



Contre-jour

La parole est à la défense

par Thérèse Delpech

Si les défenses antimissiles finissent par être déployées dans plusieurs régions du monde après des décennies de recherche, et trois tentatives avortées aux États-Unis depuis les années soixante-dix, la pression technologique n'en est pas la seule cause. Elles correspondent aussi à une évolution des menaces et des mentalités : la prolifération balistique fournit aux programmes d'armes de destruction massive des vecteurs de portée de plus en plus grande, tandis que les sociétés occidentales, et les États-Unis en tout premier lieu, demandent toujours plus de protection. Dans de nombreuses régions du monde, où même des missiles de courte et moyenne portée ont une valeur stratégique, l'idée fait son chemin qu'il faut engager des recherches pour parer aux attaques potentielles, voire décourager ces attaques par le déploiement de défenses efficaces, à l'horizon de dix à quinze ans. L'offre faite aux alliés par la nouvelle Administration de partager le bénéfice des défenses n'a pas de contours très clairs, mais elle fait en tout cas l'hypothèse qu'une des raisons essentielles de leur hostilité au projet précédent de « national missile defense » (NMD) ou de « homeland defense » était leur crainte de se trouver dans des zones de moindre sécurité que les États-Unis. Telle n'est pas la principale critique des Européens au projet américain, dont ils ne perçoivent pas l'urgence. Il pourrait cependant suffire d'une crise où des armes de destruction massive seraient en jeu pour que l'opinion publique évolue dans les prochaines années en Europe.

La vogue des défenses peut surprendre à un moment où les sociétés occidentales n'ont jamais été moins menacées, du moins de façon directe et immédiate. L'Amérique illustre elle-même superbement ce paradoxe. La perception de sa vulnérabilité semble croître avec sa puissance. Sans adversaire qui puisse lui être comparé, et cela pour longtemps, avec une avance technologique considérable dans le domaine conventionnel, avec un arsenal nucléaire encore pléthorique, pourquoi se lancer dans une aventure aussi controversée que la défense antimissile ?

Les raisons de l'initiative

Le dynamisme des recherches, qui bénéficient à présent de quarante années de travaux, est une première explication. L'intention de la nouvelle Administration est

de poursuivre plusieurs voies pour être en mesure de retenir les plus prometteuses, au lieu de favoriser les seuls systèmes basés à terre. Si elle pouvait mener à bien ses projets, malgré la nouvelle majorité du Sénat, tous les types de plates-formes seraient utilisés et toutes les phases de la trajectoire du missile seraient visées par les intercepteurs. Des systèmes basés à terre, en Alaska, pourraient utiliser un nouveau radar et des Minuteman déclassés pour la phase intermédiaire, tandis que la phase terminale bénéficierait des systèmes PAC3, Arrow et THAAD ; sur mer, les performances du système Navy Theater Wide seraient améliorées pour des interceptions en phase intermédiaire et celles de Navy Area Defense pour la phase terminale ; dans l'atmosphère enfin, l'utilisation d'avions Boeing équipés de laser bénéficierait d'une priorité pour l'interception en phase de lancement, avec près de 200 millions de dollars d'augmentation en 2002. Le seul élément qui n'a pas fait l'objet de déclarations précises est l'espace, en raison de la grande sensibilité du sujet et de la controverse qui persiste, à Washington même, sur la question des intercepteurs spatiaux. Le *space based laser* doit cependant toujours faire l'objet d'une première expérimentation en vol en 2016. Dans une conjoncture politique plus difficile au Sénat, l'exécutif fait preuve de prudence sur la question de la maturité technologique, en insistant sur les nombreux tests nécessaires avant tout déploiement. Comme l'a encore déclaré le secrétaire adjoint à la Défense Paul Wolfowitz le 12 juillet 2001, les programmes actuels sont des programmes de tests et non de déploiement, à l'exception des systèmes d'interception en phase terminale, qui ne soulèvent pas de questions politiques ou diplomatiques.

Si les recherches bénéficient à présent de nouvelles générations d'ordinateurs, de radars, de satellites et d'intercepteurs, leur dynamisme est une explication seulement partielle. Il faut aussi compter avec la volonté américaine de profiter d'un moment exceptionnel pour mettre une distance aussi grande que possible entre les États-Unis et le reste du monde. La première puissance mondiale se doit, dans la représentation que s'en fait Washington, de préserver son avance dans tous les secteurs de pointe. Les défenses antimissiles font partie de cette stratégie, au même titre que les armes de précision à longue distance, les nouvelles utilisations de l'espace, les satellites de nouvelle génération, et la « révolution des affaires militaires » enfin, qui devrait donner à l'Amérique une connaissance et une maîtrise de plus en plus parfaites du champ de bataille. Cette avance, et les moyens financiers dont elle dispose pour se maintenir, ne peuvent manquer d'impressionner.

Une telle floraison technologique pose la question de la capacité des États-Unis à maintenir des relations qui ne soient pas trop inégalitaires avec ses principaux alliés. Le couplage et l'interopérabilité des moyens sont en effet essentiels pour des opérations conjointes. Or les alliés, qui ont des capacités scientifiques et techniques respectables, n'ont ni les moyens financiers ni surtout la volonté de s'engager

au même rythme dans les voies retenues par les États-Unis. Ils voient volontiers l'Amérique engagée dans une *hubris* technologique qui n'a pas toujours de justification militaire. De leur côté, peut-être n'en font-ils pas suffisamment, comme en témoignent leurs projets de défenses antimissiles.

Dans ce domaine en effet, les projets européens sont modestes et manquent de coordination. En France, le Président de la République a annoncé en juin 2001, dans un discours prononcé à l'Institut des hautes études de défense nationale, qu'il souhaitait le développement de défenses de théâtre pour la protection des troupes engagées dans des opérations extérieures. L'Allemagne, la Hollande, l'Italie, l'Espagne ont toutes quelques acquisitions ou projets en cours, mais ils sont très limités. Ce que les États-Unis proposent à l'Europe, c'est une protection conjointe, qui peut prendre plusieurs formes : achat ou mise à disposition de technologies américaines (il s'agirait essentiellement de défenses terminales avec des systèmes Patriot avancés ou des bateaux équipés de systèmes Aegis), mise au point conjointe de systèmes de théâtre, en utilisant les compétences acquises en Europe dans le domaine des intercepteurs, coordination accrue en matière d'alerte avancée et de surveillance, avec un accès européen aux réseaux satellitaires SBIRS, ou intégration d'un système limité de défense européen dans le vaste ensemble de la défense stratégique américaine. La dépendance européenne à l'égard des États-Unis risque de croître en l'absence de programmes européens plus concertés et mieux ciblés.

Dans une situation comparable, tout autre pays que les États-Unis chercherait sans doute à tirer le meilleur parti de l'avance dont il dispose. Cependant, l'Amérique sait par expérience que le « gap technologique » a souvent un caractère illusoire. En 1945, la puissance conférée à Washington par l'arme nucléaire était aussi sans égale, mais quatre ans ont suffi pour que l'Union soviétique fasse exploser sa première bombe atomique, et l'on connaît la suite de l'histoire. Des événements plus récents ont montré comment des pays de plus faible développement pouvaient, au moyen de leurres par exemple, tromper efficacement les armes sophistiquées dont dispose l'Amérique. Les faux ponts et les faux chars destinés à tromper l'OTAN ont été frappés plus souvent que les ponts et les chars véritables au Kosovo. Dans le domaine des défenses antimissiles, il faudra aussi compter avec des leurres dans les conditions réelles de combat, et les spécialistes savent à quel point ils peuvent compliquer la tâche des intercepteurs. Un des objectifs du nouveau programme d'essais du Pentagone est précisément de répondre à ce défi. Enfin, la tentation de contrer le déploiement de missiles antimissiles américains avec des missiles de croisière ou des drones, beaucoup plus difficiles à intercepter, va peut-être donner lieu à des progrès rapides dans ce domaine, tandis que l'apparition de nouvelles formes de terrorisme, utilisant des armes de destruction massive, ne peut plus être exclue.

Le désir de puissance, pour important qu'il soit, n'est cependant pas davantage une explication entièrement satisfaisante parce qu'elle ne tient pas compte d'un phénomène qui contribue à bouleverser les relations internationales : l'apparition de pays dotés de moyens balistiques en constant progrès qui peuvent être équipés de têtes non conventionnelles. Les réserves que suscite la puissance de l'Amérique ne doivent pas aveugler les observateurs sur ce point essentiel. La menace balistique est d'ores et déjà prise en compte par les états-majors, d'autant que personne n'a d'idées très convaincantes sur la façon de l'enrayer. Certes, elle a déjà été au cœur de la guerre froide, mais ce qui inquiète aujourd'hui, c'est son ubiquité. Les missiles balistiques peuvent attaquer des cibles lointaines, ils sont très difficiles à détruire en vol et ils ont un potentiel de destruction considérable. Les conséquences de leur prolifération sur la stabilité régionale et globale sont donc significatives. Les missiles n'ont pas besoin d'être utilisés pour produire des effets, et le vrai risque qu'ils font peser n'est pas nécessairement celui d'une attaque surprise, mais d'une simple menace : la terreur qu'ils inspirent pourrait ainsi dissuader une opération militaire.

Une dernière raison doit être avancée. Il faut compter avec la volonté, qui n'est pas propre à l'Amérique, de clore l'ère de la destruction mutuelle assurée. La vulnérabilité, qui formait la base de la philosophie du traité ABM, puisqu'il s'agissait de limiter drastiquement les systèmes défensifs, n'a jamais été acceptée par les États-Unis qu'à contre-cœur. Pour le sens commun, il est d'ailleurs paradoxal – même si ce paradoxe a tenu bon pendant les décennies de la guerre froide – de soutenir que l'on est d'autant mieux protégé que la vulnérabilité est plus grande. On connaît les raisons de cette curiosité stratégique, que l'expression « destruction mutuelle assurée » exprime à la perfection : la vulnérabilité allait de pair avec une capacité de seconde frappe et aucun des deux acteurs ne devait envisager le suicide. Mais, précisément, cette expression n'est plus acceptée, et l'idée qu'il faut continuer à faire reposer sa sécurité sur la promesse d'une réponse dévastatrice à l'attaque ne l'est pas davantage, surtout dans les scénarios régionaux. À un moment où l'on s'interroge sur le comportement de nouveaux acteurs comme Kim Jong Il ou Saddam Hussein, peut-on raisonnablement appliquer le même paradigme de dissuasion à l'ex-URSS, à l'Iran et à la Corée du Nord ? Il est naturel de s'en inquiéter.

Les projets américains qui concernent le déploiement de troupes dans des zones soupçonnées de receler des armes de destruction massive mettent donc désormais l'accent sur les défenses et la supériorité conventionnelle plus que sur le nucléaire. Les autres puissances nucléaires occidentales parviendront sans doute à la même conclusion : on peut difficilement envisager de brandir une menace nucléaire pour la seule protection de ses troupes en opérations extérieures si les moyens (passifs ou actifs) existent de se protéger d'une attaque. En Europe en particulier, compte

tenu des divergences de vues sur la question nucléaire, il est probable que le seul cas où la dissuasion conserverait sa légitimité serait celui d'une menace de destruction telle qu'elle poserait la question de la survie de la nation. C'est un peu la logique adoptée par la Cour internationale de Justice en 1996, quand elle a fait connaître son avis sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires.

On peut enfin se demander, comme l'ont fait pendant la guerre froide des esprits de premier ordre, Raymond Aron par exemple, si le paradigme utilisé avec la Russie ne reposait pas, lui aussi, sur une forme de rationalité trop abstraite. Dans un univers où la prolifération des armes de destruction massive augmente le risque qu'il en soit fait usage, il est raisonnable de se poser à nouveau la question. Ces nouveaux pays, dont les doctrines militaires sont mal connues, et moins encore comprises, ne sont pas nécessairement irrationnels, mais ils sont beaucoup plus imprévisibles.

Il paraît donc naturel, dans ce nouveau contexte, de prôner le développement de moyens défensifs au moins tactiques et de limiter les moyens offensifs. On en vient, sinon, à adopter une thèse qui paraîtra de plus en plus étrange aux opinions publiques : il vaudrait mieux menacer des populations civiles, qui seraient toujours les victimes les plus nombreuses des armes nucléaires, que de chercher à détruire des missiles assaillants. Le raisonnement, comme cela a déjà été souligné, vaut plus encore dans le cas de la protection de troupes en opérations extérieures. L'utilisation systématique de la dissuasion risque dans ce cas de perdre en légitimité : déjà victimes de dictatures, les populations doivent-elles en outre être menacées d'extermination pour payer les folies de leurs dirigeants ? À moins d'être elles-mêmes menacées de frappes massives, les puissances nucléaires peuvent à bon droit s'interroger.

L'initiative américaine de défense antimissile ne remet pas en cause le principe de la dissuasion, mais elle en modifie la nature, et il est essentiel de comprendre cette modification. Des moyens offensifs et défensifs y participeront désormais, ce qui permettra de réduire les arsenaux les plus pléthoriques. La réduction de l'arsenal américain à deux mille têtes nucléaires est une possibilité (avec notamment le démantèlement des missiles Peacekeeper, qui ont dix têtes nucléaires, et la conversion de quelques sous-marins) mais des garanties doivent être données sur le caractère irréversible de cette coupe. Sans démantèlement des têtes nucléaires en effet, un retour rapide au niveau de START II, voire de START I, est toujours possible. La partie russe propose une réduction plus ambitieuse encore (mille à mille cinq cents têtes), niveau qui ne sera pas nécessairement acceptable par les États-Unis en raison de leurs obligations au titre de la dissuasion élargie sur deux continents. C'est ainsi la course au désarmement, et non aux armements, qui pourrait être engagée entre les deux pays. Quant aux limitations des systèmes défensifs, elles sont nécessaires surtout en ce qui concerne l'espace. Des intercepteurs spatiaux seraient le signe qu'il n'y a aucune limite aux ambitions américaines et que les États-Unis ne

renoncent pas à se défendre contre les missiles intercontinentaux de puissances majeures, ouvrant ainsi un différend avec les autres puissances nucléaires. C'est un des mérites de l'idée présentée par le président Bush dans son discours du 1^{er} mai 2001 que de proposer aux Russes un nouveau cadre stratégique plutôt que d'abandonner tout espoir de parvenir à un accord avec Moscou. Ce cadre pourrait être défini dans une déclaration commune des deux présidents en novembre 2001 et comprendre, outre les annonces sur les arsenaux nucléaires et les systèmes de défense, des coopérations dans le domaine de l'alerte stratégique et des défenses de théâtre, ainsi que de nouvelles mesures de confiance. Mais il est peu probable que Washington accepte de nouvelles limites contraignantes pour ses moyens offensifs et défensifs. La tentation est plutôt de préserver une flexibilité maximale pour faire face aux retournements éventuels de situation, notamment en Asie. Quant à la maîtrise conjointe de la prolifération, dont la nécessité apparaît si clairement, c'est la Russie qui devrait y participer plus activement, si l'on veut éviter une situation ingérable dans dix ans, tout particulièrement au Moyen-Orient.

Les Européens et la défense antimissile

En Europe, la question des défenses antimissiles n'aurait pas été posée si les Américains n'en avaient pas pris l'initiative. La réforme des armées et le projet de force européenne déployable en 2003 concentrent tous les efforts. Pourtant cette force, dont la vocation est précisément le déploiement dans des zones où des programmes d'armes de destruction massive peuvent être suspectés, peut avoir besoin de protection antimissile. Cette protection peut être nécessaire aussi contre des missiles à tête conventionnelle, comme la guerre du Golfe l'a montré. Que fera l'Europe si les États-Unis choisissent de ne pas intervenir dans une situation où elle considère que ses intérêts stratégiques sont en cause ? C'est une des questions qui devraient amener les Européens à s'interroger plus sérieusement, à la faveur des réflexions concernant la défense européenne et l'environnement de l'Europe, sur l'évolution possible de leur sécurité dans dix à quinze ans et les conséquences qu'il convient d'en tirer au moins en matière d'alerte avancée et de défenses de théâtre.

La réaction souvent passionnelle à l'initiative américaine est en partie liée à l'absence d'évaluation en Europe de la menace balistique et de son évolution possible si elle n'est pas convenablement maîtrisée. Cette lacune est surprenante car un des arcs de prolifération les plus préoccupants se situe au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, qui sont plus proches du territoire européen que des États-Unis. À force de faire la distinction entre les intentions et les capacités, l'Europe finira par oublier que les intentions peuvent changer alors que les capacités demeurent. Les responsables des ministères de la Défense, en tout cas, ont toujours raisonné sur des capacités.

L'opposition fréquente entre réponses politiques et réponses militaires n'est pas non plus aussi pertinente qu'il y paraît. Leur combinaison est une réalité en Amérique comme en Europe. La différence porte sur l'accent, et l'insistance est plus grande du côté de Washington sur les politiques de contre-prolifération. Les plus récentes initiatives américaines à l'égard de l'Irak (révision des sanctions) et de la Corée du Nord (nouvelles propositions de dialogue avec Pyongyang dans les domaines nucléaire et balistique) sont cependant là pour témoigner des efforts diplomatiques de l'Administration Bush. Mais la méfiance à l'égard des traités multilatéraux est bien ancrée, surtout au Pentagone. Le multilatéralisme « à la carte », si proche de l'unilatéralisme, y fait de plus en plus d'adeptes. Il ne suffit pas de condamner cette tendance. Il faut encore en connaître les causes.

Une des grandes différences entre les États-Unis et l'Europe serait l'attachement des pays européens aux traités multilatéraux de non-prolifération, qui connaissent une période de défaveur aux États-Unis. Il n'y a dans le choix européen rien de très surprenant : l'Europe a progressivement fait sienne une politique largement prônée par les États-Unis pendant des décennies, et l'Union européenne est une instance multilatérale, où les décisions suivent un parcours de négociation souvent difficile. Avec des moyens militaires bien moindres et le souci d'y avoir recours uniquement quand toutes les autres solutions ont été fermées, l'Europe a toutes les raisons de chercher à maintenir les règles du droit international, telles qu'elles ont été acquises dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Aux États-Unis en revanche, à l'exception de la vaste communauté des spécialistes de l'*arms control*, qui a de nombreux avocats dans le camp démocrate, les dernières années ont vu grandir le scepticisme sur l'efficacité des traités et de leurs mécanismes de vérification. Cette tendance repose certes sur l'idée que les accords internationaux limitent la liberté d'action des États-Unis. Mais la difficulté à venir à bout des proliférateurs les plus déterminés, comme l'Irak et la Corée du Nord, y est aussi pour quelque chose. Les Européens sont conscients de cette difficulté, mais ils n'en tirent pas les mêmes conséquences. L'utilité de développer certaines défenses et d'améliorer la surveillance et l'alerte avancée est malgré tout de plus en plus reconnue, non seulement dans les ministères de la Défense des capitales européennes, mais aussi à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale.

Les pays européens peuvent envisager plusieurs scénarios. Le premier consiste à continuer la politique actuelle, avec une dispersion totale des moyens et des programmes. C'est une option paresseuse, mais qui a malgré tout ses chances. Le second consiste à développer une défense terminale très limitée, couvrant des sites de faible dimension contre des missiles qui ne dépassent pas 1 000 à 1 500 km de portée. Ce dispositif, qui a un coût raisonnable, peut compter à terme rapproché

sur des systèmes techniquement fiables, développés en Europe, en coopération avec les États-Unis ou même avec la Russie. Une troisième solution consiste à concentrer l'essentiel des moyens sur la mise au point d'un système d'alerte et de surveillance propre, combiné avec le système américain, mais capable de fournir des informations autonomes. Ce serait un choix stratégique et coûteux, mais compatible avec les moyens satellitaires et radars européens. Il pourrait être combiné avec les deux premières options. La dernière solution, plus ambitieuse, a très peu de chances d'être adoptée. Elle concernerait des défenses contre des missiles assaillants de 3 000 km environ et couvrirait un territoire beaucoup plus étendu, avec des intercepteurs haut-endo-atmosphériques. Les coûts d'acquisition seraient beaucoup plus importants et les moyens nécessaires ne sont pas développés en Europe. Il n'est en outre pas évident que cette hypothèse corresponde à un vrai besoin. Mais il serait utile de maintenir une veille technologique dans les différents éléments de ce système pour le cas où la prolifération balistique prendrait des proportions inquiétantes dans les dix prochaines années. Cette veille est aussi indispensable pour maintenir avec les États-Unis un dialogue qui ne soit pas trop inégal. Enfin, dans tous les scénarios, un travail collectif comportant une analyse des différentes évolutions possibles de la prolifération balistique est devenu indispensable. Il pourrait, lui aussi, être utilisé dans les discussions euro-atlantiques sur l'environnement stratégique de l'Europe et de l'Alliance.

Pour conclure, l'acquisition d'un système basse-couche de niveau PAC3 paraît suffisante à ce stade, en y associant des améliorations des procédures actuelles de surveillance et d'alerte avancée, qui dépendent encore aujourd'hui exclusivement de l'OTAN et ne sont pas fournies en temps réel. Pour cette raison, leur utilisation à des fins de défense est impossible. Les améliorations pourraient porter sur le déploiement de moyens d'alerte au sol (radars) et de moyens spatiaux (satellites) ou aéroportés (drones). Ces moyens devraient disposer d'une certaine capacité d'autonomie, mais ils pourraient aussi faire partie d'un réseau plus large, comprenant certains des moyens américains. En l'absence d'un système d'alerte propre, l'Europe continuera d'ignorer l'évolution de son environnement et restera, pour cette raison, un acteur stratégique mineur.

Jusqu'à présent, les projets américains ont surtout été perçus en Europe comme une entrave ou un luxe. Il serait temps de les utiliser pour repenser ce qui doit l'être dans la défense de l'Europe, quitte à conserver des positions fermes sur les limites acceptables du dispositif antimissile américain et sur la nécessité d'intégrer ce dernier dans une stratégie plus vaste, où les instruments multilatéraux de non-prolifération seraient maintenus et même renforcés.