

Xavier Pasco

Maître de recherche à la Fondation pour
la Recherche Stratégique

Le recentrage politique du secteur spatial de défense aux Etats-Unis¹

(juin 2013)

Résumé

C'est un retour de l'espace militaire dans les ambitions américaines sur la scène internationale que prévoit le second mandat du président Obama. Innovation politique, maîtrise budgétaire, dissuasion spatiale et expansion économique prudente marquent désormais cette posture plus résolue des États-Unis.

Abstract

Security space has been at the forefront of the U.S. diplomatic action since the second term of President Obama. Policy changes, budgetary tightness, but also a cautiously offensive economic strategy or space deterrence have formed a new mix that characterizes the newly reasserted posture of the U.S. in space.

1. Le texte de cette note est paru dans la *Revue Défense Nationale*, n° 760, mai 2013.

Le volet militaire de la politique spatiale mise en œuvre aux États-Unis depuis 2008 illustre le goût de l'administration Obama pour l'innovation politique, dans la limite où celle-ci n'affecte pas les équilibres profonds. Résumé à grands traits, le premier mandat du Président démocrate a été marqué par d'importantes prises de positions dans trois registres essentiels : la reprise de contrôle budgétaire de la programmation spatiale militaire (en explosion depuis les années récentes) ; la remise en vigueur d'une véritable diplomatie spatiale, en particulier sur le sujet brûlant des armes spatiales ; et la refonte du système de contrôle des transferts de technologies (régime *ITAR*, *International Traffic in Arms Regulations*) pour replacer l'industrie américaine dans la course à l'export. Ce triptyque résume les principaux efforts engagés depuis cinq ans pour réorienter la politique antérieure.

Affichée comme telle, cette reprise en main a sans conteste rempli son rôle en réinstallant sur la scène internationale l'image des États-Unis, jugés globalement plus ouverts que sous la présidence Bush (un objectif central de la présidence Obama). Au plan intérieur, elle s'est manifestée par le pari d'une plus grande ouverture du Pentagone au monde commercial, désormais souvent jugé en avance, sinon dans les domaines technologiques les plus pointus mais au moins pour l'évolution des pratiques, en particulier pour l'organisation et la gestion de systèmes complexes aux performances sans cesse améliorées.

Il serait néanmoins naïf de ne voir dans cette évolution que des signes d'assouplissement d'une politique dont le but premier reste sans ambiguïté la prééminence spatiale dans les domaines politique, économique et militaire.

Le recadrage politique de l'outil spatial de défense

En dépit d'un soutien marqué de George W. Bush pour l'accroissement des dépenses spatiales militaires, la politique suivie dans les années 2000 s'était caractérisée par d'importants problèmes de coordination, signes d'une gestion des programmes et d'une fixation d'objectifs approximatives. Cette situation avait été jusqu'à conduire le *General Accounting Office* (l'organisme législatif en charge de la surveillance budgétaire) à recommander en mars 2008 au Congrès d'exiger l'élaboration d'une *National Space Security Strategy (NSSS)*. Une commission indépendante d'évaluation de l'espace de sécurité nationale (*National Security Space Independent Assessment Panel*) présidée par le Sénateur républicain du Colorado, Wayne Al-

lard, prônera quelques mois plus tard une réorganisation profonde du secteur, avec la suppression du *National Reconnaissance Office (NRO)*, l'organisme en charge du renseignement spatial ; celle du *Space and Missile Center (SMC)*, véritable centre de gravité des efforts spatiaux de l'*US Air Force*) ainsi que la restructuration des organismes centraux de la planification spatiale au Pentagone.

Figés par la transition présidentielle, ces projets n'ont pas abouti sous la forme prévue. Mais cette situation a fourni à la nouvelle équipe l'occasion d'une véritable revue d'effectifs et de moyens. Elle s'est poursuivie depuis, peut-être pour ne pas s'arrêter de sitôt. Il est d'abord revenu à l'administration Obama d'élaborer cette fameuse *National Space Security Strategy*² dont un résumé a été rendu public en janvier 2011. Ce document a donné le signal de la remise en ordre et de la rationalisation des moyens. Jugés coûteux et contre-productifs, les appels de la présidence précédente à développer les moyens militaires les plus avancés pour faire face à des menaces jugées croissantes³ se voient désormais remplacés par une volonté d'utiliser de façon plus efficace les moyens spatiaux non militaires au profit des armées (qu'il s'agisse par exemple de satellites d'observation de la Terre, de télécommunication). La nouvelle *NSSS* appelle également à mettre en place de véritables coopérations internationales, plus riches et donc plus fructueuses. Tout cela vise à permettre aux États-Unis de multiplier au moindre coût ses moyens d'action dans l'Espace pour ses besoins quotidiens⁴ tout en diminuant la pression sur ses moyens militaires propres. La position frappe *a priori* par sa cohérence d'ensemble alors qu'une directive présidentielle sur la politique spatiale des États-Unis rendue publique en juin 2010 confirmait la volonté présidentielle de rebâtir des liens internationaux et d'impliquer plus avant les acteurs privés dans la réalisation du programme national, civil et militaire⁵.

Les partenaires internationaux, et singulièrement la France, ont pu prendre la mesure des changements intervenus. Des contacts bilatéraux

2. Ce document avait lui-même fait suite à une *Space Posture Review* remise à la demande du Congrès début 2010 (www.defense.gov/).

3. Cette vision trouvait sa pleine justification dans la politique spatiale présidentielle rendue publique par l'administration Bush en octobre 2006.

4. Par exemple, l'usage simultané de dizaines de drones en permanence dans de nombreux théâtres d'opération ne serait simplement pas possible sans une véritable politique d'achats massifs de canaux auprès d'opérateurs commerciaux de satellites de télécommunication.

5. *National Space Policy of the United States of America*, 28 juin 2010 (www.whitehouse.gov/).

transatlantiques se sont ainsi mis en place peu de temps après l'accession au pouvoir du candidat démocrate. Ces liens spécifiques, organisés sous l'égide des ministères de la Défense respectifs, visent à resserrer les liens en matière de sécurité spatiale et plus particulièrement, à mieux échanger sur le suivi des débris spatiaux (en nombre croissant). Ils sont l'illustration la plus achevée de l'ouverture vers l'extérieur prônée par la nouvelle politique. Pour autant, il ne s'agit pas d'un changement radical d'orientation de la politique spatiale militaire américaine. En témoigne par exemple une activité qui reste soutenue avec le lancement de 8 à 10 satellites militaires par an sur les dernières années ; la stabilité des investissements dans les domaines les plus pointus de R&D avec un accent mis sur des systèmes spatiaux de nouvelle génération (plus petits, plus performants, moins chers, donc d'une plus grande flexibilité d'emploi et d'une meilleure réactivité)⁶, capables de fonctionner en systèmes (et de limiter ainsi leur vulnérabilité aux pannes ou aux attaques tout en augmentant leur souplesse d'emploi et leur capacité de collecte d'informations) ; ou encore le maintien quasi-permanent en orbite basse du véhicule spatial militaire *X 37-B*, sorte de mini-navette dont la mission reste entourée d'un flou, sujet à toutes les conjectures. Enfin, l'importance des moyens spatiaux dans l'architecture du renseignement (*ISR, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*) et dans la conduite des opérations n'est évidemment pas oubliée et continue à jouir d'un financement garanti.

Le ton avait été donné par Leon Panetta⁷ dès 2011, marquant en quelque sorte la limite aux recours extérieurs : « Alors que nous devons réduire le budget de la défense dans son ensemble, nous protégerons, voire augmenterons nos investissements dans les opérations des forces spéciales, dans de nouvelles technologies (*ISR*) et dans les systèmes spatiaux automatiques »⁸. La plus grande ouverture internationale ne signifie pas l'abandon des objectifs et des capacités nationales.

6. Les programmes *TACSAT, F6, SeeMe, ALASA* sont des exemples bien connus de ces investissements. Un autre programme d'ensemble, *ORS (Operationally Responsive Space)* prône le recours à des systèmes spatiaux à déploiement rapide (plates-formes et lanceurs) qui pourraient être directement utilisables par les forces déployées. Ce programme continue à être financé malgré des doutes émis sur ses débouchés réels et sur d'éventuelles redondances avec d'autres efforts. Il est organisé désormais sous l'égide du *SMC*, l'organisme de recherche militaire dont la fermeture avait été proposée par la Commission Allard...

7. Alors Secrétaire à la Défense.

8. *Space News*, 9 janvier 2012.

Reprise d'initiative internationale et contrôle du débat sur les armes spatiales

Véritablement relancée en janvier 2007 par la destruction d'un de ses satellites par la Chine, la question de l'avenir et de la sanctuarisation du milieu orbital s'est immédiatement posée au Président, voire même au candidat Obama. Souhaitant marquer sa différence avec son concurrent d'alors, le futur Président s'était désolidarisé d'une politique marquée selon lui par un accent excessif mis sur les moyens militaires. Les États-Unis devraient plutôt rechercher des principes de régulation acceptables au plan international, permettant une meilleure gestion collective de la sécurité dans l'Espace. Mais il ne s'agissait pas pour autant de faire du pays un acteur parmi d'autres dans la mesure où il était largement admis que la vulnérabilité des États-Unis s'était accrue compte tenu de leur dépendance unique vis-à-vis de l'orbite terrestre. La *NSSS* déjà citée insiste à cet égard sur la nature « congestionnée, contestée et concurrentielle » qui représente « les trois tendances qui structurent l'environnement spatial actuel et futur »⁹. Constatant l'accroissement rapide du nombre d'utilisateurs de l'Espace¹⁰ et percevant les conséquences possibles de ce surcroît d'activités (ne serait-ce que par le seul biais de l'augmentation du nombre de débris), l'administration Obama s'est rapidement convaincue de l'importance des risques pour les États-Unis, premier utilisateur de l'Espace. Sur ce sujet, et suivant en cela la logique inscrite dans la directive présidentielle de juin 2010, l'administration Obama a donc choisi de mieux interagir avec la communauté internationale et de la sensibiliser aux nouvelles menaces spatiales, tout cela bien sûr au mieux des intérêts américains.

Cette position l'a conduite à soutenir le projet de code de bonne conduite sur les activités spatiales proposées dès 2008 par l'Union européenne. Politiquement engageant, mais juridiquement peu contraignant, ce projet, toujours en cours de discussion, a pour but principal de bâtir un régime acceptable, doté du poids politique de ses défenseurs, susceptible de relancer le débat sur ces sujets bloqués depuis de nombreuses années à la Conférence du désarmement à Genève. Le choix américain de défendre la conception européenne relève évidemment d'un grand pragmatisme politique. Il s'agit en l'espèce de faire pièce à un projet de traité proposé cette fois par la Chi-

9. *National Space Security Strategy, op. cit.*, p. 1.

10. Plus de 55 pays opèrent leur propre satellite et 12 pays ou groupes de pays accèdent désormais à l'Espace de façon autonome.

ne et la Russie à la Conférence du désarmement à Genève en février 2008, qui viserait à interdire « le placement d'armes dans l'Espace et la menace ou l'usage de la force contre des objets extra-atmosphériques »¹¹. La particularité de ce texte est de proposer explicitement d'interdire le déploiement d'armes en orbite (soit au-dessus de 100 km d'altitude), c'est-à-dire de systèmes spatiaux capables (ou menaçant) de « détruire ou d'endommager de manière temporaire ou permanente » des objets spatiaux. En guise de réponse, la directive présidentielle du 28 juin 2010 déjà citée, précise que « les États-Unis considéreront tout concept ou proposition de mesures de contrôle des armements si elles sont équitables et effectivement vérifiables ». Il s'agit bien ici d'une forme de fin de non-recevoir signifiée au projet de traité sino-russe.

Arguant d'une part de l'étroitesse de la définition retenue pour les « armes spatiales »¹² et d'une impossibilité à réellement « vérifier » le respect des termes d'un tel traité par les parties, Barack Obama montre dans ce cas les mêmes réticences que son prédécesseur à s'engager sur la voie d'un traité, jugé peu crédible et trop contraignant par principe. Sur ce dernier point, la présidence républicaine avait de fait montré son peu d'entrain pour un texte de cette nature. Dès cette époque, le représentant américain à la Conférence du désarmement définissait ainsi la position de son pays : « Maintenir la paix et la sécurité internationale est un objectif général qui oriente les activités menées sur Terre aussi bien que dans l'Espace, mais en dernière analyse la préservation de la sécurité nationale est de la même façon nécessaire et essentielle. Pour ces raisons, les États-Unis ne voient pas de nécessité pour de nouveaux accords de contrôle des armements et s'opposent à la négociation d'un traité pour l'espace »¹³. Si les formulations ont changé, les attitudes sont en fait demeurées voisines.

Cette continuité transparaît également dans la dernière directive de « politique spatiale » du Département de la Défense rendue publique le 18 octobre 2012¹⁴. Ce texte met à jour une direc-

tive antérieure datée de juillet 1999¹⁵, qui avait pour la première fois conféré aux activités spatiales américaines la qualité d'« intérêt national vital » et avait souligné déjà le besoin de protéger les systèmes spatiaux ainsi que l'intérêt de réfléchir à une forme de dissuasion spatiale. Renforçant cette logique, la directive d'octobre 2012 franchit un pas supplémentaire en détaillant cette fois les modes de dissuasion possibles et en évoquant plus nettement la possibilité pour le pays de « répondre à une attaque sur les systèmes spatiaux de façon asymétrique en usant de quelques-uns, voire de tous les moyens de la puissance nationale ».

Ce thème émergent de la « dissuasion spatiale » restera sans doute un « marqueur » caractéristique de la politique spatiale militaire des États-Unis des années Obama.

La réforme *ITAR* comme instrument de reconquête

Enfin, Barack Obama a choisi de signer le 3 janvier 2013 la loi contenant la réforme très attendue de la réglementation *ITAR*, réglementation qui vise à établir des listes de matériels ou de technologies militairement sensibles pour contrôler leur exportation. Le nouveau texte a pour but essentiel de remettre à plat le principe du contrôle accru qui avait été imposé dès 1994 par le Congrès républicain puis par George W. Bush sur le transfert de technologies spatiales en particulier. L'administration républicaine en avait fait un enjeu politique, accusant la présidence Clinton d'avoir favorisé les échanges commerciaux au détriment de la sécurité nationale. Il était nécessaire, disait-on alors à la Maison-Blanche, d'élargir le nombre de technologies spatiales qui devraient être protégées vis-à-vis de l'étranger, et plus particulièrement vis-à-vis de la Chine. L'ampleur de ces mesures, prises au grand dam d'industriels américains qui ont vu leurs parts de marché s'effondrer les années suivantes, a fait l'objet de très nombreuses critiques par des responsables politiques de tous bords compte tenu d'un coût politique, industriel et stratégique jugé exorbitant.

Soucieuse de répondre à la pression industrielle tout en gardant un contrôle actif sur le transfert des technologies, la présidence Obama, après quelques mois d'atermoiements, a finalement choisi de retirer les satellites de télécommunication de la fameuse « *Munitions List* » pour les

11. Projet présenté le 12 février 2008, « *Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outerspace, the Threat or the Use of Force Against Outerspace Objects* », (www.fmprc.gov.cn/).

12. En quelque sorte, seules les armes « par destination » seraient considérées par le projet de texte sino-russe, sans prendre en compte les armes basées au sol (c'est-à-dire les missiles intercepteurs, soit précisément ce type d'armes qui a été utilisé dans son essai antisatellite par la Chine en 2007 rappellent les responsables américains).

13. E. M. Javits, « *Remarks to the conference on future security in space* », 29 mai 2002 (www.usmission.ch).

14. *Department of Defense Space Policy*, Directive 3100.10, 18 octobre 2012.

15. *Department of Defense Space Policy*, Directive 3100.10, 9 juillet 1999. Notons simplement que cette directive était signée de William Cohen, Secrétaire à la Défense sous la présidence de Bill Clinton, signe d'une relative continuité sur ce sujet sur les quinze dernières années.

replacer sur la liste des matériels à double usage, liste gérée de façon plus souple par le département du Commerce, ce qui doit faciliter les exportations. Fondée sur une réflexion d'ensemble (néanmoins pilotée par le Pentagone)¹⁶, cette loi maintient cependant quelques exceptions à l'égard de pays choisis¹⁷ et son application reste étroitement contrôlée par l'exécutif. En réalité, du côté industriel les craintes demeurent vis-à-vis de changements de périmètre toujours susceptibles d'intervenir et d'empêcher toute réelle stratégie d'exportation, tant pour les acteurs na-

16. Un rapport du *DoD* demandé par le Congrès en 2010 et remis en mars 2012 a largement préparé la réforme. Voir *Report to Congress, Section 1248 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010 (Public Law 111-84)*, 15 mars 2012.

17. Chine, Corée du Nord, Cuba, Iran, Syrie, Soudan.

tionaux que pour leurs homologues étrangers qui dépendent le plus souvent de composants américains et restent donc ainsi directement sous le contrôle de décisions politiques unilatérales. Sur ce sujet, une certaine forme de continuité est donc également de mise et la plus grande ouverture que l'on peut constater dans les mesures prises récemment va en fait de pair avec une volonté réaffirmée de mieux reprendre le contrôle des flux internationaux.

En définitive, il faut donc bien parler d'un retour des ambitions américaines sur la scène internationale, un trait finalement commun aux grandes inflexions de la politique Obama constatées depuis quelques années dans le domaine de l'espace militaire. ♦

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Auteur

Xavier Pasco est maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

x.pasco@frstrategie.org

Les dernières Notes de la FRS

- Yves Boyer, La stratégie de rééquilibrage des Etats-Unis vers l'Asie-pacifique et la Chine, note n° 13/13, juin 2013
- Dr. Claudia Major, Dr. Christian Möling, Synergies between EU and NATO, note n° 12/13, June 2013
- Gilles Boquérat, Pakistan : les enjeux d'un retour, note n° 11/13, mai 2013
- Samir Battiss, NATO Military partnerships: The US National Guard State Partnership as the driving force for pre-accession and long-term cooperation, note n° 10/13, May 2013
- Bruno Tertrais, La révolution pétrolière américaine : quelles conséquences stratégiques ?, note n° 09/13, avril 2013

La Fondation pour la Recherche Stratégique est une fondation reconnue d'utilité publique. Centre de recherche indépendant, elle réalise des études pour les ministères et agences français, les institutions européennes, les organisations internationales et les entreprises. Elle contribue au débat stratégique en France et à l'étranger.

Retrouvez toute l'actualité et les publications de la Fondation pour la Recherche Stratégique sur

WWW.FRSTRATEGIE.ORG