



## LES PREMIERS PAS DE BARACK OBAMA VERS LA DENUCLEARISATION DE LA SCENE INTERNATIONALE

**JULIEN TOURREILLE**

*Chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la  
Chaire Raoul-Dandurand ([tourreille.julien@uqam.ca](mailto:tourreille.julien@uqam.ca))*

*\*Cette analyse est la première d'un dossier spécial préparé par la Chaire Raoul-Dandurand à l'occasion de la conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération d'armes nucléaires (TNP) qui se déroulera du 3 au 28 mai. Toutes les analyses seront disponibles dès le 8 avril au [www.dandurand.uqam.ca](http://www.dandurand.uqam.ca)*

Avec la présentation ce mardi 6 avril 2010 de la *Nuclear Posture Review*, Barack Obama entame une importante séquence diplomatique sur les questions nucléaires dont le point d'orgue sera la conférence pour la reconduction du Traité sur la non-prolifération (TNP) en mai à New York.

### **1. La stratégie nucléaire de l'administration Obama**

La *Nuclear Posture Review (NPR)* énonce la stratégie américaine d'emploi de l'arme nucléaire pour une période de 5 à 10 ans. Troisième exercice du genre depuis la fin de la Guerre froide, la *NPR* présentée le 6 avril 2010 est donc un document majeur dans la stratégie de défense et de sécurité nationale des États-Unis. La présentation de la stratégie nucléaire de l'administration Obama a d'ailleurs été retardée de plusieurs mois en raison d'un vif débat interne au sein de l'administration. Certains conseillers craignaient que cette nouvelle posture ne change pas assez radicalement la politique américaine et reste trop éloignée de l'idéal de dénucléarisation exprimé par Barack Obama dans son discours de Prague en avril 2009. D'autres au contraire suggéraient qu'une révision trop ambitieuse de la politique américaine puisse encourager des rivaux potentiels à adopter une attitude plus offensive. La stratégie nucléaire présentée par l'administration Obama est ainsi le résultat de pas moins de 150 réunions<sup>i</sup>. Trois éléments doivent en être retenus.

Premièrement, l'administration Obama tient compte des changements majeurs de l'environnement international depuis la fin de la Guerre froide et adapte la posture nucléaire des États-Unis en conséquence. Ceci peut paraître évident, mais une telle évolution est laborieuse. En effet, pendant la Guerre froide, l'équilibre de la terreur ou la dissuasion nucléaire entre les deux superpuissances se matérialisait par le maintien permanent en état d'alerte d'armes nucléaires stratégiques prêtes à être employées en l'espace de quelques minutes sur décision du président américain ou du premier secrétaire soviétique. Malgré la fin de la Guerre froide il y a maintenant deux décennies, cette pratique demeure largement inchangée. Les États-Unis disposent ainsi d'environ 1 000 armes nucléaires en état d'alerte. La Russie en maintient aux alentours de 1 200. Ces armes sont montées sur des missiles intercontinentaux installés dans des bases terrestres ou déployés à bord de sous-marins<sup>ii</sup>. Depuis le début des années 1990, seules des mesures symboliques et limitées ont été prises pour mettre un terme à cet équilibre de la terreur, vestige

des heures les plus tendues de l'affrontement entre les États-Unis et l'URSS. Les bombardiers stratégiques (c'est-à-dire les avions équipés d'armes nucléaires) russes et américains ne sont plus en état d'alerte permanent. En 1994, les présidents Clinton et Eltsine décidèrent de ne plus pointer les missiles américains et russes sur leurs pays respectifs mais sur les océans<sup>iii</sup>.

Deuxièmement, dans la lignée de l'élément précédent, les puissances traditionnelles comme la Russie ou la Chine ne sont plus les cibles premières de l'arsenal nucléaire américain. Si le « rôle fondamental » de cet arsenal demeure de dissuader une attaque nucléaire contre les États-Unis, leurs alliés ou leurs partenaires, celui-ci a également pour objectif de lutter contre la prolifération et de dissuader l'acquisition d'armes nucléaires par des États voyous ou des groupes terroristes. En la matière, l'administration Obama concrétise les orientations prises par l'administration Bush dans les dernières années de son mandat.

Troisièmement, avec cette *NPR*, les États-Unis lèvent une partie de l'ambiguïté entourant leur politique d'emploi de l'arme nucléaire et en limitent par la même occasion les conditions. L'administration Obama affirme ainsi que les États-Unis n'auront pas recours à leur arsenal nucléaire contre un État non-nucléaire respectant les obligations du TNP, même si cet État lance une attaque biologique ou chimique ou une cyberattaque contre les États-Unis. Sur ce point, la rupture avec la stratégie nucléaire présentée par l'administration Bush en 2002 est nette<sup>iv</sup>.

## **2. START : première étape vers la dénucléarisation de la scène internationale ?**

Dans un article publié en janvier 2007, les anciens secrétaires d'État George Shultz et Henry Kissinger, l'ancien secrétaire à la Défense Bill Perry et l'ancien sénateur Sam Nunn enjoignirent les États-Unis et la Russie à montrer l'exemple sur la voie de la dénucléarisation de la scène internationale en commençant à réduire conjointement leurs arsenaux nucléaires. Comme le soulignait récemment George Shultz, les partisans de la dénucléarisation, même si sa concrétisation demeure encore hypothétique et soumise à bien des aléas, ont au moins remporté la bataille rhétorique. L'ensemble des grandes puissances s'accorde aujourd'hui sur cet objectif, alors qu'il y a à peine un quart de siècle, comme il le rappelle, un tel énoncé était considéré comme de la folie pure menaçant la sécurité du monde<sup>v</sup>. Si ce gain n'est pas négligeable, des progrès concrets doivent maintenant être réalisés. L'urgence est manifeste tant la situation internationale est préoccupante. L'Iran et la Corée du Nord n'ont pas renoncé à leurs ambitions nucléaires et défient continuellement la communauté internationale. Le nombre total d'armes nucléaires dans le monde dépasse encore les 20 000. Depuis la signature du TNP en 1968, le nombre de puissances nucléaires que celui-ci devait figer est passé de 5 à 9<sup>vi</sup>.

Dans un tel contexte, la signature le 8 avril 2010 à Prague par les présidents américain et russe d'un nouvel accord de contrôle des armements nucléaires stratégiques entre leurs deux pays est un événement important. Annoncé le 26 mars 2010, ce nouveau traité START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) prévoit de limiter le nombre de têtes nucléaires dont disposent les États-Unis et la Russie à 1 550 pour chacun des deux pays. Le nombre de vecteurs transportant ces têtes, en l'occurrence les missiles montés à bord de sous-marins, de bombardiers, ou installés à terre est réduit à 800 pour chacun des pays (seuls 700 vecteurs peuvent être déployés en tout temps, le reste constituant en quelque sorte une réserve). Pour mémoire, le premier traité START signé en 1991 fixait le nombre de têtes nucléaires et de vecteurs respectivement à 6 000 et 1 600<sup>vii</sup>.

Pour l'administration Obama, la signature de ce traité n'est cependant pas une fin en soi. Au-delà de réduire les arsenaux stratégiques des deux principales puissances nucléaires mondiales, la conclusion de cet accord est un moyen qui devrait permettre de remplir des objectifs plus ambitieux. Premièrement, en démontrant la bonne volonté des États-Unis de réduire leur arsenal nucléaire, il renforce la crédibilité de la position américaine à quelques jours du sommet sur la sécurité nucléaire convoqué par le président Obama à Washington et à quelques semaines des négociations pour la reconduction du TNP. Deuxièmement, en renouant un dialogue constructif avec la Russie, l'administration Obama espère obtenir sa coopération sur des dossiers comme l'Iran. Ce traité START pourrait même devenir un prélude à l'ouverture de négociations sur les armes nucléaires tactiques, qui représentent, comme nous le verrons plus tard, des risques majeurs. Troisièmement, ce traité est considéré par l'administration comme une première étape avant de soumettre de nouveau à la ratification du Sénat le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (*Comprehensive Test Ban Treaty*). Pour Barack Obama, la signature de ce nouveau traité START est donc la clé pouvant débloquent de multiples autres serrures<sup>viii</sup>.

Si importante soit-elle, la signature de ce traité n'est que la récolte d'un fruit mûr depuis longtemps. Or, cette récolte ne fut pas aisée. Alors que le traité précédent était arrivé à échéance en décembre dernier, les négociations pour sa reconduction ont duré plus longtemps que l'avait anticipé l'administration Obama. Pendant plus d'un an, les négociations ont achoppé sur des questions aussi délicates, et pas totalement résolues, que les mécanismes de vérification ou la défense anti-missile. Par ailleurs, les armements nucléaires stratégiques apparaissent comme l'enjeu le plus facile dans la relation entre les États-Unis et la Russie, tant les dossiers, tels que l'Afghanistan, les sanctions contre l'Iran, le comportement de Moscou vis-à-vis des pays de son « étranger proche » ou la dégradation même de la situation à l'intérieur de la Russie, restent des sujets potentiels de discordes et de tensions<sup>ix</sup>.

De plus, l'accord signé à Prague devra passer l'épreuve, toujours délicate, de la ratification par le Sénat (il doit également être ratifié par la Douma russe). Le traité doit obtenir l'appui des deux-tiers du Sénat, soit 67 sénateurs. Il ne fait guère de doute que l'administration Obama obtiendra la ratification de ce traité START. Il n'en demeure pas moins que celui-ci fera l'objet d'une analyse scrupuleuse et de questions pointilleuses, tant de la part des républicains qui voudront s'assurer que l'administration Obama ne fragilise pas l'efficacité de la dissuasion nucléaire américaine, que de certains démocrates qui pourront reprocher au président d'être trop prudent et modéré dans la concrétisation de son ambition d'un monde sans arme nucléaire exposée à Prague en avril 2009.

#### Les stocks d'armes nucléaires dans le monde (estimations fin 2009)

Russie	13 000
États-Unis	9 400
France	300
Chine	240
Royaume-Uni	180
Israël	90
Pakistan	80
Inde	70
Corée du Nord	8

Source : Robert Norris et Hans Kristensen, « Nuclear Notebook : Worldwide Deployments of Nuclear Weapons 2009 », *Bulletin of the Atomic Scientists*, novembre/décembre 2009, p. 87.

### 3. Les obstacles à la dénucléarisation

Au-delà de la relation toujours délicate avec la Russie et du comportement parfois récalcitrant du Sénat américain, l'avènement d'une scène internationale dénucléarisée est un chemin parsemé d'embûches. Nous en évoquerons ici quatre.

Premièrement, malgré la bonne volonté, l'exemplarité et le *leadership* de l'administration Obama, les négociations pour la révision du TNP qui auront lieu en mai à New York s'annoncent difficiles. L'Iran, pays membre du traité mais qui viole ses obligations, et Israël, puissance nucléaire avérée qui refuse de signer le TNP, devraient être au cœur des discussions. Dossiers délicats, il ne serait pas surprenant qu'ils fassent obstacle à l'avancée des discussions. Si les discussions ne s'achèvent pas dans un climat acrimonieux comme ce fut le cas en 2005, elles constitueront cependant un succès. Mais au-delà du seul TNP, les autres grands instruments internationaux destinés à lutter contre la prolifération nucléaire sont dans une impasse<sup>x</sup>. C'est le cas par exemple du traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Barack Obama souhaite le représenter au Sénat pour ratification, mais au-delà de cet obstacle sérieux, des pays comme la Chine ne l'ont pas encore ratifié. Les négociations pour une convention interdisant la production d'uranium enrichi et de plutonium en vue de produire des armes restent bloquées à Genève. Les Protocoles Additionnels de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA) permettant de renforcer les mécanismes de vérification et de surveillance des activités nucléaires des pays signataires du TNP ne sont toujours pas ratifiés par de nombreux pays et sont même violés par des membres, au premier rang desquels l'Iran.

Le comportement de l'Iran constitue d'ailleurs un deuxième obstacle sérieux à la dénucléarisation. Il est loin d'être acquis que les dirigeants iraniens soient sensibles à l'exemplarité de la démarche de réduction des armes nucléaires mise en œuvre par les États-Unis et la Russie dans le cadre du nouveau traité START. Si l'administration Obama souhaite avec ce traité encourager la communauté internationale à coopérer dans la mise en œuvre de sanctions plus strictes vis-à-vis de Téhéran, deux éléments poussent au scepticisme. D'une part, il n'est pas certain que les pays membres du Conseil de sécurité s'entendent pour l'adoption de nouvelles sanctions. Si la Russie et la Chine, les deux pays membres permanents du Conseil jusqu'alors les plus récalcitrants, semblent faire preuve d'ouverture, il serait hasardeux de présager d'une issue rapide et positive des négociations sur cette question. D'autre part, au-delà de l'efficacité incertaine du mécanisme de sanctions, il est peu probable que l'Iran change d'attitude à cause de sanctions ou de l'exemplarité des États-Unis. Depuis le début des discussions sur son programme nucléaire en 2003, Téhéran a en effet rejeté toutes les offres avancées. L'objectif des dirigeants iraniens semble clair et inchangé : ils souhaitent manifestement acquérir au moins une capacité nucléaire critique permettant, d'une part, d'assurer la survie du régime et, de l'autre, de faire de l'Iran un interlocuteur respecté et incontournable sur les dossiers qui touchent le Moyen-Orient. Tant et aussi longtemps que cet élément ne sera pas pris en compte, les discussions resteront dans une impasse.

Troisièmement, la question des armes nucléaires tactiques demeure largement irrésolue. Le traité que vont signer Barack Obama et Dimitri Medvedev à Prague ne concerne en effet que les arsenaux stratégiques. Or, les États-Unis auraient environ 200 de ces armes tactiques

actuellement déployées en Europe (pour un arsenal total de 500 armes). Les Russes en auraient encore près de 2000<sup>xi</sup>. Même si Mikhaïl Gorbatchev et George H. Bush décidèrent dans les dernières heures de la Guerre froide de retirer et de démobiliser la plupart des armes nucléaires tactiques, elles ne font l'objet d'aucun traité ou accord spécifique et ne sont soumises à aucun mécanisme de vérification et de contrôle.

Pour au moins commencer à concrétiser son ambition d'un monde sans arme nucléaire, l'administration Obama devra donc s'attaquer à ce problème. Elle a promis de le faire dans un prochain traité. Or, les négociations sur cette question s'annoncent extrêmement difficiles, pour au moins trois raisons majeures. Tout d'abord, le maintien par les États-Unis d'armes nucléaires tactiques est considéré comme la concrétisation de l'engagement américain vis-à-vis de la protection des alliés de l'OTAN. Toute décision américaine de retirer ces armes implique donc des discussions et des négociations préalables au sein de l'alliance atlantique. L'élaboration d'un nouveau « concept stratégique » de l'OTAN cette année pourrait aborder cette question et même ouvrir la voie au retrait de ces armes du territoire européen. Ensuite, rien ne garantit que Moscou accepte de réduire ses stocks d'armes nucléaires tactiques. Alors qu'elle reste préoccupée par l'extension de l'OTAN à ses frontières et que ses capacités conventionnelles sont vétustes et de plus en plus désuètes, ces armes tactiques sont considérées par la Russie comme les meilleures garanties de sécurité vis-à-vis d'éventuelles velléités hostiles de l'OTAN. Enfin, les Russes demeurent très sceptiques vis-à-vis des ambitions américaines en matière de défense anti-missiles. Bien que l'administration Obama ait avancé sur ce dossier une position différente de celle de l'administration Bush, l'ambition de développer et de déployer un tel système demeure forte. Le secrétaire général de l'OTAN en fait d'ailleurs une ardente promotion dans un article récent en le présentant comme le ciment d'une alliance atlantique renouvelée<sup>xii</sup>. Les invitations à une participation russe dans ce projet ne semblent pas convaincre Moscou. De nombreux décideurs russes continuent à penser qu'un tel système remet en cause le principe même de la dissuasion et pourrait permettre aux États-Unis de mener des attaques militaires contre des installations russes sans craindre de représailles.

Évoquée précédemment, l'articulation entre systèmes d'armes offensifs et défensifs est un quatrième et dernier obstacle majeur sur la voie de la dénucléarisation. Si la limitation des premiers fait consensus, que ce soit en termes de réduction des têtes nucléaires ou du nombre de vecteurs, les seconds font encore largement débat et provoquent de nombreux blocages. Les systèmes défensifs sont essentiellement les systèmes de défense anti-missiles. Depuis l'administration Clinton, les États-Unis cherchent à développer et déployer de tels systèmes pour se protéger contre d'éventuelles attaques provenant d'États voyous tels que la Corée du Nord et l'Iran. Or, les Russes considèrent que de tels systèmes, qu'ils n'ont pas les capacités de produire, rompent le principe de la dissuasion et violent le traité ABM de 1972. Cette différence de perception donne lieu à de nombreux différends entre Washington et Moscou. Lorsque l'administration Bush abrogea unilatéralement le traité ABM en 2002, Moscou répliqua en n'appliquant pas les dispositions du traité START II signé en 1993. Plus récemment, les décideurs russes ne semblent pas avoir été totalement rassurés ni convaincus par les propositions de Barack Obama en matière de défense anti-missile. Même si le président Obama a abandonné une partie des éléments les plus contestés du projet mis de l'avant par George W. Bush, certains décideurs russes considèrent que les plans de défense anti-missile avancés par l'administration Obama sont plus menaçants que ceux de l'administration Bush<sup>xiii</sup>.

\*\*\*\*\*

Énoncée il y a un an à Prague, l'ambition d'un monde sans arme nucléaire de Barack Obama connaît actuellement ce qui pourrait être ses développements embryonnaires. Ceux-ci sont pragmatiques et prudents. Ils pourraient ainsi décevoir ceux qui espéraient une concrétisation rapide de cette utopie. Ils n'en demeurent pas moins importants et ils doivent être reconnus comme tels. L'ampleur de la tâche et les embûches qui la parsèment nous rappellent en effet que la puissance des rêves ne saurait nier la construction patiente et prudente d'un édifice solide.



Chaire Raoul-Dandurand  
en études stratégiques et diplomatiques  
Raoul Dandurand Chair  
of Strategic and Diplomatic Studies

---

<sup>i</sup> David Sanger et Peter Baker, « Obama Limite When U.S. would Use Nuclear Arms », *The New York Times*, 5 avril 2010.

<sup>ii</sup> The East West Institute, *Reframing Nuclear De-Alert: Decreasing the Operational Readiness of U.S. and Russian Nuclear Arsenals*, 12 octobre 2009.

<sup>iii</sup> David Hoffman, « Four Minutes to Armageddon », *Foreign Policy*, 2 avril 2010.

<sup>iv</sup> David Sanger et Peter Baker, « Obama Limite When U.S. would Use Nuclear Arms », *The New York Times*, 5 avril 2010.

<sup>v</sup> George Shultz, « Confronting a Nuclear Tipping Point », *CouncilonForeignRelations.org*, 12 mars 2010.

<sup>vi</sup> Hans Blix, « A Season for Disarmament », *International Herald Tribune*, 5 avril 2010.

<sup>vii</sup> Steven Pifer et Strobe Talbott, « Judging the New START Treaty », *Politico.com*, 5 avril 2010.

<sup>viii</sup> Stephen Sestanovich, « The Strategic Arms Treaty's Promise », *CouncilonForeignRelations.org*, 25 mars 2010.

<sup>ix</sup> David Kramer, « Obama's victory lap in Prague », *ForeignPolicy.com*, 5 avril 2010.

<sup>x</sup> Hans Blix, « A Season for Disarmament », *International Herald Tribune*, 5 avril 2010.

<sup>xi</sup> David Hoffman, « The Little Nukes That Got Away », *Foreign Policy*, 1<sup>er</sup> avril 2010.

<sup>xii</sup> Anders Fogh Rasmussen, « The case for western missile defence », *The Guardian*, 31 mars 2010.

<sup>xiii</sup> Stephen Sestanovich, « The Strategic Arms Treaty's Promise », *CouncilonForeignRelations.org*, 25 mars 2010.