

Observatoire de la défense antimissile

Phase I [Septembre 2015 / Août 2016]

Paris, le 15 mars 2016
N° 122b/FRS/OBSDAM/1

Marché n° 2015 – 1050 087 546

EJ n° 110 003 05 91

notifié le 25 août 2015

réunion de lancement : 21 septembre 2015

Perception russe de l'EPAA

STÉPHANE DELORY

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE



Russia's perception of antimissile deployment in Europe Summary

This paper lists the different factors that could have in the past and may still today influence Russian perception of antimissile deployment in Europe. It focuses on various political and technical facets but, because of a lack of relevant sources, rules out those linked to internal relationships between administrations, industries and military forces. It is obvious that these relationships exert a strong influence both on the threat perception of the antimissile systems and of NATO and the United States. But, even if exogenous factors can alter their views, the Russian political authorities' position is globally consistent, which means that this issue is analyzed in a relatively homogenous way. The proliferation crisis with Iran is one of this external factor and it has been exploited according to the evolution of Russia-US relations. On the opposite, the North Korean crisis had little if any impact on the Russian viewpoint of missile defense deployment in Asia until 2013-2014, when it started to be seen in a much more adverse light.

Apart from internal considerations, the Russian perception is conditioned by strategic and technical politico-military factors, the latter being often neglected by Western analyses. Politico-military factors mostly derive from strategic concerns linked to nuclear deterrence. When it realized it had to agree to the abrogation of the ABM Treaty, Russia felt convinced that the American efforts to build missile defense was not a response to the threat of proliferating countries but a way to increase its strategic advantage. This perception can be explained by the composition of the respective arsenals at that time, but also by the constant modifications of the American nuclear and missile defense postures. These evolutions were notably a consequence of the American political system and illustrated the influence of Congress, which made them difficult to decipher by other states. They also resulted from the accumulation of a myriad of ever-changing programs.

Finally, the Russian fear of assisting to the birth of a global system endowed with strategic missions against its own arsenal was fueled by a blurring of the boundaries between strategic and non-strategic programs and by the progressive creation of a global missile defense architecture with potential strategic capacities.

This alarmist tone is all the greater since the Russians see the missile defense systems as directly connected to nuclear deterrence and to the risk of an American first strike. Far from imagining that the Americans perceive their architecture as a shield against a Russian strike, Russia is convinced that it would be used to carry a first strike and protect the American soil of the reminder of nuclear forces available for a retaliatory strike. Such a strategy would result in a nuclear domination of Washington which would downgrade the Russian military and diplomatic posture, and relegate the country to a status of third power.

Finally, given that missile defense is by definition strategic, the deployment of some of these systems in Europe amounts to redeploying American strategic weapons on the continent, an unseen situation since the signature of the INF Treaty. For Moscow, apart from the purely military threat, this evolution is a rupture of the strategic balance, which is amplified by the fact that it is associated with an extension of the boundaries and influence of NATO. It therefore creates a breach in political and military symmetries in Europe, in contradiction to its traditional strategic objectives.

On a technical basis, the Russian position is more difficult to justify. However, the attempt to deploy a two-stage GBI in Poland (third site) was a serious worry for Moscow, as the estimated characteristics of the interceptor could lead to think that it might be able to engage a majority of the ICBM sites located in the West and North-west of the country. Even if MDA let on that its technical characteristics were no sufficient for such a mission, most of the independent analyses were much more pessimistic and nurtured the fear that this deployment was the first step of the creation of a real strategic capacity. The nature of the deployed radar, the increasing American capacity to characterized Russian ballistic missile tests and the worrisome development of the spatial segment in the United States also reinforced the Russian suspicions.

This situation did not really change with the abrogation of the third site and the substitution of the GBI for a multitude of SM-3 (EPAA), as Russia seems to have realized only later the full potential of the system. Russians focused on the announced deployment of the most advanced version (SM-3 block IIB), which should, according to data, be sufficient to intercept an ICBM. The deployment of a ground base in Poland concentrates most fears, since Redzikowo seems to be a better location to intercept a Russian ICBM than an Iranian missile. In this framework, without anticipating the real performances of the SM-3, Moscow may well have dreaded that the United States could be in a position to intercept its ICBM bus, which would then address the fundamental problem of mirving and of discriminating the decoys from the rest of the missile.

In this context, the signature of a Joint Comprehensive Plan of Action on the Iranian nuclear program (JCPOA) has given a new impetus to the Russian opposition to missile defense in Europe, and Moscow has used NATO's refusal to give up the EPAA in the wake of the agreement to proclaim that the program is indeed targeting Russia. The degradation of the relationship between Russia and NATO also justified the opposition of Russia to the ground basing of SM-3 in Romania and Poland, with the argument that the bases could become future points of aggregation of NATO forces. While this issue is still budding in Romania, it could become a major problem in Poland.

These evolutions have led Russia to adopt a series of counter-measures which are clearly aiming at giving to its arsenal the capability to overcome missile defense, such as developing new missiles, new warheads and "exotic" programs (lasers, hypersonic technologies...). The brandishing of the SS-26 threat, or even the presumed violation of the INF Treaty are rather meant to exert political pressure on NATO members. In this framework, missile defense could now be fully integrated to the much vaster question of the evolution of the power balance between Russia and NATO, which means that it could also be exploited by Moscow to widen the disagreements between NATO allies or obtain leverage in potential disarmament negotiations. The demonstration that missile defense can be vulnerable (because of the deployment of better and more numerous Russian in-depth strike systems) and generate geopolitical risks (due to Russian direct threats against some of its host countries) leads to conclude that Russia response to missile defense must therefore be analyzed both in a military and a political dimension.

Perception des déploiements antimissiles en Europe par la Russie

Synthèse

Cette note tente de faire un point sur différents éléments ayant pu et pouvant influencer la perception russe des déploiements antimissiles en Europe. Elle se concentre sur une série d'aspects politiques et techniques mais exclut, faute de documentation valable, les aspects liés aux rapports internes entre les administrations, les industries et les forces militaires. De ce point de vue, il est évident que de fortes influences existent, autant dans la perception de la menace représentée par les systèmes antimissiles eux-mêmes que dans celle représentée par l'OTAN et les États-Unis. On note toutefois une certaine cohérence dans l'approche russe, laissant supposer une appréhension relativement homogène des problématiques par les autorités politiques, même si des facteurs exogènes ont pu contribuer à altérer leur position. La crise de prolifération avec l'Iran a été l'un de ces facteurs, le dossier étant fortement instrumentalisé au gré de l'évolution des relations avec Washington. A l'inverse, la crise nord-coréenne n'a eu qu'un impact marginal sur la perception russe des déploiements antimissiles en Asie jusqu'en 2013-2014, date à laquelle un très net raidissement est observé.

Si l'on fait abstraction des facteurs internes, la perception russe apparaît conditionnée par des facteurs politico-militaires, d'ordre stratégique mais aussi par des facteurs techniques, souvent négligés dans l'analyse occidentale.

Les facteurs politico-militaires sont essentiellement liés à la perception nationale de la défense antimissile, systématiquement associée à la dissuasion nucléaire. Contrainte d'accepter l'abandon du traité ABM, la Russie n'a pas perçu l'effort de défense antimissile américain comme devant répondre spécifiquement au risque posé par les pays proliférants, mais essentiellement comme un programme visant à accentuer l'avantage stratégique des États-Unis. Au-delà du statut réciproque des arsenaux à cette époque, cette perception peut s'expliquer par l'évolution constante des postures américaines, tant sur les questions nucléaires que sur les questions antimissiles, évolution

partiellement liée au système politique américain (rôle spécifique du Congrès) et donc difficilement compréhensible pour un État tiers, mais aussi par la multiplicité des programmes et leurs très rapides évolutions. De surcroît, l'érosion des frontières entre les programmes à finalité stratégique et non stratégiques et la création progressive d'une architecture antimissile globale, à capacité potentiellement stratégique, ont alimenté la crainte de voir naître un système ouvertement orienté vers des missions stratégiques contre son propre arsenal.

Cette approche très alarmiste est d'autant plus forte que la perception nationale de la mission antimissile est très étroitement liée à la dissuasion nucléaire et au risque de première frappe américaine. Loin d'imaginer que les États-Unis conçoivent leur architecture pour s'abriter d'une frappe russe, celle-ci semble être l'instrument complémentaire idéal pour mettre en œuvre une première frappe et protéger le territoire américain du reliquat de forces disponibles pour la seconde frappe. Il en découle un risque de domination nucléaire qui ne peut que nuire à la posture militaire et diplomatique russe, reléguant le pays à un statut de puissance tierce.

Enfin, la défense antimissile étant par définition stratégique, le déploiement de certains de ces éléments en Europe s'assimile au redéploiement de systèmes stratégiques américains en Europe, situation inédite depuis la signature du traité FNI. Pour Moscou, indépendamment de tout risque militaire, il s'agit d'une rupture de l'équilibre stratégique, rupture d'autant plus forte qu'elle s'associe à une dynamique d'extension des frontières et de l'influence de l'OTAN. Elle induit donc une rupture des symétries militaires et politiques en Europe, opposée à ses objectifs stratégiques traditionnels.

Techniquement parlant, la position russe semble plus complexe à justifier. Il est cependant assez probable que la tentative de déploiement de GBI bi-étage en Pologne (troisième site) a été un élément d'inquiétude fondamental pour Moscou, les caractéristiques supposées de l'intercepteur laissant anticiper une capacité d'engagement contre une majorité de sites d'ICBM situés à l'Ouest et au Nord-Ouest du pays. Bien que la MDA ait laissé entendre que les caractéristiques techniques du missile étaient insuffisantes, les données de la plupart des estimations indépendantes ont été nettement plus pessimistes, alimentant la crainte que ce premier déploiement annonce l'installation d'une véritable capacité stratégique. La nature du radar déployé, la capacité croissante des États-Unis à caractériser les essais balistiques russes et le développement inquiétant du segment spatial ont fortement contribué à renforcer les suspicions.

L'abandon du troisième site et la substitution des GBI par une multitude de SM-3 (EPAA) n'ont pas fondamentalement fait évoluer la situation, la Russie semblant n'avoir que tardivement perçu le potentiel du système et se focalisant sur le déploiement annoncé de la version la plus performante (SM-3 block IIB) dont les caractéristiques alors supposées sont suffisantes pour permettre l'interception d'un ICBM. Le déploiement d'une base terrestre en Pologne capitalise rapidement toutes les inquiétudes, Redzikowo

semblant plus idéalement placé pour intercepter un ICBM russe qu'un hypothétique ICBM iranien. Dans ce contexte, et indépendamment des performances réelles des SM-3, il n'est pas impossible que Moscou ait craint que les États-Unis puissent disposer d'une capacité d'interception du bus d'un ICBM, répondant ainsi au problème fondamental du mirage des têtes et de la discrimination des leurres et du cortège balistique et permettant d'anticiper une capacité réelle d'interception des forces de seconde frappe.

Dans ce contexte, la signature d'un accord de contrôle du programme nucléaire iranien (JCPOA) a manifestement relancé l'opposition de la Russie, qui prend acte du refus de l'Alliance de faire évoluer l'EPAA pour expliquer que cette dernière vise bien spécifiquement l'arsenal russe. La dégradation forte des rapports Russie OTAN alimente de surcroît l'opposition de la Russie au stationnement terrestre des SM-3 en Roumanie et en Pologne, les bases étant perçues comme de futurs points d'agrégation des forces de l'OTAN. Encore relatif en Roumanie, cette problématique pourrait devenir dominante en Pologne.

Dans ce contexte global, la Russie a adopté une série de contre-mesures visant très clairement à permettre à son arsenal de surmonter les défenses antimissiles, mais aussi d'exercer des pressions politiques contre les membres de l'OTAN. Développement de nouveaux missiles, de nouvelles têtes et de programmes plus exotiques (lasers, hypersoniques) relève de la première catégorie, alors que l'instrumentalisation de la menace SS-26, voire, la violation présumée du traité FNI, relèvent plutôt de la seconde. Dans cet ensemble, il faut considérer que si la défense antimissile s'intègre désormais dans une problématique plus vaste d'évolution du rapport de force avec l'OTAN, elle pourrait également être exploitée par la Russie pour accentuer les dissensions entre alliés ou peser sur d'éventuelles négociations de désarmement. La démonstration de sa vulnérabilité – par le déploiement de systèmes de frappe dans la profondeur toujours plus nombreux et perfectionnés – et des risques géopolitiques qu'elle génère – par l'articulation de menaces directes contre certains des pays qui l'accueille – induit que la réponse russe ne doit donc pas être exclusivement perçue dans sa dimension militaire mais aussi dans sa dimension politique.