEMENT DES BUDGETS MILITAIRES

1. Une forte augmentation qui doit se poursuivre au cours des prochaines années

Comme l'ont largement souligné les commentateurs, le **budget du Pentagone** va bénéficier d'une **augmentation spectaculaire**, passant de 300 milliards de dollars en 2001 à **331 milliards de dollars en 2002**, puis, selon le projet en cours de discussion au Congrès, à **379 milliards de dollars en 2003**, soit **3,3 % du produit intérieur brut** et 15 % de plus par rapport à 2002. L'objectif est d'atteindre **450 milliards de dollars en 2007**. A ces montants s'ajoutent entre 15 et 16 milliards de dollars annuels inscrits au budget du Département de l'énergie pour le nucléaire militaire.

EVOLUTION DES DEPENSES DE DEFENSE DE 2000 A 2007

(en milliards de dollars courants)

Autorisations de programme

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Département de la Défense	290,5	309,9	329,9	378,6	387,4	408,3	429,2	450,9
Total Défense nationale	304,1	329	350,7	396,8	405,6	426,6	447,7	469,8

Crédits de paiement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Département de la Défense	281,2	291,0	326,7	360,7	376,4	395,9	410,4	423,9
Total Défense nationale	294,5	308,5	348	379	393,8	413,5	428,5	442,5

**PREVISIONS D'EVOLUTION DU BUDGET DU PENTAGONE
DE 2001 A 2007**

(en milliards de dollars courants)

Autorisations de programme

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Personnel militaire	76,9	82,0	94,2	103,9	108,0	113,6	117,4
Opérations et maintenance	115,3	127,5	150,2	140,8	146,9	152,2	155,1
Acquisition d'équipements	62,6	61,1	68,7	74,7	79,1	86,9	98,9
Recherche et développement	41,6	48,4	53,9	57,0	60,7	58,9	58,0
Autres	10,5	12,2	12,3	11,5	14,1	18,0	22,0
Total	306,9	331,2	379,3	387,9	408,8	429,6	451,4

Comme le montrent les différents tableaux, l'ensemble des postes de dépenses bénéficient de la forte augmentation des crédits.

La progression des **dépenses de personnel**, alors que les effectifs restent stables, traduit la volonté exprimée par le président Bush dès son entrée en fonction d'améliorer et de revaloriser la condition militaire. Pour 2003, les soldes devraient augmenter de 4,1%, mais au delà des seules rémunérations, l'effort portera également sur les conditions de vie des personnels, et notamment l'aide au logement et la couverture santé.

Les **dépenses d'opérations et maintenance** connaîtront une forte hausse en 2003, puis seront stabilisées par la suite. Représentant 150 milliards de dollars, soit plus de 35% du budget, elles intègrent un fonds d'urgence destiné à financer l'effort de guerre. Ce fonds doit permettre notamment de financer à hauteur de 10 milliards de dollars la **campagne d'Afghanistan**. Le coût de cette dernière étant évalué à **1,8 milliard de dollars par mois**, il sera donc nécessaire de dégager des fonds supplémentaires en cours d'année. Le fonds d'urgence a également vocation à financer les achats de munitions ou les accélérations de programmes liées aux opérations en cours. Plus globalement, l'accent est mis par la nouvelle administration sur le vieillissement de nombreux matériels et sur la nécessité d'en renforcer l'entretien.

C'est sur les **acquisitions d'équipements** que portera l'augmentation la plus significative pour les années à venir. Parmi les commandes prévues pour l'année 2003, on mentionnera plus particulièrement l'achat de drones *Global Hawk* et *Predator*, la transformation de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins en sous-marins d'attaque dotés de missiles de croisière et la reconstitution de missiles de croisière *Tomahawk*, l'achat accéléré d'armes de précision telles que les bombes guidées laser et les kits de guidage *JDAM (Joint direct attack munitions)*, la commande de 23 avions de combat *F-22* pour l'*US Air Force*, la commande de 44 avions *F 18* pour la Navy, la commande de cinq navires neufs, dont un sous-marin d'attaque et deux destroyers et l'achat de quatre appareils « *Gunships* » *AC 130U* pour les forces spéciales.

Enfin, l'effort de **recherche-développement** connaîtra lui aussi un relèvement significatif jusqu'en 2004, et sera ensuite stabilisé. Au titre de l'année fiscale 2003, le budget de la *Missile defense agency* représentera 7,8 milliards de dollars et le développement de l'avion de combat *F 35 (Joint strike fighter – JSF)* mobilisera 3,5 milliards de dollars. Parmi les autres programmes financés, on peut noter le système du combattant futur, l'hélicoptère de combat *Comanche*, le destroyer *DD-X*, le satellite de communication à très haute fréquence, un radar spatial, le développement d'avions sans pilotes et de drones. Enfin, une dotation de 9,9 milliards de dollars sera consacrée aux études-amont.

L'une des caractéristiques des budgets annoncés pour les prochaines années est l'absence d'arbitrages entre les différentes priorités et les nombreux programmes. La priorité budgétaire reconnue à la défense élude un certain nombre de choix tout en permettant de financer les principaux objectifs de la « transformation » des forces armées.

On peut également remarquer que l'augmentation rapide des années 2002/2003 porte en germe un maintien à un haut niveau des dépenses militaires du fait de la nécessité de financer les nombreux programmes engagés.

2. Un effort de défense massif qui mérite d'être relativisé

Ces perspectives budgétaires, si elles se confirment, autorisent un **renforcement « tous azimuts » de l'effort de défense américain**, les programmes nouveaux liés aux enseignements de la guerre contre le terrorisme s'ajoutant aux programmes antérieurs.

Le montant de l'effort de défense américain est souvent mis en rapport avec celui des principaux pays européens. Il est difficile sur ce point d'établir des comparaisons totalement fiables. Les structures des budgets diffèrent selon les pays, tout comme les périmètres, les ministères de la défense n'assurant pas partout le même type de missions. Les budgets américains sont généralement présentés en autorisations de programme et non, comme en France, en crédits de paiement. Ces deux présentations ne donnent d'ailleurs pas d'indication sur les budgets exécutés, c'est à dire sur les dépenses réelles. Il faut donc s'en tenir aux **ordres de grandeur** qui sont suffisamment révélateurs :

- l'**Europe**, que l'on considère l'Union européenne ou les pays européens de l'OTAN, **consacre à sa défense un effort inférieur à la moitié de l'effort américain**,

- le budget de défense américain dépasse à lui seul celui des neuf autres puissances suivantes,

- si le **rapport entre l'Europe**, prise globalement dans le sens Union européenne ou pays européens de l'OTAN, **et les Etats-Unis** est de 1 à 2 pour l'ensemble du budget et pour les dépenses d'acquisitions, il est plutôt de **1 à 4 en matière de recherche et développement**.

On pourrait multiplier ainsi les comparaisons, que ce soit en dépense militaire par habitant ou par personnel militaire.

Sans minimiser les conséquences de tels écarts, il faut toutefois les analyser en tenant compte de plusieurs éléments.

D'une part, malgré ces augmentations, l'effort de défense américain rapporté au produit intérieur brut reste encore éloigné de ce qu'il était au début de la dernière décennie.

**PART DE L'EFFORT DE DEFENSE
DANS LE PRODUIT INTERIEUR BRUT DES ETATS-UNIS**

	Département de la Défense	Total défense nationale
1990	5,1	5,2
1991	4,4	4,6
1992	4,6	4,8
1993	4,2	4,4
1994	3,9	4,1
1995	3,6	3,7
1996	3,3	3,5
1997	3,2	3,3
1998	3,0	3,1
1999	2,9	3,0
2000	2,9	3,0
2001	2,9	3,0
2002	3,2	3,4
2003	3,3	3,5

Il est vrai que ce chiffre est notablement supérieur à ceux que l'on constate en Europe : de l'ordre de 2,5% du PIB pour le Royaume-Uni, moins de 2% du PIB pour la France et 1,5% du PIB environ pour l'Allemagne et l'Italie.

Mais la comparaison doit tenir compte des ambitions que nos pays assignent à leur défense et de la place qu'occupe la puissance militaire dans leurs objectifs nationaux, qui ne sont pas nécessairement les mêmes qu'aux Etats-Unis.

Enfin, au delà du caractère spectaculaire des chiffres annoncés, se pose la question de **l'efficacité de cette dépense militaire**. Le Congrès dispose d'un réel pouvoir d'amendement sur le budget et on estime qu'environ 30% des programmes seraient concernés par des réaffectations au cours de la procédure parlementaire. Ces modifications répondent souvent à des considérations locales et industrielles, et bénéficient à des programmes dont les états-majors ne voyaient plus l'utilité opérationnelle. Il y aurait donc, selon cette analyse, une certaine déperdition de l'effort de défense, liée aux pressions du lobby militaro-industriel.

En outre, si les états-majors voient parfois leurs souhaits contrariés par le Congrès, ils oeuvrent également activement auprès de ce dernier pour plaider la cause de leurs propres programmes et pour inverser des arbitrages

défavorables opérés à l'échelon interarmées, ou par le secrétaire à la Défense lui-même.

La traditionnelle **rivalité entre armées** aux Etats-Unis est reconnue, entre autres conséquences, comme un **facteur de surcoût très important pour le budget de la défense**. Le développement parallèle de programmes concurrents, la poursuite d'investissements ne répondant pas à des besoins opérationnels prioritaires, la résistance à toute volonté de rationaliser les moyens sont autant de phénomènes fréquents qui conduisent à porter le budget militaire au delà du nécessaire.

En dépit du rappel permanent de l'exigence d'une coordination interarmées accrue, le coût budgétaire de ces rivalités subsiste et on peut même se demander s'il n'est pas implicitement admis, compte tenu de sa contribution, sinon à l'efficacité militaire immédiate, du moins au progrès technologique et à l'accentuation, sur le moyen terme, de la puissance militaire américaine.

Il n'en reste pas moins que l'effort est indéniable et que par les moyens consacrés à la recherche et au développement, il soutient et accentue l'avance technologique américaine.

III. LA REDEFINITION DES RELATIONS STRATEGIQUES DES ETATS-UNIS AVEC LA RUSSIE ET LES ALLIES DE L'OTAN

Les entretiens de la délégation au Conseil national de sécurité, au Pentagone et au Département d'Etat ont permis d'aborder deux grands volets des préoccupations stratégiques de l'actuelle administration américaine :

- l'établissement avec l'adversaire d'hier, la Russie, d'une relation liquidant définitivement l'héritage de la guerre froide et contribuant utilement aux intérêts de sécurité des Etats-Unis ;

- la recherche avec les alliés d'une nouvelle raison d'être pour l'OTAN, au moment où celle-ci s'interroge sur sa vocation.

A. UNE NOUVELLE RELATION STRATEGIQUE AVEC LA RUSSIE

La signature le 24 mai à Moscou par les présidents Bush et Poutine d'un traité sur la réduction des arsenaux nucléaires a été présentée comme le symbole d'une nouvelle relation stratégique et d'un partenariat de portée historique, liquidant définitivement l'héritage de la guerre froide.

De fait, la relation russo-américaine semble obéir à une nouvelle logique, les sujets traditionnels de friction, comme l'élargissement de l'Alliance atlantique ou la défense antimissile étant relégués au second plan, alors que les domaines d'intérêt commun et de coopération potentielle, comme les échanges commerciaux ou la lutte contre le terrorisme sont mis en exergue.

Après le sommet de Crawford à l'automne 2001, la visite du Président Bush à Moscou au mois de mai dernier a consacré ce profond changement. Les attaques du 11 septembre 2001 ont rapproché les deux pays sur le thème de la lutte anti-terroriste. Le retrait unilatéral, le 13 décembre dernier, des Etats-Unis du traité ABM, jusqu'alors considéré par la Russie comme la pierre angulaire de la stabilité stratégique, n'a pas compromis les relations bilatérales. La présence militaire américaine en Asie centrale, comme dans le Caucase, avec l'envoi d'instructeurs en Géorgie, paraît aujourd'hui recueillir l'aval de Moscou. Enfin, la Russie sera associée plus étroitement à l'OTAN dans le cadre d'un Conseil à 20 dont le principe a été approuvé à Rome le 28 mai.

1. Un accord de réduction des armements stratégiques conforme aux préoccupations américaines

Analysé à la lumière de la *Nuclear Posture Review*, l'accord de réduction des armes nucléaires stratégiques du 24 mai dernier apparaît comme une simple validation de décisions dont les Etats-Unis avaient d'ores et déjà décidé la mise en oeuvre. Les plafonds et le calendrier retenus sont d'ailleurs identiques à ceux annoncés dès l'automne 2001 par le président Bush puis par le Pentagone au mois de janvier.

Certes, la Russie a obtenu que l'accord prenne la forme d'un traité qui devra être ratifié par le Sénat américain et par le Parlement russe. Cette forme juridique préserve l'apparence, au plan international, d'une parité avec Washington. Mais il est clair que face au vieillissement de son arsenal militaire, la Russie, ne disposant pas des moyens d'en financer la maintenance et le renouvellement, n'avait d'autre choix que de le réduire.

On relèvera également que le traité n'aborde pas la question des armes nucléaires tactiques, dont les stocks se montent encore à plusieurs milliers de charges nucléaires.

Lors de sa visite à Washington, la délégation a pu s'entretenir avec M. John Bolton, Secrétaire d'Etat adjoint américain chargé du désarmement et principal négociateur du traité. Ce dernier a rappelé l'ensemble des exigences que les Etats-Unis ont fait valoir tout au long d'une négociation qui s'est échelonnée sur plusieurs mois, et il apparaît que sur ces différents points, le traité reprend les vues américaines.

La Russie n'a pas obtenu des Etats-Unis d'engagement sur une quelconque limitation du système de défense antimissiles. Surtout, elle a dû renoncer à instaurer des mécanismes contraignants, le traité laissant à chaque partie une **grande latitude dans la mise en oeuvre des réductions d'armes nucléaires**, les têtes retirées du service pouvant notamment, à la discrétion de chacune des parties, être gardées en réserve active ou inactive et n'étant donc pas obligatoirement détruites.

Cette dernière clause, qui constitue le point fondamental du traité, apporte aux Etats-Unis la garantie de flexibilité et de réversibilité qu'ils voulaient préserver. Il crée une inégalité entre les deux signataires car, à l'évidence, la Russie n'aura guère la possibilité matérielle de reconstituer son arsenal.

Toutefois, cette concession faite aux Etats-Unis a sa contrepartie. Ayant subordonné au maintien du traité ABM sa ratification de l'accord Start II, que le Sénat américain n'a pas définitivement ratifié, la Russie s'estime déliée de cet accord et se considère désormais uniquement engagée par le nouveau traité du 24 mai 2002, beaucoup moins contraignant. La Russie

juge que rien ne lui interdit désormais de déployer des **missiles intercontinentaux à ogives multiples**. Proscrite par Start II, cette possibilité offrirait pour Moscou l'avantage de pouvoir réduire beaucoup plus drastiquement le nombre de ses missiles, et donc le coût de maintenance de son arsenal, sans réduire dans une même proportion le nombre de ses têtes nucléaires.

2. Une volonté de faire de la Russie un partenaire central sur la non-prolifération

Compte tenu de l'orientation déjà définie unilatéralement par les Etats-Unis dans le cadre de la *Nuclear Posture Review*, il semble que la formalisation de la réduction des armes stratégiques importait moins aux autorités américaines que l'établissement avec la Russie d'une nouvelle relation permettant de coopérer dans la lutte contre le terrorisme et surtout contre la prolifération des armes de destruction massive.

Les responsables que la délégation a pu rencontrer au Conseil national de sécurité, au Département d'Etat ou au Pentagone ont marqué une vive préoccupation à ce sujet. Elle porte sur au moins trois domaines.

Tout d'abord, la **sécurisation des stocks de plutonium et d'uranium hautement enrichi** en Russie comme dans tous les pays de l'ex-URSS apparaît comme un souci prioritaire, compte tenu des risques de vols ou de détournements au profit d'Etats proliférants, voire d'organisation terroristes. Une inquiétude analogue porte sur les **stocks d'armes chimiques**, considérés comme mal protégés. Il est à cet égard significatif qu'un engagement financier très important (20 milliards de dollars) ait été annoncé dans cette perspective au sommet du G8 qui s'est déroulé au mois de juin au Canada.

Ces fonds seront consacrés, dans le cadre d'accords avec la Russie et les pays de l'ex-URSS, à la destruction d'armes chimiques, au démantèlement des sous-marins nucléaires retirés du service actif, à l'élimination des matières fissiles et à l'aide aux anciens chercheurs du secteur de l'armement. Le programme américain « *Cooperative threat reduction program* », qui vise notamment à empêcher la « fuite des cerveaux » de l'ex-URSS vers des pays développant des armes de destruction massive, est à cet égard cité en exemple.

Les responsables américains manifestent une préoccupation du même ordre concernant la mise en oeuvre effective par la Russie des conventions relatives à la destruction des armes chimiques et biologiques, les analyses de renseignement faisant état de la poursuite clandestine de certains programmes de développement et d'essais.

Enfin, le principal point d'achoppement dans le nouveau partenariat stratégique, apparemment non aplani lors du dernier sommet de Moscou,

concerne le **transfert par la Russie de technologies sensibles vers l'Iran dans les domaines nucléaire et balistique**. Washington accentue la pression sur ce point vis-à-vis de la Russie, notamment en ce qui concerne l'aide fournie à Téhéran pour la construction dans le sud du pays de la **centrale nucléaire de Boucher**. En réponse à ces pressions, et tout en démentant les soupçons nourris par Washington, le Président Poutine a proposé de placer la centrale, qui doit être mise en route en septembre 2003, sous un régime d'inspection internationale.

B. L'ALLIANCE ATLANTIQUE FACE A LA NOUVELLE POLITIQUE AMERICAINE

1. Quelle vocation pour l'OTAN dans la stratégie américaine ?

Dans les semaines qui ont suivi les attaques terroristes, un grand nombre de commentateurs ont souligné que malgré l'invocation, pour la première fois depuis 1949, de l'article 5 du traité de Washington relatif à la garantie de défense collective, les Etats-Unis avaient fait peu de cas des offres de service de l'Alliance atlantique et l'avaient totalement laissée à l'écart de la campagne militaire en Afghanistan.

Au cours de la visite de la délégation à Washington, plusieurs responsables politiques américains, notamment au Congrès, se sont félicités de la contribution militaire apportée par plusieurs pays alliés aux opérations en cours, et notamment celle de la France, à travers le déploiement de son groupe aéronaval et sa participation aux actions aériennes depuis le porte-avions Charles de Gaulle et le Kirghizistan.

Il est cependant vrai que ces contributions alliées ont été fournies sur une base strictement bilatérale, et non dans le cadre de l'OTAN. Par ailleurs, les Etats-Unis ont considéré qu'en tant que pays agressé, il leur appartenait à eux seuls de conduire la riposte, l'apport de contributions extérieures ne devant en rien remettre en cause le caractère unilatéral et purement national de la campagne militaire.

Au-delà des circonstances particulières du conflit en cours, l'idée semble s'être imposée aux Etats-Unis selon laquelle c'est « la mission qui détermine la coalition ». L'expérience de l'opération « Force alliée » au Kosovo est fréquemment présentée comme le symbole d'un contrôle politique excessif et de la lourdeur des alliances, face aux nécessités de l'efficacité opérationnelle. La préférence va donc à la constitution de **coalitions de circonstance non institutionnalisées**, ne remettant pas en cause l'autonomie

de décision des Etats-Unis, et au sein desquelles les pays alliés ou amis contribuent à la hauteur de leurs possibilités.

Pour certains observateurs, l'attitude américaine impliquerait le déclin de l'OTAN en tant qu'outil militaire et son évolution vers une communauté politique bientôt élargie à près d'une dizaine de nouveaux membres. Dans ce contexte, un partage des tâches confinerait l'OTAN aux opérations « autres que la guerre ».

Dans ses contacts au Département d'Etat et au Pentagone, la délégation retire le sentiment que l'actuelle administration cherche à effacer l'impression de « marginalisation » de l'OTAN qui avait suivi le lancement de la campagne en Afghanistan. De fait, les autorités américaines continuent de croire à l'utilité de l'OTAN, même si le rôle que l'on veut voir jouer à l'organisation se définit moins par rapport aux buts de celle-ci qu'en fonction des besoins des Etats-Unis.

Il s'agit là d'un **renversement de logique** assez net. Conçue comme une garantie pour les pays européens de voir l'Amérique du nord venir à leur secours en cas de conflit avec le pacte de Varsovie, l'OTAN aurait désormais pour vocation essentielle d'apporter une contribution à la sécurité globale, en donnant toutefois priorité aux menaces qui, aujourd'hui, préoccupent davantage les Etats-Unis que l'Europe.

Dans cette optique, l'OTAN garde tout d'abord, aux yeux des autorités américaines, sa valeur d'organisation politique, et les interlocuteurs de la délégation ont souligné que le large appui du Congrès au prochain élargissement illustre la confiance conservée à l'organisation.

Mais Washington entend désormais inciter l'OTAN à se transformer et à s'adapter aux nouvelles réalités, notamment à la lutte contre le terrorisme et les armes de destruction massive.

2. Les propositions américaines pour une «transformation» de l'OTAN

Les principaux axes de cette transformation de l'OTAN, qui devraient figurer, aux côtés de l'élargissement, à l'ordre du jour du sommet de Prague en novembre prochain, sont les suivants.

Le premier axe concerne la **lutte contre le terrorisme et la défense contre les menaces nucléaires, biologiques et chimiques**. Les Etats-Unis souhaitent que l'OTAN intègre parmi ses missions la lutte contre le terrorisme, dans ses aspects défensifs et offensifs.

En matière de protection nucléaire, bactériologique et chimique, le Pentagone a élaboré toute une série de propositions qui seront discutées au sommet de Prague et qui concernent notamment la constitution d'un laboratoire déployable biologique et chimique, le renforcement du centre sur les armes de destruction massive de l'OTAN, la mise en place d'un système de surveillance sanitaire, la mobilisation au profit de l'Alliance d'équipements et de matériels médicaux de défense biologique et chimique, et enfin la constitution d'une équipe d'alerte capable de réagir à une attaque nucléaire, biologique ou chimique. Ces propositions conduisent l'OTAN vers un rôle qui ne serait plus exclusivement militaire, mais engloberait, face au risque terroriste, des actions civiles, tels que des plans d'urgence et la protection de la population.

Le deuxième axe concerne **l'adaptation des capacités des pays membres de l'Alliance aux nouvelles menaces**. Les Etats-Unis ont pris acte du relatif échec de l'initiative sur les capacités de défense (DCI) lancée en 1999 au sommet de Washington. En effet, les progrès enregistrés demeurent modestes au regard des objectifs ambitieux affichés dans pas moins d'une cinquantaine de domaines. Le souhait américain est désormais de se concentrer sur une **version réduite de la DCI** portant sur quelques capacités clés. Seraient notamment concernés le transport stratégique, qu'il s'agisse des capacités d'emport aérien, de ravitaillement en vol ou de soutien logistique, le développement des systèmes d'information, de ciblage et de communication déployables protégés et interopérables, ou encore les systèmes de guidage laser pour les armes de précision ou les drones de surveillance.

Enfin, les Etats-Unis accentuent leur pression pour une profonde **réforme des commandements de l'OTAN** et de la structure des forces.

Ce projet découle en grande partie des réformes engagées au plan national américain, et notamment des modifications du *Joint Forces Command* établi à Norfolk, qui exerce également l'un des deux grands commandements de l'Alliance, à savoir SACLANT. La transformation du *Joint Forces Command* se traduit par le transfert de ses compétences relatives à la protection du territoire américain au nouveau grand commandement unifié responsable de la défense du territoire national et de ses approches (*Northern command*) et par son cantonnement dans des tâches fonctionnelles (entraînement et préparation des forces). Dans cette perspective, il serait totalement dissocié de l'Alliance atlantique, SACLANT étant purement et simplement supprimé à moyen terme. Tout en se déclarant ouvert à une formule transitoire, le Pentagone pousse donc à **ne conserver qu'un seul grand commandement stratégique de l'Alliance**, en l'occurrence SACEUR situé en Europe. Cette réforme se traduirait concrètement par un découplage total entre la défense des Etats-Unis proprement dite, qui ferait exclusivement intervenir des commandements nationaux américains, et la défense collective de l'Alliance. Elle s'accompagnerait d'un **allègement de l'ensemble des structures de commandement de l'Alliance**, et de la création au sein de cette

dernière d'un centre de coordination des opérations spéciales, en vue notamment d'harmoniser les doctrines d'emploi, l'entraînement et les capacités des forces spéciales.

Si cette réforme de l'organisation du commandement ne concerne pas la France, qui ne participe pas à la structure militaire intégrée de l'Alliance, elle suscite des réserves voire des inquiétudes chez certains autres alliés qui sont pour leur part représentés dans ces états-majors considérés comme trop nombreux par les Etats-Unis, et qui voient dans les nouvelles orientations une forme d'affaiblissement du lien transatlantique et de la vocation de défense collective.

Globalement, la démarche américaine vis-à-vis de l'Alliance témoigne d'une préoccupation plus forte en terme de modularité, de flexibilité et d'interopérabilité. Elle procède d'un souci d'efficacité qui démontre qu'aux yeux de Washington, l'OTAN conserve une utilité. Elle accrédite cependant l'idée que l'objectif est moins de renforcer l'Alliance dans son ensemble, que de la transformer en réservoir de capacités additionnelles –ou, selon l'expression souvent employée, de « *boîte à outils* » - dans lequel les Etats-Unis pourraient puiser selon leurs besoins, pour des opérations qu'ils dirigeraient, à la tête de coalitions de circonstance.

CONCLUSION

Bien que de courte durée, la visite de la délégation à Washington a permis de recueillir des éléments précieux pour l'information de notre commission des Affaires étrangères et de la défense, notamment grâce au contact direct établi avec des responsables politiques américains.

Certes, l'ensemble des questions ayant trait à la politique américaine dans le monde et à ses implications, ni tous les sujets d'intérêt commun n'ont pu être abordés. Tel n'était d'ailleurs pas l'ambition de cette mission et du présent rapport d'information, dont l'objet principal était de comprendre les évolutions intervenues dans la politique de défense des Etats-Unis depuis l'entrée en fonction du Président Bush et depuis les attaques du 11 septembre 2001.

Au travers d'entretiens avec une vingtaine de personnalités aux fonctions et aux opinions diverses, le sentiment dominant qui se dégage reste, cela était prévisible, celui de **différences d'approches très sensibles de part et d'autres de l'Atlantique.**

Cela est vrai tout d'abord quant **aux préoccupations des responsables des politiques de sécurité.** Aux **Etats-Unis**, c'est aujourd'hui un **sentiment de vulnérabilité** qui domine, avec une **focalisation sur les armes de destruction massive**, notamment chimiques et biologiques, qui se trouveraient dans des mains hostiles. A l'évidence, tel n'est pas aujourd'hui le point central des politiques de défense européennes, mobilisées avec peine autour de l'édification d'une capacité, modeste, à conduire des opérations de maintien de la paix ou de gestion de crises de faible intensité.

Même s'il ne rassure en rien les Européens, le fait que des pays, dont certains sont des puissances régionales, renforcent leurs capacités militaires, n'est pas ressenti comme une menace en soi sur le territoire et la population des pays européens, mais plutôt comme un risque pour la stabilité dans plusieurs régions du monde. Il n'en va pas de même aux Etats-Unis où **tout appareil militaire d'un pays tiers semble d'abord jugé sur sa capacité à frapper le territoire américain**, sauf s'il s'agit d'un allié. Le simple risque se transforme en menace, que l'intention agressive soit avérée ou non.

En conséquence, pour conjurer les menaces que pourraient représenter des régimes fortement armés, les Européens privilégient tout ce qui peut contribuer à diminuer les tensions et garantir la sécurité régionale. La coopération, le dialogue dans le cadre des enceintes multilatérales, la négociation d'instruments internationaux participent de cette logique. Les Etats-Unis accentuent au contraire leur volonté de **faire prévaloir leurs propres exigences de sécurité.** Sous l'impulsion de l'actuelle administration,

ils entendent édifier un appareil militaire capable de répondre à tous ces types de menaces, avec deux caractéristiques : **l'assurance d'invulnérabilité** dans tous les cas de figure, et la **possibilité d'agir en premier**, pour prévenir une éventuelle agression.

Les responsables de l'actuelle administration ne semblent pas voir de contradiction entre la légitimité affirmée d'un renforcement du potentiel militaire américain, utilisant toutes les technologies possibles sans contrainte d'aucune sorte liée aux traités ou aux engagements internationaux, et l'illégitimité tout aussi fortement déclarée des tentatives d'autres pays de la planète de se doter d'équipements militaires sophistiqués. Le risque de voir la politique américaine servir de prétexte à ceux qui refusent la maîtrise des armements et la non-prolifération ne semble guère pris en compte.

Face à ces quelques exemples, le thème d'un fossé croissant entre les Etats-Unis et l'Europe, sur le plan technologique, budgétaire, opérationnel mais aussi politique et stratégique, reste d'actualité. L'un des interlocuteurs de la délégation affirmait que l'administration Bush n'éprouvait aucune hostilité à l'encontre de l'Europe, mais qu'elle y était simplement indifférente, n'attendant rien d'autre de ses partenaires qu'ils suivent le leadership américain.

Ce diagnostic inquiétant nourrit sur l'avenir du partenariat transatlantique des interrogations qui, pour n'être pas nouvelles, n'en sont pas moins très vives. Les discussions sur l'avenir de l'Alliance atlantique à l'approche du sommet de Prague, à l'occasion duquel les Etats-Unis préciseront le rôle nouveau qu'ils entendent voir jouer à l'organisation, en sont l'une des illustrations.

Il reste désormais à savoir si, face aux initiatives inspirées par la réflexion stratégique américaine, l'Europe saura élaborer et formuler sa propre vision.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 mai 2002 sous la présidence de **M. Xavier de Villepin, président**, la commission a examiné le **compte rendu** d'une **mission d'information**, effectuée aux **Etats-Unis** du 6 au 8 mai 2002, consacrée aux orientations actuelles de la politique extérieure et de la politique de défense américaines.

M. Xavier de Villepin, président, a précisé que la délégation, composée de MM. Michel Caldaguès, Jean Puech, Didier Boulaud et de lui-même, avait rencontré une vingtaine de personnalités américaines, en particulier des membres du Sénat et de la Chambre des représentants, des conseillers du Président Bush au Conseil de sécurité nationale (NSC), des responsables du Département d'Etat et du Pentagone, des experts et des journalistes.

M. Xavier de Villepin, président, a tout d'abord évoqué les entretiens de la délégation concernant le Proche-Orient. Il a indiqué que, selon plusieurs observateurs, l'implication plus forte des Etats-Unis dans le dossier israélo-palestinien pourrait être motivée par la crainte qu'une détérioration du conflit ne compromette une éventuelle action américaine contre l'Irak. Au Département d'Etat, les interlocuteurs de la délégation ont rappelé qu'à l'automne dernier, le Président Bush s'était très clairement exprimé, devant les Nations unies, en faveur de l'existence de deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte dans des frontières sûres. Depuis lors, le Secrétaire d'Etat, Colin Powell, s'est efforcé de favoriser la reconstruction de l'Autorité palestinienne et un processus de rénovation politique, tout en proposant de convoquer, l'été prochain, une conférence internationale destinée à relancer le dialogue entre les deux parties, Yasser Arafat demeurant, dans ce cadre, un interlocuteur légitime.

Toutefois, la ligne exprimée par le Département d'Etat ne bénéficie pas d'un soutien unanime au sein de l'exécutif et surtout du Congrès, très largement acquis aux positions israéliennes. L'élément nouveau est que le Parti républicain est désormais beaucoup plus nettement favorable à Israël, rejoignant en cela la ligne traditionnelle du Parti démocrate. Le ralliement des chrétiens conservateurs, au nom d'une communauté de valeurs, et le combat commun contre le terrorisme, ont joué dans cette évolution qui contribue à différencier nettement la perception américaine du conflit de celle des opinions publiques européennes. C'est dans ce contexte que s'est développée aux Etats-Unis une campagne visant à laisser penser que la France connaissait une montée de l'antisémitisme. La délégation a dû effectuer plusieurs mises au point à ce sujet.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite rendu compte des informations recueillies par la délégation à propos d'une éventuelle intervention américaine en Irak. La détermination du Président Bush et de ses plus proches conseillers à renverser le régime de Saddam Hussein ne fait pas de doute et a été exprimée si clairement qu'il en résulte une obligation d'agir. Le consensus est assez large, sur ce point, dans les milieux politiques. Il se fonde sur la conviction que l'Irak ne se soumettra jamais à un véritable contrôle des inspecteurs des Nations unies et poursuit un programme d'armes chimiques et biologiques, un programme nucléaire pouvant, par ailleurs, être rapidement repris. La possibilité d'utiliser ces armes sur des missiles balistiques ou d'en doter des organisations terroristes constitue, aux yeux des responsables américains, une menace permanente et insupportable pour les Etats-Unis comme pour l'ensemble du monde occidental.

L'évolution de la situation en Israël et les fortes réticences exprimées par les pays arabes pourraient conduire à retarder une intervention qui nécessite en outre, sur le plan strictement militaire, des délais de préparation. Différentes personnalités rencontrées par la délégation ont estimé qu'une telle intervention pourrait se produire lors de l'hiver 2003, plusieurs options étant envisageables selon que les Etats-Unis s'appuieraient davantage sur des groupes d'opposition locaux et des forces spéciales, soutenus par des frappes aériennes, ou qu'ils engageraient un volume de forces plus important.

M. Xavier de Villepin, président, a souligné les nombreuses incertitudes qui demeuraient, notamment quant à la crédibilité d'une alternative politique au régime actuel et aux risques de déstabilisation dans le monde arabe.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite abordé les enseignements retirés par la délégation, concernant l'actuelle politique de défense américaine. Il en a tout d'abord cité quelques caractéristiques principales :

- la priorité absolue conférée à la protection du territoire américain, jugé aujourd'hui vulnérable ;

- la préoccupation majeure accordée aux armes de destruction massive nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques, considérées aujourd'hui comme la menace principale du fait, notamment, du développement de la technologie des missiles balistiques ;

- le déplacement des préoccupations stratégiques des Etats-Unis vers l'Asie au sens large, de l'Irak et l'Iran à la Corée, en incluant bien entendu la Chine ;

- la volonté de développer un outil militaire offrant le plus large éventail possible de capacités permettant de réagir en toute circonstance, que

ce soit en riposte à une agression ou à titre préventif, avec l'assurance d'une suprématie militaire absolue ;

- l'inclination à compter plus sur ses propres forces, au besoin complétées dans le cadre de coalitions de circonstance, que sur les alliances constituées ou les traités internationaux.

M. Xavier de Villepin, président, a précisé que ces orientations étaient reprises dans la Quadriennial Defense Review présentée le 30 septembre dernier. Cette dernière n'avait pas constitué la révision radicale que souhaitait initialement le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, mais incorporait les préoccupations liées au terrorisme et aux armes de destruction massive.

Il a jugé plus significatives les évolutions amorcées dans le domaine nucléaire par la Nuclear Posture Review présentée le 9 janvier dernier. Substituant à la triade classique une nouvelle triade reposant sur les capacités de frappe nucléaires et non-nucléaires, la défense antimissiles est une infrastructure « réactive » préservant une capacité de remontée en puissance, cette nouvelle doctrine de dissuasion conduit les Etats-Unis à engager une réduction significative du nombre de leurs têtes nucléaires (1 700-2 200 à l'horizon 2012, contre 6 000 aujourd'hui), une partie d'entre elles étant toutefois tenues en réserve. Les forces nucléaires seront parallèlement modernisées en vue d'une flexibilité et d'une capacité de pénétration accrues. De même, le moratoire sur les essais nucléaires est maintenu mais ces derniers devront pouvoir être repris, si nécessaire, dans un délai d'un an seulement, contre trois ans aujourd'hui.

A la lumière de ces éléments, il apparaît que le tout récent accord américano-russe sur la réduction des armes nucléaires formalise des décisions déjà arrêtées par les autorités américaines alors que la Russie, pour sa part, devait nécessairement diminuer son arsenal dont elle ne peut financièrement assumer le maintien en condition.

Soulignant que dans le cadre de ce traité, la Russie n'avait pratiquement obtenu aucune concession des Etats-Unis, en particulier sur la défense antimissiles, **M. Xavier de Villepin, président**, a estimé que Washington souhaitait néanmoins coopérer avec Moscou dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération. A ce sujet, le devenir du stock d'armes biologiques de l'ex-Union soviétique et les relations avec l'Iran dans le domaine balistique et nucléaire demeurent une source de vive préoccupation.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite fait le point sur le programme américain de défense antimissiles. Il a explicité la substitution, au concept de « National Missile Defense » (NMD), de celui, plus ambitieux, de « Missile Defense » (MD), faisant appel à tous types d'intercepteurs, qu'ils soient terrestres, navals, aériens ou spatiaux, et destiné à protéger non

seulement les Etats-Unis, mais également les alliés et les pays amis, ainsi que les troupes déployées. Il a estimé que le retrait du traité ABM (« Anti-Balistic Missiles ») de 1972, qui sera effectif à la mi-juin, constitue une étape symbolique décisive donnant un caractère irréversible au développement du système, quand bien même, sur un plan strictement technique, il ne serait possible de mettre en place qu'une capacité très limitée d'ici la fin du mandat du Président Bush.

M. Xavier de Villepin, président, a enfin donné des précisions sur l'augmentation spectaculaire du budget du Pentagone qui devrait passer, si les projets sont acceptés par le Congrès, de 300 milliards de dollars en 2001 à 379 milliards de dollars en 2003, l'objectif étant d'atteindre 450 milliards de dollars en 2007. Il a estimé que ces perspectives permettaient un renforcement « tous azimuts » de l'effort de défense américain, les programmes nouveaux liés à la lutte contre le terrorisme s'ajoutant aux programmes antérieurs, dont certains répondent plus à des préoccupations industrielles que militaires.

En conclusion, **M. Xavier de Villepin, président**, a estimé que cette mission à Washington avait permis de mettre en évidence les différences d'approches très sensibles de part et d'autre de l'Atlantique sur ces questions de politique étrangère et de défense. L'attitude face à la menace des armes de destruction massive en constitue un exemple. Il s'est inquiété du développement, au sein des cercles dirigeants américains, d'une certaine indifférence à l'égard de l'Europe. Il s'est également interrogé sur le devenir de l'Alliance atlantique, dont certains pensent qu'elle pourrait devenir une communauté politique confinée, sur le plan militaire, aux opérations autres que la guerre. Il a rappelé que l'adaptation de l'Alliance au nouveau contexte stratégique figurerait à l'ordre du jour du Sommet de Prague, en novembre prochain, en craignant qu'y apparaisse la difficulté à concilier les choix américains et ceux des autres alliés, tant en termes de priorités que des moyens dévolus à la défense. Il a estimé qu'une large part de la réponse reposait sur la capacité de l'Europe à s'affirmer davantage, et plus clairement, sur la scène internationale.

A la suite de cet exposé, **M. Michel Caldaguès** a déclaré qu'il avait été frappé, lors du séjour de la délégation, par la hantise du bio-terrorisme aux Etats-Unis à la suite des attaques à l'anthrax. S'agissant du Proche-Orient, il a rappelé que l'attitude vis-à-vis de l'Irak, mais également de l'Iran, influait sur la politique américaine en Israël. A propos du malaise entre les Etats-Unis et l'Europe, il a souligné que les citoyens américains dépensaient 2,5 fois plus que les citoyens européens pour leur défense et qu'il ne fallait donc pas, dans ces conditions, s'indigner de « l'hyperpuissance » américaine. Enfin, en ce qui concerne la question de l'antisémitisme en France, il a précisé les mises au point effectuées par la délégation vis-à-vis de ses interlocuteurs américains, tout en observant que la recrudescence d'actes antisémites constitue une réalité incontestable et trop sous-estimée dans notre pays. Il a ajouté qu'un responsable du Département d'Etat s'était inquiété devant la délégation, à ce

sujet, des incidences de la présence en France d'une importante communauté musulmane.

M. Didier Boulaud a confirmé l'impact, aux Etats-Unis, du débat sur l'antisémitisme en France. S'agissant de la politique américaine au Proche-Orient, il a souligné les résistances à la ligne modérée incarnée par le Secrétaire d'Etat Colin Powell, bien que ce dernier dispose dans le pays d'une cote de popularité supérieure à celle du Président. Evoquant l'augmentation de l'effort de défense, il a signalé que, selon certaines estimations, le budget d'équipement du Pentagone ferait l'objet, au cours de la procédure parlementaire, de modifications substantielles conduisant à maintenir des programmes ne correspondant pas aux besoins opérationnels définis par les Etats-majors.

M. Pierre Biarnès a déploré la tendance des Européens à se couler d'emblée dans les schémas de pensée des Américains, sans en discuter le bien-fondé. Il a, pour sa part, estimé que, sur bien des points, le discours américain se fondait sur des visions erronées et qu'il fallait le récuser. Il a jugé qu'une éventuelle intervention américaine contre l'Irak constituait un projet odieux, contraire à nos intérêts nationaux, et qu'il importait d'exprimer à ce sujet beaucoup plus fermement le désaccord de la France. Au sujet de la prolifération des armes de destruction massive, il a observé que les Etats-Unis à l'échelle mondiale, et Israël pour la région du Proche-Orient, en demeuraient les principaux détenteurs. Il a enfin condamné l'antisémitisme tout en le distinguant de l'antisionisme. Il a évoqué à ce propos la situation créée par la colonisation des terres où vivait, il y a un siècle, une population quasi exclusivement arabe.

Mme Hélène Luc s'est déclarée préoccupée par les évolutions de la politique américaine. Elle a observé que l'accord américano-russe de réduction des armes stratégiques ne remettait pas fondamentalement en cause le rôle des arsenaux nucléaires qui continueraient d'être modernisés et adaptés. Elle s'est également interrogée sur la signification de l'augmentation spectaculaire du budget de défense américain.

A la suite de ces observations, **M. Xavier de Villepin, président**, a confirmé la préoccupation des Américains à l'égard du bio-terrorisme, même s'il semble confirmé que les attaques à l'anthrax avaient une origine américaine. Il a estimé que la défense d'Israël pouvait jouer un rôle important dans la détermination des Etats-Unis à lutter contre les armes de destruction massive dont pouvaient se doter l'Irak et l'Iran. Il a souligné l'influence des lobbies sur le Congrès américain. Enfin, il a insisté sur la nécessité de contacts plus fréquents entre parlementaires français et parlementaires américains.

A la suite d'une question de **Mme Hélène Luc**, **M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite commenté les derniers développements de la tension entre l'Inde et le Pakistan. **M. Pierre Biarnès** s'est demandé dans

quelle mesure l'attentat perpétré à Karachi contre les personnels de DCN pouvait être relié à une réaction indienne à l'encontre de l'assistance française au Pakistan en matière de défense.

La commission a alors **autorisé la publication** de cette communication **sous la forme d'un rapport d'information.**

ANNEXE I - LES FORCES MILITAIRES DES ETATS-UNIS

1. LES EFFECTIFS

	Army	Navy	Marine Corps	Air Force	Coast guard	Autres	Total
Officiers	76 067	53 972	18 393	69 466	6 931	-	224 829
Engagés	401 138	323 745	154 348	288 720	29 138	-	1 197 089
Elèves	4 061	4 184	-	4 144	845	-	13 234
Total militaire	481 266	381 901	172 741	362 330	36 914	-	1 435 152
Personnels civils	230 130	183 473	-	151 644	5 715	102 448	673 430
Total	711 396	565 374	172 741	513 994	42 629	102 448	2 108 582

Forces de réserve

Réserve active464 317 réservistes

Réserve « à disposition » 888 967 réservistes

Total1 353 284 réservistes

Déploiement des forces américaines

Etats-Unis et territoires assimilés.....1 126 521 hommes

Forces déployées à l'étranger.....257 817 hommes

dont pays de l'OTAN101 851 hommes

Principaux pays de stationnement des forces américaines

Europe :	Allemagne.....	69 200 hommes
	Yougoslavie.....	11 600 hommes
	Royaume-Uni	11 200 hommes
	Italie	11 200 hommes
Asie	Japon	40 150 hommes
	Corée du sud.....	36 550 hommes
Moyen-Orient	Arabie saoudite	7 050 hommes
	Koweït.....	4 600 hommes

2. LES ÉQUIPEMENTS

- **Forces aériennes**

Bombardiers conventionnels	208
B – 52	94
B – 1	93
B – 2	21
Avions de combat.....	1 618
Air Force	906
Navy	432
Marine Corps	280
Avions de transport.....	722
C – 5	104
C – 141	88
KC – 10	54
C – 17	58
C – 130	418

- **Forces navales**

Porte-avions	12
Croiseurs	29
Frégates	42
Destroyers	66
Sous-marins d'attaque.....	73
Sous-marins lanceurs d'engins	18

- **Les forces nucléaires stratégiques**

Composante terrestre

Missiles *Minuteman III*

(jusqu'à trois têtes par missile) 500

Missiles *Peacekeeper*.....50

Composante aérienne

Bombardiers B – 52.....56

Bombardiers B – 182

Bombardiers B – 2.....16

Composante navale

Missiles Trident C - 4 et D – 5432

ANNEXE II - LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

MAISON BLANCHE – CONSEIL NATIONAL DE SECURITE

M. Franklin C. MILLER, Conseiller spécial du Président pour la politique de défense et le contrôle des armements

M. Robert G. JOSEPH, Conseiller spécial du Président pour la contre-prolifération et la défense du territoire

DEPARTEMENT DE LA DEFENSE

M. Peter W RODMAN, Sous-secrétaire à la défense pour les affaires politiques

M. Ian BRZEZINSKI, Secrétaire à la défense adjoint principal pour la politique de sécurité internationale

DEPARTEMENT D'ETAT

M. John Robert BOLTON, Sous-secrétaire d'Etat pour le contrôle des armements

M. Marc I. GROSSMAN, Sous-secrétaire d'Etat pour les affaires politiques

Mme Elisabeth JONES, Secrétaire d'Etat adjoint pour les affaires européennes

M. Richard HAASS, Directeur de la planification politique

CONGRES

M. le Sénateur **Evan BAYH** (Démocrate - Indiana)

M. le Sénateur **Chuck HAGEL**, (Républicain - Nebraska)

M. le Sénateur **George F. ALLEN** (Républicain – Virginie)

M. le Représentant **Tom LANTOS** (Démocrate - Californie)

M. Michael HALTZEL, collaborateur du Sénateur Joseph BIDEN (Démocrate - Delaware), Président de la commission des Affaires étrangères du Sénat

M. Joseph CIRINCIONE, Directeur du programme sur la non-prolifération au *Carnegie Endowment for International Peace*

M. John J. HAMRE, Président du *Center for Strategic and International Studies (C.S.I.S.)*

M. Simon SERFATY, Directeur du programme Europe au *C.S.I.S.*

Mme Judith KIPPER, Codirecteur du programme Moyen-Orient au *C.S.I.S.*

M. Phil GORDON, Directeur du Centre sur les Etats-Unis et la France, *Brookings Institution*

M. Andrew PIERRE, Professeur, *Georgetown University School of Foreign Service*

M. Jim HOAGLAND, Journaliste, *The Washington Post*

Mme Elaine SCIOLINO, Journaliste, *The New York Times*

Mme Barbara SLAVIN, Correspondant diplomatique, *USA Today*

M. James KITFIELD, Correspondant diplomatique et militaire, *National Journal*

LA POLITIQUE DE DÉFENSE DES ÉTATS-UNIS : UNE NATION EN QUÊTE D'INVULNÉRABILITÉ

Etabli à la suite d'une mission à Washington d'une délégation de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le présent rapport d'information rend compte des principaux enseignements tirés par les sénateurs de leurs entretiens avec une vingtaine de personnalités américaines sur le thème de la politique de défense des Etats-Unis.

Après avoir évoqué les vues américaines sur la situation au Moyen-Orient, la guerre contre le terrorisme et une éventuelle intervention en Irak, le rapport s'intéresse aux orientations imprimées en matière de défense par l'actuelle administration. Cette dernière, animée lors de sa prise de fonction d'une ambition de profonde révision stratégique, vise désormais une « transformation » de l'outil militaire plus qu'une évolution radicale, comme en témoigne la « *Quadrennial Defense Review* » publiée fin septembre dernier.

Le traumatisme provoqué par les attaques du 11 septembre 2001 a renforcé la perception de menaces nouvelles liées au terrorisme et aux armes de destruction massive, tout en conduisant les Etats-Unis à vouloir se doter d'une panoplie de capacités militaires leur assurant une supériorité absolue, afin de dissuader ou de défaire un éventuel adversaire, voire de mener une action préventive.

Le rapport s'intéresse à la mise en oeuvre des nouvelles priorités assignées à la défense américaine, en particulier dans le domaine de la défense antimissile et de la protection du territoire national. Il analyse les implications de la « *Nuclear Posture Review* » qui traduit des évolutions significatives dans le rôle assigné aux forces nucléaires américaines. Il commente la forte augmentation du budget militaire programmée pour les prochaines années. Enfin, il aborde la redéfinition des relations stratégiques des Etats-Unis avec la Russie et les pays de l'Alliance atlantique.