

COMPARAISON DES FORCES DE RÉACTION RAPIDE DE L'OTAN ET DE L'UE

L'OTAN et l'UE ont commencé à mettre sur pied des forces de réaction rapide. Malgré quelques parallèles, la Force de réaction rapide de l'OTAN et les groupements tactiques (battlegroups) de l'UE diffèrent quant à leur niveau d'ambition, à la génération des capacités et à la conduite des opérations. Les groupements tactiques représentent, surtout pour les petits et moyens Etats, un véhicule important pour transformer les forces armées de manière à ce qu'elles puissent mieux répondre aux menaces actuelles. C'est cet aspect, ainsi que l'approche stratégique civilo-militaire intégrée de l'UE, qui rend les développements dans le domaine de la gestion européenne des crises intéressants aussi pour la Suisse.



Evacuation de ressortissants étrangers pendant la guerre du Liban de 2006

Reuters / POOL New

Le besoin de contingents militaires flexibles et déployables rapidement pour endiguer et gérer un large éventail de crises s'est accru ces dernières années. L'OTAN et l'UE ont par conséquent commencé à mettre sur pied des forces de réaction rapide. Avec la Force de réaction rapide de l'OTAN (NRF) et les groupements tactiques (GT) de l'UE, les Etats occidentaux ont développé de nouveaux instruments dont le but est de tenir compte du nouvel éventail de menaces apparu depuis la fin de la guerre froide. Ils se proposent simultanément d'accélérer ainsi la transformation des forces armées nationales et d'intensifier la coopération dans le domaine de la défense.

La NRF a été adoptée au sommet de Prague en 2002. En tant que force technologiquement avancée, elle regroupe des composantes terrestres, navales et aériennes (*joint*) et, en tant que force multinationale

(*combined*), elle est capable de réagir partout dans le monde. Une force NRF est pleinement opérationnelle depuis 2006. Le format global de la NRF atteint la taille de 25 000 soldats. Elle présente une structure modulaire, c.-à-d. qu'il est possible de mobiliser différentes capacités et donc unités en fonction des besoins. Les premières forces sont déployables dans les cinq jours. Jusqu'à présent, la NRF n'a été utilisée que pour des interventions non militaires: aux Etats-Unis dans le cadre de la gestion des catastrophes après le cyclone Katrina en septembre 2005 ainsi qu'au Pakistan après le tremblement de terre un mois plus tard.

La décision de mettre sur pied des groupements tactiques dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) a été prise en juin 2004. Un bataillon d'infanterie, renforcé par des éléments de soutien (au combat), constitue le noyau d'un GT qui peut être adapté aux

besoins spécifiques de la mission grâce à des éléments maritimes, logistiques ou aériens (*strategic enablers*). Ensemble, ces éléments constituent un paquet de forces (*force package*) comptant typiquement entre 1500 et 2200 hommes. L'UE s'est fixé pour objectif de décider le lancement d'une intervention dans les cinq jours. L'intervention doit pouvoir commencer sur place dix jours après l'accord – dans la mesure du possible sous mandat onusien. Deux GT sont continuellement en état d'alerte depuis janvier 2007.

Un éventail similaire de missions

Si l'on compare les forces de l'OTAN et de l'UE, on remarque d'abord un éventail similaire de missions. La NRF est, en tant qu'unité autonome, disponible pour les tâches suivantes: évacuation, soutien en cas de catastrophes et de crises humanitaires, lutte antiterrorisme ainsi que – une différence par rapport à l'UE – défense collective. La NRF doit, en tant qu'unité légère, préparer l'arrivée de forces plus grandes même en milieu précaire. La NRF donne en outre la possibilité d'établir une présence rapide dans le cadre de la diplomatie de crise et de la dissuasion.

Les GT sont quant à eux déployés pour les missions dites de Petersberg Plus qui comprennent des missions humanitaires ou d'évacuation, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix, des interventions dans le cadre du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration ainsi que de la réforme

du secteur de la sécurité et, finalement, le soutien d'Etats tiers dans leur lutte contre le terrorisme. Les groupements tactiques peuvent aussi être utilisés pour des opérations autonomes ou comme unités légères d'une opération de plus grande envergure.

Une manière différente de générer des capacités

Les deux forces de réaction rapide diffèrent considérablement quant à leur niveau d'ambition. La NRF, en tant que force intégrée avec soutien maritime et aérien, représente une capacité opérationnelle. Elle doit pouvoir se charger de missions comparativement plus complexes et plus intenses. Les capacités des différentes forces NRF sont fixées à cette fin par le commandement suprême de l'OTAN selon une procédure «top-down». Un «système à tiroirs» que les Etats membres doivent remplir de leurs unités a été défini sur la base d'une planification détaillée et minutieuse allant du profil des capacités aux types d'unités. Cette approche orientée sur la formation permet d'offrir des forces et des capacités homogènes, mais pose à la qualité et à la quantité des contributions nationales des exigences difficiles à satisfaire. Comme de nombreuses troupes sont actuellement déployées en Afghanistan, au Proche-Orient, en Afrique et dans les Balkans, beaucoup d'Etats membres ont de la peine à fournir à l'OTAN des unités et capacités supplémentaires de grande valeur pour une crise éventuelle. L'OTAN a par conséquent commencé, en septembre 2007, à envisager publiquement le redimensionnement de la NRF.

Les groupements tactiques, moins grands, ont des objectifs plutôt tactiques. Ils conviennent idéalement à une intervention préventive dans un territoire géographiquement limité. Ils peuvent cependant très bien y revêtir une importance stratégique. A la différence de la NRF, la génération des capacités de l'UE suit le principe «bottom-up». Un GT est mis sur pied à l'initiative d'Etats membres qui se mettent d'accord sur leurs contributions et les mettent à la disposition de l'UE sous forme de paquet de forces. La manière dont sont générées les forces nécessaires est laissée à la discrétion des Etats. C'est à la nation cadre (*framework nation*), qui garantit l'efficacité de l'ensemble du paquet, que revient la responsabilité principale vis-à-vis de l'UE.

Direction politique et militaire

Sur le plan politique, les structures et processus de décision sont très similaires. Le principe de consensus et l'obligation de

préserver la souveraineté de chaque Etat membre sont valables pour les deux organisations. L'utilisation de la force respective ne peut se faire qu'avec l'accord de tous les membres. C'est pourquoi il y a, en particulier pour les pays soumis à une réserve d'examen parlementaire comme l'Allemagne, une pression temporelle supplémentaire pour obtenir un mandat. Un comité intergouvernemental se charge de la direction politico-stratégique au jour le jour pendant une opération: le «Comité politique et de sécurité» (COPS) dans l'UE, le Conseil de l'Atlantique Nord dans l'OTAN.

Pour ce qui est de la direction militaire, l'OTAN peut avoir recours à un réservoir considérable de structures. La NRF est soumise au commandement suprême permanent du *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE). Un quartier général pouvant être rapidement déplacé est établi pour la conduite des opérations à partir de l'un des trois quartiers généraux subordonnés et de forces nationales supplémentaires. La structure permanente du commandement suprême de l'OTAN permet le déroulement sans accroc d'une opération ainsi qu'une meilleure prise en compte des intérêts militaires dans les décisions politiques déjà avant une mission. Un commandant d'opération peut influencer l'organisation de la mission dès le début des planifications et garantir ainsi une certaine cohérence.

Le niveau du commandement suprême permanent est absent dans l'UE. Le quartier général d'une opération doit être mis à disposition à partir de structures nationales préidentifiées à cet effet. Une alternative possible est aussi d'avoir recours, par l'intermédiaire de l'accord de Berlin Plus, au SHAPE ou au OpsCenter à Bruxelles, à l'intérieur de l'état-major militaire de l'UE. Cette désignation ne peut cependant avoir lieu officiellement que si l'UE a décidé une opération. Des planifications temporaires ne peuvent donc avoir lieu que dans un cadre limité dans l'état-major de l'UE, en particulier dans la cellule civilo-militaire. La position du commandant nommé pour une opération vis-à-vis de la direction politique est relativement faible. Ses possibilités de codécider les tâches et les ressources pour la mission qu'il doit diriger sont limitées, ce qui a provoqué par le passé des frictions dans les préparatifs de l'opération.

Moteurs de transformation

La NRF a influencé la transformation des forces armées, en particulier celles

des grands Etats. De nombreux petits et moyens Etats ne possèdent cependant pas en nombre suffisant les forces «high end» nécessaires pour la NRF. Ils ne peuvent pas remplir seuls un «tiroir», parce que, pour eux, une participation à la NRF s'avère peu séduisante et liée à des coûts d'investissement élevés. Le concept des GT, avec ces corps de troupes hétérogènes, correspond mieux à leurs possibilités. Grâce à une plus grande flexibilité au niveau des contributions nationales et de la taille, ils peuvent plus facilement apporter des capacités de niche. Le projet des GT est aussi devenu un vecteur du processus de transformation militaire pour les petits et moyens Etats.

Les GT sont certifiés selon les normes de la NRF, le fait que les gros Etats de l'OTAN se chargent de la fonction de nation cadre dans la plupart des groupements tactiques favorisant le transfert de savoir. On trouve à l'avant-plan de la transformation l'apport et la réalisation de concepts et de normes convenues dans des domaines comme C2 et Logistique, mais aussi l'intégration organisationnelle et l'interopérabilité en forces multinationales. La conversion graduelle des structures des forces armées en unités plus petites et plus mobiles dont les capacités reposent moins sur le matériel technique que sur leur intégration dans une structure en réseau est liée à cet aspect, ce qui implique à son tour de nouveaux processus d'entraînement mais aussi l'acquisition de nouveau matériel comme des véhicules plus légers et aéroportables.

Approche stratégique plus large de l'UE

Il y a enfin une différence considérable entre la NRF et les GT en ce qui concerne le cadre stratégique où les forces de réaction rapide s'inscrivent dans l'OTAN et l'UE. L'OTAN, conçue à l'origine pour la défense de l'Europe occidentale, suit aujourd'hui non plus un concept de sécurité géographique mais un concept de sécurité fonctionnel et s'oriente sur les missions d'intervention en cas de crise et de stabilisation en dehors du territoire de l'Alliance. Elle reste cependant au fond une organisation militaire. Le développement de capacités civiles de l'OTAN n'est pas consensuel dans l'Alliance.

L'UE poursuit en revanche aujourd'hui une approche stratégique civilo-militaire intégrée. Si elle se concentrait à l'origine sur la promotion civile de la paix, les guerres balkaniques des années 1990 ont nettement fait ressortir les limites de sa marge de

manoeuvre en politique de sécurité sans composants militaires. Avec le développement de capacités militaires dans le cadre de la PESD et la fourniture de troupes d'intervention rapide, l'UE se propose de créer les conditions lui permettant d'utiliser efficacement ses outils civils et de rester capable d'agir même en cas de crises complexes. Une réaction rapide aux crises devrait empêcher une escalade des situations critiques en les prévenant.

Par son approche plus large, l'UE répond aux exigences d'une gestion durable des crises. La réalisation de pas moins de 17 opérations de paix de l'UE depuis le coup d'envoi opérationnel de la PESD en 2003 prouve la grande demande d'une promotion intégrale de la paix. C'est pourquoi on réfléchit à l'intérieur de l'UE à la possibilité de missions des GT civilo-militaires intégrées. Aujourd'hui déjà, l'UE poursuit dans le domaine civil et militaire une approche analogue reposant sur des scénarios pour développer les capacités importantes. Une planification et une direction intégrées renforceraient encore l'efficacité de la gestion européenne des crises.

La différence de cadre stratégique de l'UE et de l'OTAN se reflète aussi dans le fait que tous les Etats de l'UE neutres et non-alignés participent au concept des GT mais pas à la NRF. On remarquera en particulier la position de la Suède qui se charge de la direction d'un GT, fournissant un total de plus de 2000 soldats et orientant systématiquement la transformation de ses forces armées sur les besoins d'une gestion efficace des crises. L'Autriche fixera en octobre 2007 sa contribution précise. Vienne devrait participer avec 200–300 soldats d'infanterie, du génie et de la défense ABC à un groupement tactique dirigé par l'Allemagne. La Finlande fournira un total de 360 hommes dans deux GT, l'Irlande participe avec environ 200 hommes. Tous ces Etats se sont traditionnellement engagés en faveur d'un renforcement des outils civils de l'UE. Leur participation aux forces de réaction rapide de l'UE souligne que les missions de combat réalisées par les GT ne doivent pas, en dépit de leur nom, se trouver au premier plan et ne représentent qu'un outil dans la stratégie complexe de prévention et de stabilisation.

Importance pour la Suisse

La Suisse partage avec ses voisins européens le besoin d'une stabilisation rapide et durable des crises. Mais sa participation à la NRF est exclue pour des raisons politi-

Suède: non-alignée et nation cadre du battlegroup nordique (NBG)

- En qualité de nation cadre, la Suède est responsable de la coordination, de la planification et de l'entraînement du NBG.
- La Suède a mis spécialement sur pied pour le NBG un bataillon d'infanterie mécanisé dont les 1500 hommes forment le noyau du groupement. La Suède fournit en tout 2300 soldats.
- La Finlande (200), la Norvège (150), l'Irlande (80) et l'Estonie (50) sont d'autres membres du NBG multinational.
- Le NBG sera en état d'opérationnalité accrue au cours du premier semestre 2008.
- Son quartier général opérationnel est situé à Northwood près de Londres. La Grande-Bretagne soutient la Suède dans la direction militaire et stratégique du NBG.

ques. Il serait cependant dans son intérêt d'orienter davantage sa coopération de sécurité sur la gestion européenne des crises et la PESD, puisqu'elle confrontée à des défis similaires à ceux de l'UE.

La Suisse se trouve ainsi devant la tâche de développer une stratégie de sécurité intégrée et cohérente dans laquelle les instruments civils et militaires sont mieux harmonisés. En ce qui concerne la planification des outils militaires, le DDPS poursuit une approche moderne reposant sur les capacités. Une coordination avec le DFAE, respectivement une planification intégrée des capacités civilo-militaires n'existent cependant pas encore. Une collaboration avec l'UE en matière de politique de sécurité pourrait non seulement permettre à la Suisse de voir comment est conçue une approche stratégique intégrée mais aussi de la motiver à transformer ses forces armées et à passer d'une armée de formation à une armée d'intervention. Le Partenariat pour la paix de l'OTAN, dont la Suisse est membre depuis 1996, offre certes à l'armée une plate-forme de coopération importante. Mais son importance future est incertaine, surtout étant donné l'évolution dynamique de la PESD en cadre de référence central de la politique de sécurité en Europe.

La Suisse a adopté jusqu'à présent une attitude réservée vis-à-vis de la PESD. Sur le plan économique, elle a compensé les inconvénients de sa non-adhésion à l'UE par un réseau d'accords bilatéraux. Elle coopère étroitement avec l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure aussi. Mais il n'existe pas, en politique de sécurité extérieure, de relations institutionnalisées. La Suisse n'a jusqu'à présent pris part à des opérations de la PESD que ponctuellement avec un contingent d'une trentaine de personnes. L'exemple de la Norvège montre cependant qu'une coopération avec l'UE sur le plan de la politique de sécurité est tout à fait possible pour les non-membres. C'est ainsi qu'Oslo fournit, dans le cadre du batt-

legroup nordique (NBG), des forces pour le transport, la logistique et le soutien médical. La préservation des intérêts norvégiens est doublement garantie. Premièrement, la Norvège peut décider en toute autonomie de participer ou non à une opération. L'UE ne peut pas déployer le NBG au complet avec les composants norvégiens sans l'accord d'Oslo. Deuxièmement, il existe un mécanisme de consultation complexe entre les Etats contribuant au NBG.

La Suisse devrait d'abord sonder systématiquement les avantages et options d'une coopération pragmatique avec l'UE dans le domaine de la gestion civilo-militaire des crises. La conclusion d'un accord de protection de l'information et d'un accord-cadre PESD s'avère urgente. Il convient également d'examiner les possibilités d'un statut d'observateur auprès de l'UE dans le domaine de la PESD et des contacts militaires formalisés, à l'instar de l'accréditation auprès de l'OTAN. Il serait également concevable d'envoyer des officiers suisses au Collège Européen de Sécurité et de Défense.

En ce qui concerne la gestion européenne des crises, la Suisse pourrait d'abord aspirer à une coopération plus systématique dans le domaine civil. Mais un engagement dans le domaine de la réaction militaire face aux crises ne devrait pas être exclu à plus long terme. Un fossé trop grand par rapport aux autres pays européens dans le domaine de la sécurité n'est pas dans l'intérêt de la Suisse, qui pourrait apporter dans le cadre d'une gestion globale des crises des contributions valables tant par des capacités de niche civiles que militaires.

■ Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch