

Le sommet de l'OTAN à Washington (9-11 juillet 2024)

BENOÎT D'ABOVILLE

Le sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Washington, du 9 au 11 juillet derniers, à l'occasion de la célébration du 75^e anniversaire de l'Alliance a été dominé, comme prévisible, par les aléas et péripéties de la campagne électorale américaine. La guerre à l'est de l'Europe était le thème obligé d'une rencontre dont la préoccupation principale demeurait l'affichage d'un soutien allié unanime à l'Ukraine, maintenu en dépit des positions du candidat républicain à la Maison-Blanche.

Il serait toutefois simplificateur de résumer ce sommet à un compromis boiteux qui, au sujet de l'Ukraine, ne marque aucune avancée réelle par rapport aux positions adoptées l'année précédente au sommet de Vilnius, dont Kiev s'était trouvée profondément déçue. C'est en fait sur une autre thématique, qui s'efforce de tirer les leçons du conflit ukrainien en cours, que la rencontre marquera : la défense antimissile et les frappes conventionnelles de précision dans la profondeur du théâtre, donc sur le sol russe. Il s'agit d'un nouvel enjeu pour l'Europe et l'Alliance.

B. D'A.

Les déceptions de Kiev

Comme l'an dernier, mais alors que la situation militaire de Kiev s'est fortement détériorée et que les frappes russes redoublées sur l'infrastructure énergétique de l'Ukraine y font craindre une situation dramatique cet hiver, l'Ukraine est demeurée au centre des préoccupations de l'Alliance et en tête de l'ordre du jour du sommet de l'OTAN.

Toutefois, les positions américaines et allemandes sont demeurées inchangées. Washington et Berlin n'envisagent pas actuellement une adhésion rapide de Kiev à l'OTAN, souhaitant sans doute réserver des options de négociation avec Moscou. Tout comme lors du sommet de

Vilnius, aucune satisfaction n'a été apportée aux demandes de Kiev visant à définir un calendrier qui permettrait d'envisager dans un proche avenir l'accession de l'Ukraine à l'OTAN en tant que membre à part entière de l'Alliance.

Le communiqué final se contente d'affirmer, par facilité sémantique, l'« *engagement d'un processus irréversible* », sans donner un échéancier et sans indiquer les conditions qui, du point de vue des alliés, pourraient conduire à donner satisfaction à l'Ukraine. La position de repli des alliés demeure la même : « il appartient à Kiev de définir les conditions qui lui permettraient de mettre fin au conflit » et donc, sous-entendu, de participer à l'OTAN.

L'incertitude sur les positions de la prochaine administration américaine concernant l'aide à l'Ukraine a conduit l'Alliance, après six mois de blocage par les élus républicains du Congrès de l'aide proposée par la Maison-Blanche, à se contenter de rappeler un soutien annuel de 40 milliards de dollars pour 2024-2025 (mais sans mentionner – et pour cause – les années suivantes).

S'agissant de la Chine dans le communiqué final du sommet, les États-Unis obtiennent de leurs alliés, pour la première fois, une condamnation du soutien économique et militaire apporté actuellement par Beijing à l'offensive russe en Ukraine.

Il a été également créé une agence de l'OTAN censée coordonner les divers soutiens à Kiev. Cette fonction est jusqu'à présent dévolue à une coalition de groupes informels présidés par les Américains sur la base de Ramstein, associant les 53 pays (y compris en hors Alliance) qui apportent leur aide à Kiev. La proposition du secrétaire général vise à contourner l'éventuelle opposition d'une future administration Trump à ces arrangements, qui fonctionnent aujourd'hui à la satisfaction générale.

Vers un élargissement du conflit aux frontières de l'Ukraine ?

Par ailleurs, la déclaration du sommet se félicite de l'arrivée, tant attendue par les Ukrainiens, des avions F-16 rétrocédés notamment par les Pays-Bas et le Danemark, et de la formation des pilotes ukrainiens engagée dans plusieurs pays de l'Alliance, dont la France.

Ils apportent, de même que les systèmes offensifs de plus longue portée déjà fournis par la France, le Royaume-Uni (avec le Storm Shadow/Scalp) et les États-Unis (avec les batteries d'ATACMS), des possibilités nouvelles de frappes ukrainiennes, non seulement en Crimée et dans les territoires aujourd'hui occupés par les forces russes, mais aussi dans les régions russes limitrophes de l'Ukraine. Cette extension de la zone de combat, en particulier en Crimée et dans la province russe de Belgorod, constitue une réplique à l'utilisation régulière par Moscou de ces zones pour pilonner les infrastructures et les populations civiles ukrainiennes, et en particulier la ville de Kharkiv, objet des offensives russes actuelles.

Les alliés ont pourtant été longtemps ambigus au sujet de ces attaques ukrainiennes sur le sol russe à partir de systèmes occidentaux fournis à Kiev, craignant les risques d'escalade. En mai dernier, le secrétaire au Foreign Office indiquait l'accord de Londres sur un ciblage par les forces ukrainiennes de moyens britanniques utilisés par l'Ukraine sur le sol russe. Le chancelier allemand, au contraire, refusait la livraison de missiles Taurus en invoquant la nécessité de maintenir des personnels allemands sur place pour servir le système, et ajoutant publiquement, à la fureur de Londres, qu'il s'agissait déjà du cas du Storm Shadow britannique. On se souvient également des propositions controversées du Président Macron quant à l'envoi d'effectifs alliés sur le terrain. La position des États-Unis s'est faite plus équivoque, car, au départ, Washington a strictement limité les frappes ukrainiennes par des moyens américains à la région de Belgorod, lorsque les attaques russes concernaient en particulier la ville de Kharkiv.

Avec ses propres moyens nationaux, y compris des missiles de croisière mis au point localement, Kiev a mené depuis deux ans des frappes isolées mais efficaces en territoire russe (par exemple sur des raffineries et des aéroports) ainsi qu'en Crimée. Moscou a dû, de ce fait, mettre à l'abri une partie de sa flotte de Sébastopol dans une nouvelle base en Abkhazie ex-géorgienne. Kiev a ainsi pu alléger la pression russe sur ses exportations de céréales en utilisant les eaux territoriales alliées sur les côtes roumaines de la mer Noire.

Si les alliés concernés admettent désormais implicitement des frappes allant jusqu'à 150 km dans la profondeur des territoires russes avoisinants, il n'est pas encore acquis que la profondeur de 300 km que recherchent les autorités de Kiev soit encore admise du côté de Washington¹. Les nouvelles capacités aériennes dont va disposer Kiev pourraient compliquer l'équation : quelle serait la réaction russe et polonaise si des appareils ukrainiens fournis par les Occidentaux, se trouvant en difficulté, cherchaient à se mettre en sécurité sur le sol polonais ou engageaient un combat aérien dans

1. Des frappes en Crimée par des ATACMS américains ont toutefois déjà été détectées avec une portée de 300 km.

l'espace russe² ? La question des limites de la non-belligérance alliée et des livraisons d'armes occidentales à Kiev, qui a, dès les origines du conflit, pesé sur le rythme des fournitures des pays de l'OTAN à l'Ukraine, n'est donc pas près d'être résolue, d'autant que les « lignes rouges » russes continuent d'être ambiguës et interprétées différemment par les alliés.

L'offensive surprise des Ukrainiens cet été a pris de court les alliés qui s'en sont discrètement félicités, mais son issue reste encore incertaine. Gage diplomatique pour une future négociation ou zone tampon pour protéger des attaques russes la zone de Karkhiv ? L'avenir va bientôt en décider.

Un accord germano-américain sur la frappe en profondeur du sol russe

Le soutien apporté à l'initiative berlinoise de renforcement de la défense anti-aérienne et antimissile du territoire de l'Alliance (European Sky Shield Initiative, ou ESSI), vis-à-vis de laquelle la France avait initialement marqué ses distances, est indirectement abordé dans le communiqué final de cet été par le biais du rappel des capacités du programme de défense antimissile de l'OTAN, notamment en Pologne (Aegis Ashore) et avec les frégates américaines Aegis dans les eaux européennes. Il est toutefois souligné que la « défense antimissile peut venir compléter le rôle des armes nucléaires dans la dissuasion mais [qu']elle ne peut pas s'y substituer ».

Mais il a été surtout renforcé par la publication, en marge du sommet, d'un communiqué bilatéral germano-américain annonçant l'accord de Berlin quant au déploiement à partir de 2026, sur une base américaine en Allemagne, de missiles américains conventionnels de longue portée susceptibles de frapper dans la profondeur du théâtre le territoire de la Russie.

Il s'agirait dans un premier temps de missiles de croisière Tomahawk et de missiles balistiques SM-6 (système sol-air utilisé en mode balistique),

qui seraient ensuite complétés par des missiles hypersoniques de portée supérieure. Comme

« La question des limites de la non-belligérance alliée et des livraisons d'armes occidentales à Kiev n'est pas près d'être résolue. »

annoncé depuis plus de quatre ans, ces missiles hypersoniques seront des PrSM (missiles semi-balistiques de classe 500 km+) et le missile IRBM avec planeur hypersonique LRHW (d'une portée de 4 000 km). Ils seront installés dans cette même base du 56^e régiment d'artillerie américaine, à Cassel en Allemagne, qui avait été prévue pour abriter les Pershing II puis désactivée à la suite de l'accord sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI).

Aucune précision n'est apportée sur la participation d'autres alliés (on pense naturellement à la Pologne), et le communiqué ne mentionne pas d'implications stratégiques qui pourraient découler de ces déploiements concernant une dissuasion de l'OTAN de plus en plus conventionnalisée.

Du côté russe, Moscou s'est fait jusqu'ici discret, sur un mode négatif, en se gardant d'entrer dans le débat de fond ; Vladimir Poutine se contente, à ce stade, d'évoquer la mise en place par la Russie de nouveaux missiles visant l'Europe. On peut y voir une précaution, compte tenu de l'incertitude qui règne sur les intentions d'une nouvelle administration à Washington concernant la reprise éventuelle des négociations sur le renouvellement de l'accord américano-russe START, qui arrive à échéance l'an prochain : les Russes ont depuis longtemps indiqué qu'ils voudraient voir aborder toutes ces questions de frappe de précision à distance et de missiles hypersoniques, même s'il s'agit de moyens conventionnels (mais avec des moyens qui peuvent être convertis à double usage).

Un premier commentaire officieux du côté allemand, venu le 22 juillet dernier de l'inspecteur général adjoint de l'armée de l'Air, Lutz Kohlhaus, souligne le lien entre le déploiement de ces nouvelles capacités américaines sur sol allemand et le renforcement de

2. L'hypothèse est un classique des *war games*. Elle avait été évoquée dans un ouvrage de fiction politique, dès 2016, par l'ancien adjoint britannique au commandant suprême des forces alliées en Europe, sir Richard Shirreff, dans son livre 2017 : *War with Russia*, et en 2023 dans un scénario de crise publié par l'hebdomadaire *Le Point*, dont l'auteur était le général Mercier, ancien responsable du commandement « Transformation » de l'OTAN à Norfolk.

la défense antimissile de l'OTAN : « Celle-ci ne peut être déployée qu'avec des moyens limités et suppose donc une capacité offensive sur le sol russe au-delà d'une portée de 2 000 km. Grâce à ces missiles de longue portée et d'une grande précision, les moyens offensifs de l'ennemi peuvent désormais être menacés. Une dissuasion conventionnelle crédible qui s'étende à la zone stratégique suppose une combinaison des moyens défensifs et offensifs³. »

Le général allemand souligne que les nouvelles capacités, notamment les moyens hypersoniques, grâce à leur vitesse (au-delà de Mach 5) et leur capacité de manœuvre en approche finale, leur faible signature thermique et leur petite section radar, compliquent la défense aérienne ennemie. Ces moyens devraient être combinés avec des missiles de croisière déjà disponibles et avec le radar du système américano-israélien Arrow, qui offre une capacité avancée de détection aérienne de la menace balistique dont les pays de l'Alliance ne disposent pas actuellement en dehors du recours aux moyens américains pour l'alerte précoce, offrant un moyen *a minima* de défense passive pour les populations. Il note également la disposition par l'Allemagne de huit batteries de systèmes antimissiles Patriot et la coopération étroite établie avec les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et la Pologne.

Grâce à sa position géographique centrale en Europe et ses moyens budgétaires, Berlin envisage donc de jouer, comme l'avait annoncé dès 2022 le chancelier Scholz en présentant l'initiative ESSI, un rôle prééminent dans l'évolution de la posture conventionnelle de l'OTAN, s'appuyant d'abord sur l'acquisition de systèmes américains.

Cinq ans après la dénonciation par Washington du traité FNI de 1987 en août 2019, à la suite de violations russes, les Américains, qui avaient d'abord hésité entre un déploiement initial de ces nouvelles capacités en Asie ou en Europe, choisissent donc d'acter ces déploiements avant la fin de la présente administration. Il s'agit, comme cela était évoqué depuis plusieurs années à Washington parmi les experts, de mettre un terme

à l'asymétrie avec Moscou créée à la suite de l'abrogation du traité FNI. La fin de l'accord a permis le maintien de missiles russes à double capacité nucléaire et conventionnelle de type Iskander, susceptibles d'atteindre l'ensemble du territoire de l'OTAN, tandis que, du côté américain, la capacité de frappe conventionnelle de longue portée n'avait pas été développée jusqu'ici. Le traité FNI, après les débats épiques sur le déploiement des SS-20 et des Pershing II au cours des années 1970 et 1980 qui marquèrent profondément la scène politique européenne, décède donc discrètement du côté américain après 35 ans (nulle mention de l'accord germano-américain ne figure dans le communiqué final de l'OTAN, s'agissant d'un accord, encore à ce stade bilatéral).

Quelles implications pour la France ?

En juin dernier, le président de la République, constatant notre isolement au sein de l'OTAN sur l'initiative allemande de Sky Shield, a suggéré que l'ensemble des questions posées par la défense antimissile et les frappes de précision dans la profondeur du théâtre fassent l'objet d'un large débat au sein de l'Alliance, mais Rome et Paris restent soupçonnés par les autres alliés d'entretenir surtout des arrière-pensées industrielles avec leur proposition d'acquérir le missile commun anti-aérien SAMP/T. Dès sa reconduite pour un second mandat à la tête de la Commission, Ursula von der Leyen a déclaré de son côté qu'il devait s'agir d'une nouvelle priorité européenne.

Le débat est complexe : la protection contre les attaques aériennes de précision « par le haut » (balistiques, hypersoniques, missiles de croisière, avions, drones) visant des sites stratégiques, des infrastructures essentielles et *a fortiori* des populations est difficilement dissociable d'une protection générale assurée par la dissuasion nucléaire.

Comment, au demeurant, sélectionner les sites protégés et ceux qui ne le seraient pas ? Le précédent du « Dôme de fer » israélien n'est pas entièrement convaincant, ne serait-ce qu'en raison de considérations géographiques liées aux dimensions d'Israël. Avec l'aide de chasseurs des pays de l'Alliance, dont la France, l'attaque iranienne massive de missiles de croisière et de drones survenue le 14 avril dernier a pu être

3. Voir L. HOFFMANN, « Stellvertreter des Inspektors der Luftwaffe sieht Bedarf für Abstandswaffen mit mehr als 2 000 Kilometern Reichweite », *Hartpunkt*, 22 juillet 2024. Nous traduisons.

facilement déjouée au-dessus des territoires jordaniens par des moyens classiques positionnés dans la région. Quant à la petite composante balistique de l'attaque iranienne, elle a pu déjouer les défenses.

Paris admet que les moyens conventionnels concourent à « épauler la dissuasion » mais ne va pas, en accord avec Londres, jusqu'à suivre le concept américain de *sole purpose*, selon lequel le nucléaire ne dissuade que le nucléaire et son emploi ne se justifie qu'en cas d'attaque nucléaire, laissant *a priori* de côté une attaque conventionnelle. Il ne s'agit pas d'une déclaration de « non-emploi en premier » mais elle en est suffisamment proche pour avoir suscité les objections de Paris et de Londres. La formule avait été avancée au début de l'administration Biden, le Président lui-même s'en étant fait, à l'époque d'Obama, le défenseur. La tentative a été, pour le moment, abandonnée sur le plan diplomatique à l'OTAN. Les Russes ne s'embarassent pas de telles distinctions, puisqu'ils ont inscrit dans leur doctrine officielle le concept d'escalade (ou de coercition nucléaire; voir les menaces contre l'Ukraine) dans le conflit afin de contraindre l'adversaire à désescalader ou à se désister du combat.

En second lieu, les coûts d'une défense ABM efficace (différente des défenses sol-air limitées à des interceptions de 30 km) contre des attaques balistiques apparaissent très élevés, notamment si l'on y inclut la nécessaire détection satellitaire permanente des attaques à différentes altitudes (« multicouches »). Pour garantir l'efficacité du système, qui restera toute relative⁴ face à des attaques de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) ou en mode de saturation, la mise en place de constellations de satellites pour assurer l'alerte avancée, de radars de longue portée et de moyens d'interception extra-atmosphériques s'avère alors indispensable. Elle est hors de portée financière d'une seule nation, en dehors peut-être des États-Unis, et les Européens s'en remettent pour le moment à Washington.

De manière plus générale, Paris ne semble pas disposer actuellement de positions très lisibles.

Elles paraissent empêtrées par des considérations théoriques concernant les implications de ces développements conventionnels sur la doctrine de la dissuasion, et des préoccupations budgétaires (la défense antibalistique n'est pas une priorité de la récente loi de programmation militaire⁵). S'ajoute à cela une prudence bureaucratique de la Direction générale de l'armement vis-à-vis des planeurs hypersoniques (bien qu'ayant financé un *test* réussi du prototype de missile balistique supersonique V-Max en 2023, la DGA cherche à ne pas favoriser en ce moment cette capacité balistique avec planeurs). Mais, ce que l'on constate surtout, c'est la prise de conscience par l'Élysée du fait que Berlin ne semble pas rendre prioritaire à ce stade la coopération franco-allemande sur ce dossier, étant, de plus, d'ores et déjà convaincu de la nécessité d'achats sur étagère auprès d'industriels américains.

La France est, de surcroît, encore marquée dans ce domaine par son passé. Le développement du missile nucléaire Hadès dans les années 1970, successeur du Pluton, fait partie d'un épisode sur lequel on ne souhaite pas revenir. Succès technologique pour l'époque (avec une trajectoire finale très tendue, diminuant sa vulnérabilité) mais d'une portée encore très réduite, Hadès a été victime, comme son prédécesseur, des objections formulées alors par le chancelier Kohl auprès du Président Mitterrand (le missile, en ciblant la RDA plutôt que la Russie, menaçait des « citoyens allemands »), et des évolutions doctrinales françaises, rejetant dans les années 1980, au plus haut niveau de l'État, le concept d'armes nucléaires tactiques.

Brochant sur le tout l'idée, au demeurant contestable, que le balistique ne doit être qu'au service du nucléaire et non du conventionnel (il ne faudrait pas créer un risque de mauvaise interprétation de la part de l'adversaire, avancent certains). Or la composante aérienne de la dissuasion nucléaire française repose pourtant aujourd'hui sur l'ASMP (et sur son successeur en cours de développement), un missile – non balistique – de croisière, avec les vulnérabilités spécifiques induites par ce type de capacité.

4. Depuis l'annonce par le Président Reagan d'un « bouclier antimissile » en 1967 (avec l'Initiative de défense stratégique, ou IDS, aussi surnommée « guerre des étoiles »), les sommes considérables investies n'ont pas permis de garantir des résultats considérés comme totalement probants.

5. Voir à ce propos B. D'ABOVILLE, « Vers un nouveau modèle d'armée français ? La loi de programmation militaire 2024-2030 », *Commentaire*, n° 182, 2023/2, p. 333-340.

Les développements au sein de l'Alliance, la dynamique américaine des prochaines années tant sur le théâtre européen que sur le théâtre asiatique, le développement en Chine, en Russie, mais aussi en Australie, en Grande-Bretagne, au Japon et en Corée du Sud, de capacités balistiques hypersoniques vont contribuer à faire évoluer les esprits. D'ores et déjà les armées françaises s'interrogent sur l'acquisition de capacités de frappe conventionnelle de précision et de longue portée, donc susceptibles d'atteindre les concentrations de forces aux frontières de l'OTAN.

L'expérience de l'Ukraine est à cet égard probante : le développement d'un environnement électronique de brouillage et une transparence croissante du théâtre du conflit accroissent la vulnérabilité des missiles de croisière et le temps

nécessaire à la préparation de leur ciblage, ce qui compromet l'attaque de cibles fugaces.

L'évolution technologique et stratégique favorise donc dans les prochaines années le balistique conventionnel susceptible d'atteindre des cibles à longue distance, dans la profondeur du théâtre, et Paris devra, comme ses autres partenaires, s'adapter pour continuer de trouver sa place en Europe et au sein de l'OTAN.

BENOÎT D'ABOVILLE

Ancien diplomate et conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes. Ancien consul général à New York, il a été notamment ambassadeur à Prague, à Varsovie et représentant permanent à l'OTAN. Chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique à Paris.

Le héros des temps nouveaux

Hannah Arendt disait que le romantisme de la guerre était remplacé par celui de la révolution, incarné par exemple par le personnage de Che Guevara. C'est autour maintenant du romantisme du « martyr », auquel s'oppose le personnage du manipulateur de drones ou d'ordinateurs, qui, de son bureau, peut viser des individus ou des centrales nucléaires à des milliers de kilomètres. À la dualité énoncée par Raymond Aron du diplomate et du soldat, comme à la dialectique hégélienne du maître et de l'esclave, enfin, comme celle du bourgeois et du barbare, dont j'avais souligné, jadis, qu'elle pourrait entraîner l'embourgeoisement du barbare et la barbarisation du bourgeois, s'ajoute et tend à se substituer celle, plus radicale encore, du drone et de la « bombe humaine ». Quand tous les individus pourront infliger la mort à des milliers de kilomètres, par leurs drones ou leurs virus, sans pour autant éviter ou contrôler les « dommages collatéraux » incriminés, la guerre sera morte, à moins qu'elle ne s'exerce de tous contre tous. Elle aura tué avec elle la distinction entre le public et le privé, et celle entre l'État et l'individu.

Le « martyr inconnu » sera encore vénéré par les survivants, mais on ne consacrera pas de monuments au véritable héros des temps nouveaux : le drone inconnu.

Pierre HASSNER, 2011.

Ndlr : Cette citation est tirée d'un texte de quatre pages dactylographiées figurant dans le dossier « Pierre Hassner. *Varia* » de notre revue et portant en mention manuscrite : « 2011, à paraître. » Nous ignorons quand et par qui cet article a été publié. Si l'un de nos lecteurs le savait, il nous obligerait en nous communiquant la référence.