

CAMILLE GRAND,

Directeur, Fondation pour la Recherche Stratégique

BRUNO GRUSELLE,

Maître de recherche, Fondation pour la Recherche Stratégique

Défense antimissiles : les Européens doivent (re)devenir les principaux acteurs de la stratégie de l'OTAN avant Chicago

Le 20 novembre 2010, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'Alliance atlantique en endossant le nouveau concept de l'OTAN ont décidé de « *développer une capacité de défense antimissile afin de protéger les territoires, les populations et les forces de l'Alliance* » tout en invitant « *la Russie à coopérer avec les Alliés* » sur ce futur système¹.

L'Alliance a désormais en charge la mission DAMB

Le compromis de Lisbonne se fonde sur le principe d'une extension progressive des fonctions du programme *Active Layered Theatre Ballistic*

Missile Defense (ALTBMD) afin d'englober, à l'horizon 2018-2020, la protection des territoires et des forces.

De fait, cette décision est historique, tant il y a encore quelques années la seule mention d'une protection antibalistique de territoire soulevait d'importantes inquiétudes chez certains Alliés, en particulier la France. Cette dernière a su, au prix d'une réflexion longue, faire co-exister sa posture de dissuasion avec la perspective du déploiement d'un système à présent perçu comme utile à sa sécurité. On ne peut que se féliciter de voir Paris aborder un sujet aussi riche et complexe avec une attitude plus ouverte et pragmatique même si sa position devra être consolidée

pour faire face aux échéances.

Toutefois, il faut s'interroger sur le fait que, confrontée à une pression américaine très forte en termes de calendrier comme de solutions techniques et opérationnelles, l'administration française soit en mesure de résister, en particulier en l'absence de soutien pour une position singulière parmi les alliés européens.

Le consensus de façade cache en effet difficilement les divergences politiques de fond entre les Alliés et celles qui continuent à exister avec la Russie, malgré l'enthousiasme du Secrétaire Général. Quelques points méritent plus particulièrement d'être relevés du fait de leur importance :

- En premier lieu, **l'évaluation de la nature et du développement de la menace balistique pourrait continuer à poser des problèmes.** Quelles que soient les positions prises par les uns et les autres, le fait est qu'il faudra parvenir à mettre d'accord l'ensemble des participants – y compris la Russie – afin de dimensionner les capacités du système que ce soit en termes de C2 ou du point de vue des senseurs et des intercepteurs (aspects quantitatif et qualitatif). Un consensus de fond existe entre les Alliés sur la réalité du développement et l'aggravation à venir de la menace de théâtre tant en termes de performances que de volume et de risques d'emploi : le choix de l'ALTBMD comme fondation de la future capacité de défense du territoire et des populations s'impose si l'on considère à la fois ces perspectives mais également le fait qu'il s'agit de l'évolution logique des capacités de théâtre qui devront peu à peu se dimensionner pour prendre en compte des systèmes adverses de portée et de sophistication croissantes.
- Par ailleurs, **il existe un profond hiatus entre les alliés sur la question de la posture nucléaire et sur le rôle des défenses antimissiles.** Nos partenaires allemands semblent considérer que dans la recherche d'un désarmement complet, il est possible de substituer aux armes nucléaires les défenses antimissiles pour parvenir à un niveau de sécurité équivalent. Cette perception – illusoire quand on considère que l'étendue des menaces auxquelles la posture de dissuasion s'adresse dépasse largement le cadre de la défense antimissile – est également de nature à ralentir la progression d'un projet commun de protection antibalistique.
- Moscou, enfin, continue de faire valoir ses préoccupations sur l'évolution à moyen et

long termes d'un système qu'il considère comme menaçant sa sécurité². Même si les inquiétudes russes sont alimentées par l'absence de progrès sur la coopération prévue par le sommet de Lisbonne – qui résulte d'ailleurs autant des atermoiements américains que des lignes rouges russes –, elles sont aussi le symbole de la défiance qui continue de caractériser pour l'essentiel les relations entre l'Europe et la Russie. Elles sont aussi alimentées par le fait que **Moscou considère que la seule menace balistique réaliste résulte du développement de capacités de courte et de moyenne portées par les pays proliférants.**

D'ores et déjà, la réunion des ministres de la Défense en juin 2011 a entériné un plan d'action permettant en théorie de remplir les objectifs fixés par le sommet de Lisbonne en matière de défense antimissile³. Les ministres de la Défense se sont également entendus pour que l'Alliance propose aux chefs d'État l'activation dès le sommet de Chicago d'une capacité intérimaire qui devra offrir une première protection aux populations dans l'attente des premiers résultats de l'extension du programme ALTBMD prévus en 2016 : **d'ici là ce sont essentiellement les moyens américains déployés dans le cadre de l'E-PAA et le système de commandement et de contrôle de la *Missile Defense* américaine (C2BMC) qui fourniront la base de la défense antimissile de l'Alliance sous le contrôle opérationnel de SACEUR.** Cependant, dès 2014, le système de commandement de l'Alliance pour les opérations aériennes – qui devra devenir celui de la future capacité antimissile – répondra, grâce à ses évolutions, à la mission de *Missile Defense*. Il reste à savoir dans quelles conditions la convergence entre les deux systèmes de commandement sera effectivement obtenue.

Le Secrétaire Général, en proposant une extension à la mission de défense du territoire du projet ALTBMD, dont il estime le coût à 200 millions d'euros, s'inscrit ainsi dans une logique de participation minimale des Européens au programme américain qui consisterait à garantir une interopérabilité logicielle pour un système sous commandement uniquement américain.

Il convient de souligner à ce stade que la poursuite et la finalisation du programme ALTBMD (800 millions d'euros) est d'une importance cruciale pour permettre aux forces armées européennes de disposer d'un socle commun permettant l'interopérabilité de leurs moyens de défense antimissiles avec ceux des Américains notam-

ment dans le cas d'un engagement hors des frontières européennes.

De fait, la mise en œuvre pratique du projet initié par les chefs d'État n'est pas plus simple que sa concrétisation politique à court terme, s'agissant de questions dont l'impact opérationnel et stratégique se ressentira vraisemblablement longuement. Elle aura du reste des conséquences importantes en termes techniques et financiers à moyen et long termes.

Le programme de défense antimissile de l'OTAN devra résoudre une équation technique et financière complexe pour les Européens

En effet, le programme antimissile de l'Alliance atlantique doit s'articuler avec celui que les États-Unis ont développé sous l'impulsion de l'administration Obama afin de fournir à l'Europe une protection antibalistique susceptible de répondre à l'évolution supposée de l'arsenal iranien et, à plus long terme, de fournir aux États-Unis les moyens de se protéger contre cette menace via une capacité flexible et, le cas échéant, redéployable : la *European Phased Adaptive Approach* (EPAA). L'EPAA prévoit le déploiement progressif jusqu'à 2020, de capacités américaines d'abord navales puis terrestres, de plus en plus performantes, afin de protéger le territoire et les populations européennes⁴.

Vue de Washington, l'EPAA constitue une véritable architecture de défense antimissile pour l'Europe, qui sera directement connectée au réseau global américain via le C2BMC. De fait, cette capacité « aux dimensions européennes » a pour vocation de s'intégrer au sein d'un système global comprenant les moyens de défense du territoire américain ainsi que les architectures déployées dans d'autres régions, notamment en Extrême-Orient. Tout comme les systèmes régionaux déployés au Japon, dans les monarchies du Golfe et auprès d'autres partenaires régionaux des États-Unis, l'EPAA constitue pour les États-Unis le moyen de restructurer l'Alliance atlantique en réduisant le rôle de l'arme nucléaire au profit d'autres dispositifs stratégiques.

Les Européens n'auraient alors plus qu'à développer un système de commandement compatible avec celui des États-Unis et permettant de tirer le meilleur profit des moyens nationaux s'ils existent.

Parmi les Nations européennes, la France continue à revendiquer l'autonomie dans la décision et sa participation active au processus de décision et d'engagement des capacités de défense

antimissiles. Mais il faut s'interroger sur la solidité de cette position face à des **Américains qui indiquent que la clef de répartition des responsabilités politiques et opérationnelles dépend des contributions techniques ou en nature des divers alliés.** La seule participation à la mise au point de l'architecture de commandement et de contrôle de l'Alliance, si elle ne s'accompagne pas de l'existence de capteurs et d'intercepteurs susceptibles de contribuer à l'efficacité du système, ne saurait être suffisante pour garantir à moyen et long termes un rôle central dans le processus de décision et d'engagement des moyens antimissiles de l'Alliance.

On pourrait finalement se retrouver dans une situation où le poids politique de la France ira en diminuant au fur et à mesure que les solutions américaines s'imposeront comme la brique de référence capacitaire, que ces systèmes soient fournis directement par les Américains ou par des alliés européens qui en auraient fait l'acquisition⁵, voire par l'Alliance elle-même en cas d'élargissement des capacités éligibles au financement commun⁶.

Malgré ses ambitions affichées – notamment au travers du livre blanc de la Défense et de la Sécurité de 2008 qui fait en particulier de la menace balistique la seule menace militaire nouvelle – la France ne possède aujourd'hui en termes de systèmes ayant vocation à engager des missiles balistiques que le SAMP/T block1. Ce dernier, même s'il a démontré en octobre 2010 sa capacité à intercepter des engins balistiques de type SCUD, ne saurait être suffisant pour constituer la participation de la France à la protection du territoire et des populations européennes. Il permet toutefois à la France d'entrer dans le club des pays capables de réaliser une interception contre un missile balistique.

Ce système a un fort potentiel de croissance qui permettrait de protéger les forces sur des théâtres extérieurs et de défendre des zones géographiques étendues contre des engins dont la portée n'excède pas 2 500 km. Son évolution sera nécessaire pour répondre demain à la modernisation des arsenaux tactiques des pays proliférants – des engins balistiques plus précis, plus discrets, d'une portée augmentée et aux capacités de pénétration renforcées – en particulier dans une logique qui se fonderait sur une extension des fonctions de l'ALTBMD à la mission de protection du territoire.

Il serait judicieux de considérer dans ce cadre les moyens d'en améliorer les performances de façon suffisante pour qu'il s'insère dans le dispositif de défense du territoire de l'OTAN en complé-

ment des moyens américains. De la même façon, il apparaît nécessaire de renforcer la coopération entre les sociétés françaises pour favoriser les synergies et exploiter au mieux les compétences de chacun.

Autre volet de l'ambition de la France, la mise au point d'un système d'alerte avancée doit encore se concrétiser selon un calendrier compatible avec le développement de la capacité de l'OTAN. Dans les faits, certains efforts ont été réalisés dans le domaine de la recherche et du développement, mais ils s'avèrent insuffisant pour doter le pays d'une véritable architecture d'alerte avancée indépendante et ayant une finalité opérationnelle.

Les progrès sur la défense antimissile en Europe passent à présent autant par un travail sur les aspects militaires que par un effort pour construire une vision stratégique unique de l'Alliance

L'étape politique était indispensable mais elle est loin d'être suffisante pour garantir à termes l'existence d'une défense antimissile efficace. Les instances militaires de l'OTAN devront en particulier être force de proposition sur les aspects de doctrine et de concept d'emploi. En effet, il s'agit d'être en mesure d'ici au sommet de Chicago de répondre à deux questions clefs d'ordre technico-opérationnel :

Quel sera le concept d'emploi du système de défense antimissile et les capacités nécessaires pour remplir la mission ? En particulier, les Alliés devront s'interroger sur les zones qui doivent être protégées, contre quelle menace en volume comme en nature, dans le cadre de quels scénarios opérationnels, avec quel niveau de performances. Les premiers choix qui seront effectués dans le cadre de la réflexion opérationnelle auront évidemment une forte influence sur le dimensionnement du système, sur les capacités requises et sur son implantation/déploiement. Plus particulièrement il est difficilement concevable qu'un allié accepte de ne pas être protégé même si la menace n'est pas avérée. De fait, ces décisions sont de nature à avoir des répercussions sur le programme (en particulier sur le besoin de compléter le dispositif américain) et sur ses coûts.

Comment coopérer avec la Russie ? Cette question vaut autant sur un plan technique, qu'opérationnel et politique. Les expériences passées montrent qu'il ne s'agit pas d'une problématique simple à aborder. D'abord parce que Moscou se montre extrêmement méfiant de l'initiative américaine EPAA, en particulier dans les phases post-2018. La Russie considère, à tort ou à raison, que les moyens qui seront mis en place

à cet horizon affectent sa posture nucléaire. Son association avec le projet OTAN doit par conséquent servir à la fois à répondre aux préoccupations russes mais également, autant que faire se peut, à accroître l'efficacité du système par une coordination opérationnelle avec les forces russes. Dans ce domaine, les progrès enregistrés par le conseil OTAN-Russie sont tout au plus timides même si l'on doit noter que quelques exercices d'État-major ont pu être menés avant la rupture de 2007.

L'agenda initial de l'Alliance atlantique en matière de défense antimissile du territoire est d'ores et déjà chargé pour l'année à venir. Les chefs d'État ont demandé à ce que les Alliés s'accordent à la fois sur les conditions d'emploi militaires d'un tel système et sur les processus de commandement et de contrôle. Malgré la pression exercée par le Secrétaire Général, l'élaboration – et surtout la recherche d'un consensus – des documents opérationnels clefs (concept d'emploi, règles d'engagement, autorisation d'emploi, stratégie de minimisation des effets...) risque de durer au-delà du printemps 2012. En parallèle, la conférence des directeurs nationaux d'armement devra finaliser les études techniques sur l'architecture, y compris la révision des objectifs d'État-major (*NATO Staff Requirement*) sur le programme ALTMD.

S'agissant d'un sommet qui aura lieu à Chicago avant les élections américaines, il paraît certain que le Président américain souhaitera obtenir des résultats tangibles sur un sujet que les responsables américains jugent comme stratégique.

Ainsi, après la décision de Lisbonne qui lance, vraisemblablement de façon pérenne, le projet de doter l'Alliance atlantique d'une défense antimissile protégeant les territoires et les populations comme une extension de la défense de théâtre, l'OTAN est confrontée à la nécessité et aux enjeux de la mise en œuvre pratique (et rapide) de cette décision.

Deux scénarios apparaissent à ce stade plus plausibles. Dans le premier, qui pour l'instant est le plus probable si aucun programme majeur de défense antimissile n'émerge au niveau européen, les États-Unis fournissent l'essentiel des moyens⁷ et intègrent les rares systèmes européens (américains ou purement européens) au travers d'un système de C2 labélisé OTAN et interfacé avec celui des États-Unis. Dans le second, les Européens développent leur propre architecture, ou du moins une gamme étendue de moyens interopérables et complémentaires des systèmes américains, et le coordonnent avec ces derniers.

Toute la question est de savoir si nous acceptons la répartition des tâches telle que l'EPAA et la

réunion ministérielle de juin 2011 la laisse entrevoir actuellement : aux Européens le traitement des missiles jusqu'à 1 000 km de portée dans une logique de défense rustique ; aux États-Unis le traitement des missiles évolués et la couverture stratégique du territoire européen.

D'autres options existent qui nécessitent toutefois un investissement crédible des Européens en matière de systèmes de défense antimissiles. Elles répondent logiquement aux critiques d'ores et déjà articulées par certains responsables américains (Démocrates comme Républicains) sur l'absence d'effort de la part des Européens et la nécessité de partager le fardeau engendré par la nouvelle mission. Toutefois, il convient de rester prudent sur les occasions qui peuvent se présenter de répondre favorablement à des ouvertures américaines en termes de coopération, en particulier à la lumière des développements survenus dans le cadre du programme transatlantique MEADS.

Quels enjeux pour la France à court (2012) et moyen termes (2015+)

L'ambition de la France de conserver une autonomie de décision en matière stratégique, une liberté d'action sur les théâtres d'opérations extérieures et de jouer un rôle clef au sein de l'Alliance atlantique nécessite un effort déterminé et exceptionnel pour doter le pays et ses forces d'une capacité antimissile performante et indépendante.

La défense antimissile, au-delà des aspects purement politiques et de la pression qu'exercent les États-Unis au travers de l'OTAN sur le processus de décision de la France, doit être effectivement considérée comme un outil stratégique à part entière :

- Elle offre une protection pour les forces sur les théâtres d'opération et garantit ainsi notre autonomie de décision et d'action à l'extérieur de nos frontières.
- Elle est susceptible de fournir des garanties de protection à nos partenaires régionaux face à des adversaires dotés de missiles balistiques, renforçant ainsi la possibilité de nouer des partenariats hors de l'Alliance atlantique.
- Elle élargit le spectre des options dont peut disposer le Président de la République face à l'emploi de missiles balistiques contre le pays et ses intérêts.
- Enfin, elle constitue un signe tangible de l'investissement politique et opérationnel dans la sécurité commune. Elle devrait contribuer de fait à accroître le rôle au sein

du cycle de décision et de planification de l'Alliance, consolidant ainsi le poids de la France au sein de l'OTAN.

En termes économiques et industriels, le choix de développer une capacité antimissile dimensionnée pour la défense de zones importantes peut contribuer à pérenniser certaines filières technologiques critiques pour la défense : satellites, radars de détection, missiles intercepteurs. Il est également de nature à permettre d'engager des coopérations avec ceux de nos partenaires européens qui partagent notre analyse de la menace balistique et des enjeux de la défense antimissile. **Parmi ces derniers, Rome paraît être l'un des pays les mieux placés pour participer à nos côtés à des développements ayant des finalités opérationnelles dans le cadre d'un nouveau partenariat stratégique entre la France et l'Italie.**

On devra toutefois garder à l'esprit que les enjeux budgétaires et financiers sont élevés. Pour mémoire, les États-Unis ont investi sur la période 1999-2009 plus de 100 milliards de dollars pour bénéficier d'une capacité de défense contre des frappes limitées en technicité comme en volume. Dans le seul domaine des systèmes de commandement et de contrôle et de l'intégration, la *Missile Defense Agency* et ses prédécesseurs ont dépensé 15 milliards de dollars auxquels il convient sans doute d'ajouter environ 10 milliards pour les capteurs (satellites et terrestres).

Pour la France et l'Europe, il s'agira donc de construire une approche adaptée en effectuant des choix sur les systèmes mais également en cherchant à bâtir, avec nos partenaires européens mais éventuellement avec d'autres pays, les coopérations utiles et efficaces pour permettre l'émergence d'un système cohérent avec les besoins capacitaires européens.

Après le sommet de Lisbonne, et du fait des orientations prises lors de la réunion des ministres de la Défense en juin 2011, Paris se trouve dans l'obligation d'affermir son positionnement sur certaines problématiques clefs, déjà laissées en suspend après le sommet de Strasbourg-Kehl en 2009⁸ :

Il semble nécessaire de préciser la relation entre la dissuasion et la défense antimissile tout en tenant la ligne défendue à Lisbonne : si le sommet ne met en cause ni notre doctrine nucléaire, ni celle de l'Alliance, il a montré la volonté de certains partenaires de lier la montée en puissance de la DAMB du territoire avec une diminution relative du rôle des armes

nucléaires dans la sécurité collective. Il paraît important, tout en combattant l'idée d'un scénario d'éviction qui loin de renforcer la sécurité de l'Alliance en saperait l'une des bases fondamentales, de raffiner notre position sur le rôle et l'utilité de la défense antimissile en tant qu'outil stratégique mais surtout système à vocation de protection commune. Les travaux qui se poursuivent sur la posture stratégique de l'Alliance doivent permettre de graver dans le marbre l'articulation dissuasion/défense antimissile telle que la France l'envisage.

Il est devenu urgent d'articuler des choix budgétaires et industriels : sans forcément se lancer dans un programme de grande ampleur, il paraît contre-productif à ce stade de continuer à repousser les choix en matière de systèmes susceptibles de participer à une capacité otanienne. Fort, au moins sur les deux premières phases de l'EPAA, d'un programme budgété de déploiement au bénéfice des Alliés, Washington jugera l'apport des participants au débat sur l'architecture sur la base des compétences techniques et industrielles autant que sur la possession de systèmes. L'absence d'un programme dimensionné pour répondre à des besoins capacitaires clairement identifiés ne peut que nuire aux prétentions françaises de jouer un rôle clé dans les débats qui se tiendront pendant les deux prochaines années, puis à l'horizon 2015-2020, sur un programme allié et les conditions de l'interopérabilité avec les capacités américaines. A moyen terme (au-delà de 2015-2020), la France doit définir des briques opérationnelles substantielles qui nous permettront de garantir une place de co-décideur dans les débats à venir sur le rôle et la place de la défense antimissile dans la stratégie de l'Alliance tout en répondant aux be-

soins capacitaires identifiées pour l'OTAN. Il faudra également évaluer l'impact d'une non-décision sur les filières industrielles et technologiques « radar », « satellite » et « missile d'interception ».

La constitution d'une équipe française intégrée sur la défense antimissile permettrait à la fois de structurer en interne et vis-à-vis de l'extérieur la position nationale⁹ : elle pourrait également faciliter la conduite d'une réflexion – technique, opérationnelle et politique – sur les enjeux, les difficultés et les solutions en matière de DAMB. Elle devra à ce titre participer à la définition précise des besoins et des doctrines qui fonderont notre capacité antimissile. Une telle équipe devrait réunir les principaux industriels et les administrations concernées afin de proposer des orientations pour la politique de la France en la matière et de servir d'interlocuteur à ses principaux partenaires (institutionnels ou non).

Il faut organiser la réflexion européenne sur les questions de défense antimissiles : au moment où la plupart de nos partenaires européens considèrent leurs options en matière de réduction des budgets de la défense, il paraît indispensable de rapprocher les positions des uns et des autres sur la défense antimissile. Outre les grands acteurs européens, les pays disposant de moyens de défense antimissiles (Pays-Bas ou Allemagne) ou de systèmes qui pourraient être utilisés (Espagne) pourraient utilement participer à une réflexion commune sur les aspects capacitaires et opérationnels. Un tel groupe pourrait utilement engager un dialogue avec la *Missile Defense Agency* et les autres acteurs américains ainsi qu'avec d'autres partenaires extra-européens, en particulier la Russie.◇

***Les opinions exprimées ici
n'engagent que la responsabilité
de leurs auteurs.***

Camille Grand

c.grand@frstrategie.org

Bruno Gruselle

b.gruselle@frstrategie.org

Notes

1. OTAN, « Déclaration du Sommet de Lisbonne par les chefs d'États et de Gouvernement participant », 20 novembre 2010.
 2. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les nombreuses interventions du représentant spécial du président Medvedev sur la défense antimissile, V. Rogozin.
 3. NATO, « Missile Defense Fact Sheet », Updated 21 June, 2011.
 4. Pour plus de détails sur l'EPAA voir Department of Defense, « Ballistic Missile Defense Review 2010 », 26 January, 2010, p. 24.
 5. La possibilité de voir émerger un consensus sur le développement d'une capacité navale fondée sur des navires de type AEGIS et des intercepteurs SM-3 (block II B ?) ne peut pas être écartée à ce stade.
 6. A l'heure actuelle (mais cela peut changer), seules les capacités C2 de l'Alliance pourront être financées en commun.
 7. Dans le cadre de l'EPAA ou de tout autre projet qui pourrait naître en cas de changement d'administration en 2012.
 8. Camille Grand, « La France face au débat sur la défense antimissile », Notes de la FRS, 2009.
 9. Cette proposition doit être rapprochée de celle avancée par le rapport d'information du Sénat sur « la défense antimissile balistique », 6 juillet 2011, p. 249.
-

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

WWW.FRSTRATEGIE.ORG