

CHANTIER DE L'ALLIANCE: L'OTAN APRES LE SOMMET DE RIGA

«Riga» entrera dans l'histoire de l'OTAN comme un sommet qui a mis l'accent sur les problèmes d'adaptation liés aux nouveaux défis de la politique de sécurité sans pour autant apporter de solution concrète. Sur la voie des sommets de l'OTAN des années 2008 et 2009, ce sont l'aspect de la solidarité dans l'Alliance et la question d'une réforme de la politique de partenariat qui constitueront le cadre central.



Les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OTAN à Riga. Photo OTAN

Traditionnellement, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN se réunissent au sommet lorsque des décisions fondamentales ou des développements importants de l'Alliance sont à l'ordre du jour. Ainsi en fut-il en 1991 à Rome lorsque l'Alliance se réunit pour débattre des conséquences de la réunification imminente du continent européen; ainsi en fut-il en 1999 au sommet de Washington marquant le 50^e anniversaire de l'OTAN lorsque les 19 chefs d'Etat et de gouvernement fêtèrent l'élargissement de l'Alliance à la Pologne, la Hongrie et la République tchèque et adoptèrent un nouveau concept stratégique ainsi qu'un catalogue d'objectifs militaires ambitieux basé sur les nouveaux défis posés à la politique de sécurité; ainsi en fut-il en 2002 à Prague lorsque l'Alliance haussa la transformation militaire à un niveau ja-

mais atteint en créant la Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*, NRF) et décida le *Big Bang* de l'élargissement à sept nouveaux Etats en tant que réponse directe au 11 septembre 2001; et ainsi en fut-il en 2004 à Istanbul lorsque l'Amérique du Nord et l'Europe, après les mésententes dans le contexte de la guerre en Irak, renouvelèrent leur engagement dans l'Alliance étendue dans l'intervalle à 26 Etats et osèrent, avec l'Initiative d'Istanbul, jeter un pont au Proche et au Moyen-Orient.

Par contre, le sommet de l'OTAN du 29 novembre 2006 à Riga, supplanté par les efforts de l'Administration américaine soucieuse de sortir du fiasco en Irak et par la reprise des combats en Afghanistan, symbolise plutôt les gros problèmes d'adaptation auxquels l'Alliance se voit confrontée

aujourd'hui. Le lieu de la rencontre faisait à lui seul allusion à l'évolution de la politique mondiale et à la transformation de l'Europe en un continent quasiment libre, uni et pacifique. En effet, il y a 15 ans encore, la capitale lettone Riga se trouvait sous l'emprise de l'Union Soviétique, à l'époque le grand adversaire de l'Alliance. Un aspect symbolique de la transformation de l'Alliance, qui n'avait pas perdu un seul soldat au combat pendant la Guerre froide, fut la pensée accordée aux soldats tués depuis les années 90 dans le cadre de missions à l'étranger. Le lien est direct avec les problèmes d'adaptation sous-entendus dans les circonlocutions telles que «Missions internationales et solidarité de l'Alliance», «Transformation militaire» et «Partenariat et élargissement». Ces thèmes auraient suffi, à eux seuls, à former l'ordre du jour du sommet. Mais il manquait le cadre stratégique et conceptuel, le contexte politique, mais surtout la volonté politique de faire du sommet de Riga plus qu'une escale sur la route des sommets de l'OTAN de 2008 et 2009. Autrement dit: à Riga, le chantier de l'Alliance a pu être examiné de près. 2008 et 2009 doivent servir de signal de départ pour rehausser le profil de l'Alliance.

Quelle stratégie pour la planification des forces armées?

Lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN se rencontrèrent au sommet de Washington en avril 1999, le grand débat des années 90 devait être remis à l'ordre du jour: la question des opérations militaires en dehors du territoire de l'Alliance (*out-of-area*). Indépendamment des débats occasionnels relevant plus du dé-

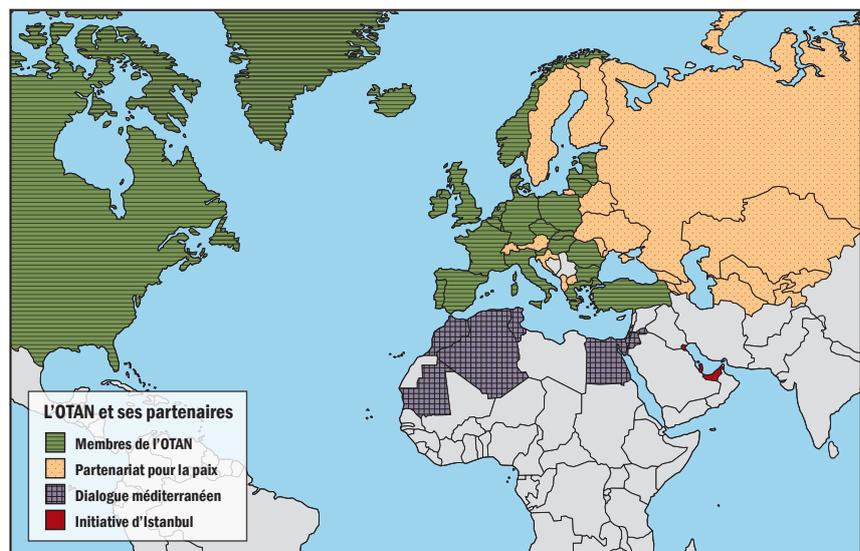
sir d'équilibre au sein de l'Alliance que de la contestation en soi de la question des interventions à l'étranger, le consensus interne sur la transformation de l'environnement de sécurité géographique en système fonctionnel n'a plus été remis en question depuis l'adoption du Nouveau Concept Stratégique de Washington, mais sans qu'il ait été répondu à la question fondamentale des objectifs politiques. A l'heure actuelle, l'OTAN répond d'opérations sur trois continents. A des milliers de kilomètres du territoire de l'Alliance, plus de 50'000 soldats hommes et femmes sont en mission sous commandement OTAN – de l'Afghanistan aux Balkans en passant par le Pakistan, le Darfour et la Méditerranée. Ces interventions confirment le principe selon lequel les nouvelles menaces doivent être combattues sur place avant qu'elles n'arrivent en Europe ou en Amérique. L'évolution fonctionnelle sera contestée dans l'Alliance dès lors que des Etats membres européens plus ou moins grands auront l'impression de servir en premier lieu les intérêts de Washington. En outre, le concept stratégique étant déjà ancien, il manque les directives politiques pour la planification des forces de combat et la direction des opérations. Le document *Comprehensive Political Guidance*, qui avait déjà été adopté en décembre 2005 par le Conseil de l'Atlantique Nord et qui vient de l'être par les chefs d'Etat et de gouvernement, n'est pas approprié pour gérer efficacement le processus de transformation permanent de l'Alliance durant les dix ou quinze années à venir. La décision d'exécuter de vastes missions internationales allant de *Peacekeeping* à *Warfighting* ainsi que la nécessité de mener plusieurs missions simultanément sont des mandats politiques plutôt insuffisants pour la planification opérationnelle de l'OTAN. Des questions beaucoup plus importantes pour l'Alliance et supplantant d'un certain point de vue la planification des forces armées sont celles, liées directement aux missions internationales, qui concernent la solidarité de l'Alliance et la disposition à partager les risques. Ce sont ces sujets qui se trouvaient au centre des discussions à Riga.

Afghanistan: test crucial pour l'OTAN

Avec l'extension de la responsabilité de la troupe de protection internationale ISAF aux régions incertaines et instables du sud et de l'est de l'Afghanistan en août et septembre 2006, la mission de stabilisation dans l'Hindukush se double d'une mission de combat. Parallèlement aux succès de reconstruction enregistrés dans le nord et

l'ouest relativement calmes, la situation s'est notamment nettement détériorée dans le sud pashtoune où les Talibans et Al-Qaida se sont réorganisés. Au total, grâce à la participation des 26 Etats membres et de 11 Etats partenaires, 32'000 soldats hommes et femmes sont sous les ordres de l'ISAF. Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne sont de loin les plus gros pourvoyeurs de forces. En pourcentage, l'importance relative de l'ISAF dans un pays comptant environ 30 millions d'habitants ne correspond qu'à une fraction de la KFOR qui,

en mission de combat, disposent souvent d'une souplesse maximum. Sur les 26 Etats membres, six pays seulement n'ont imposé aucune réserve à leurs forces armées. Si la mentalité et la disposition à prendre des risques diffèrent fondamentalement dans le cadre d'une mission commune, simplement divisée en secteurs différents, pour laquelle la mise à disposition de capacités adéquates est garantie, l'idée de solidarité de l'Alliance est durablement compromise pour toute la mission en cas de danger élevé. Dans d'autres circonstances, l'obliga-



© ETH Zurich, Fabian Furter & Daniel Mockli 2006

sous commandement OTAN, assure exclusivement des tâches de stabilisation dans la province serbe du Kosovo avec environ 2 millions d'habitants. Dès octobre 2006, le général britannique Richards, qui assure le commandement des forces, a appelé les pays participant à la mission de profiter de l'hiver pour mettre la population afghane du côté de l'OTAN afin d'éviter un échec qui aurait des conséquences catastrophiques de longue durée pour l'Alliance.

En Afghanistan, l'OTAN doit répondre à trois défis essentiels qui, simultanément, seront décisifs à long terme pour l'efficacité et l'importance de l'Alliance. Premièrement: en raison des risques différents dans la partie nord/ouest et la zone sud/est du pays, les Etats membres participant à la mission n'ont pas tous la même perception du danger. Deuxièmement: la disposition respective à prendre des risques dépend du danger perçu ainsi que de la constellation respective en matière de politique intérieure. Et troisièmement: les capacités sont fonction du caractère de la mission. En conséquence, le mandat des uns est conçu pour des efforts de stabilisation et accompagné de réserves nationales tandis que les autres,

tion de solidarité et de partage des risques s'applique aussi aux Etats non membres de l'OTAN qui participent à la mission: si le commandant des troupes ne peut pas, en cas d'urgence qu'il est seul à définir, compter sur la solidarité des Etats partenaires, le profit de la contribution est totalement remis en question. Au vu de la situation de plus en plus critique en Afghanistan, le résultat du sommet de Riga, visant à renforcer la flexibilité d'action des forces de combat en diminuant le recours aux réserves nationales, revêt une grande importance.

Renforcement de la cohérence

Deux autres points qui n'ont été mentionnés que marginalement à Riga prendront à l'avenir une importance croissante pour le maintien de l'Alliance. D'une part, les Etats membres sont toujours appelés à mettre à disposition non seulement les troupes demandées sur place par les commandants militaires, mais aussi les capacités militaires nécessaires, et à faire avancer énergiquement le processus de transformation engagé depuis des années pour augmenter l'efficacité et la capacité de réaction. Les obligations d'adapter les capacités militaires aux nouveaux défis de sécurité, ce à

quoi s'étaient engagés tous les Etats membres depuis le sommet de Washington en 1999, n'ont parfois pas été satisfaites du tout ou parfois avec une grande réticence. En Afghanistan, il manque toujours des avions de reconnaissance et de transport ainsi que des hélicoptères, ce qui remet en question le succès de toute la mission. Les dépenses de défense de la plupart des Etats membres européens sont gelées depuis des années. Au vu des frais de personnel élevés et des faibles coûts d'investissement ainsi que des structures des forces armées européennes plutôt statiques, la liberté d'action se réduit considérablement.

D'autre part, l'Alliance ne pourra pas continuer à ignorer la question d'un partage équitable des coûts. Citons simplement l'exemple de la NRF qui, à Riga, a été déclarée totalement fonctionnelle: avec la NRF, l'Alliance dispose d'une troupe d'intervention qui peut être déployée rapidement dans le monde entier et qui couvre toute la palette des opérations. Selon un principe de rotation, les Etats membres, et notamment les pays européens, mettent leurs soldats à disposition pour une période de six mois. Si la NRF entre en action, c'est le pays qui met ses troupes à disposition qui doit assumer les coûts. Suite à l'intervention de la NRF dans le cadre du tremblement de terre au Pakistan, le gouvernement espagnol a dû s'acquitter d'une facture de 25,4 millions de dollars. Dans de telles conditions, les pays fournisseurs vont hésiter à mettre leurs troupes à disposition de la cause commune. Un nouveau système de partage des coûts pourrait également être étendu aux Etats partenaires qui participent aux missions de l'OTAN.

Politique de partenariat de l'OTAN: une chance pour la Suisse

Pour la première fois, les Etats partenaires de l'OTAN n'ont pas été invités à un sommet de l'Alliance. Or, la politique de partenariat de l'OTAN compte parmi les grands succès de l'Alliance depuis la fin de la Guerre froide. Elle symbolise la transformation de l'OTAN de pure alliance de défense en organisation de sécurité souple. Face à la Russie et à l'Ukraine, elle s'est avérée être un instrument de mesures de confiance. En Europe centrale ainsi qu'en Europe de l'Est et du Sud-Est, elle a accéléré le processus de transformation politique et militaire grâce à la perspective d'adhésion et a ainsi renforcé la sécurité et la stabilité en Europe et a finalement fait profiter l'Alliance d'un soutien militaire pour ses missions toujours plus nombreuses. Ainsi naquit

l'idée soutenue par le président Bush, mais délaissée à Riga, d'un partenariat mondial avec les Etats du Pacifique asiatique qui participent de plus en plus, directement ou indirectement, aux missions de l'OTAN et souhaitent une liaison institutionnelle sans adhésion.

La Suisse et le Partenariat pour la Paix*

Offres de la Suisse

- 19 cours d'instruction (2005)
- Priorités
 - Droit international humanitaire
 - Coopération entre organes civils et militaires
 - Déminage humanitaire
 - Instruction alpine
 - Entraînement dans les systèmes de communication
 - Instruction en matière de politique de sécurité
 - 3 Centres de Genève: politique de sécurité; déminage humanitaire; contrôle démocratique des forces armées
 - International Relations and Security Network (Center for Security Studies, ETH Zurich)

Participation de la Suisse

- Conseil de partenariat euro-atlantique
 - Rencontres des ministres des affaires étrangères et des ministres de la défense: représentation de la Suisse par secrétaire d'Etat / ambassadeur
 - Rencontres des chefs d'armée
- Coopération militaire
 - Programme des exercices de l'OTAN / du PPP: participation à 8 exercices avec 104 participants (2005)
 - Processus de planification et de contrôle: 29 objectifs Suisse-OTAN
- Coopération civile
 - Lutte contre le terrorisme
 - Réforme du secteur de la sécurité
 - Armes légères et mines antipersonnel
 - Planification civile en cas d'urgence

* Informations tirées du rapport 2005 du Conseil fédéral sur le PPP

Depuis 1991, l'OTAN a développé cinq concepts de partenariat différents qui, dans leur essence, sont certes reliés par le trio «Coopération, Réforme et Education». Mais, justement parce qu'ils ne sont pas harmonisés, une réforme fondamentale est nécessaire. Outre les coopérations spéciales du Conseil OTAN-Russie et du Conseil OTAN-Ukraine, le Dialogue méditerranéen et l'Initiative de coopération d'Istanbul constituent une contribution à la sécurité et à la stabilité du Proche et du Moyen-Orient. Mais le forum le plus important et le plus performant est le «Partenariat pour

la Paix» (PPP), créé en 1994, qui compte actuellement 20 Etats et auquel viendront bientôt s'ajouter, suite au sommet de Riga, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie qui ne coopère toujours pas complètement avec le Tribunal pénal international de la Haye. Le PPP offre des partenariats individuels et repose sur les principes suivants: *self-differentiation*, *joint ownership* et *mutual interest*. Entre-temps, dix anciens Etats du PPP adhèrent à l'Alliance; mais, en tant qu'instrument de formation à l'échelle de l'OTAN, le PPP a conservé toute son importance. C'est d'ailleurs justement pourquoi l'on réfléchit à réunir les divers partenariats sous un même toit avec un pilier géographique, fonctionnel et organisationnel.

Pour la Suisse qui fait partie du PPP depuis 1996 et dont les offres de formation sont appréciées, il en résulterait de meilleures possibilités de dialogue avec les Etats méditerranéens et avec les pays du Pacifique asiatique dans le domaine de la politique de la sécurité. Mais les rapports entre la Suisse et l'OTAN restent finalement caractérisés par une certaine appréhension. Jusqu'à présent, le pays ne fait pas assez usage des vastes possibilités de formation qui lui sont offertes. Cela correspond à un engagement globalement restreint dans les missions internationales de stabilisation. Or, un tel engagement est indispensable pour le retour d'expérience et le processus de transformation des forces armées suisses. D'autres Etats non liés à l'Alliance se servent systématiquement de la plateforme du PPP pour satisfaire aux défis du 21^e siècle dans le domaine de la politique de sécurité et pour assurer la protection de leur propre population. Après l'escalade à Riga, la question du partenariat prendra de l'importance dans les années à venir. Un plus fort engagement de la Suisse renforcerait non seulement le principe fondamental du PPP, mais aussi la sécurité de la Suisse.

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

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