

# L'OTAN et la Russie après le sommet

L'OTAN se tourne de nouveau vers l'Est. L'attention accrue sur l'article 5 du traité de l'OTAN, représente un consensus minimal solide au sein de l'Alliance. Mais les intérêts des Etats membres divergent fortement.

Par Christian Nünlist  
et Martin Zapfe

Le sommet de l'OTAN au Pays de Galles s'est terminé le 5 septembre 2014 par un geste symbolique: en 2016, les 28 membres de l'Alliance militaire occidentale se réuniront pour la première fois à Varsovie – dans la ville où le Pacte de Varsovie a vu le jour en 1955. L'OTAN assure ainsi à ses membres d'Europe de l'Est, membres du Pacte de Varsovie jusqu'à 1991, qu'ils peuvent se sentir en sécurité. Et ceci, même après l'annexion de la Crimée par la Russie et l'invasion militaire Russe de plus en plus ouverte dans l'Est de l'Ukraine. Ce consensus minimal semble résistant et symbolise l'aptitude de l'Alliance à atteindre des compromis fondamentaux. Le sommet a débouché sur une multitude de mesures politiques et militaires qui devaient présenter un front commun à l'extérieur. Mais les intérêts divergent considérablement au sein de l'Alliance et de nombreuses déclarations sont restées symboliques. Au fond, la lutte se tourne autour la question à savoir quel rôle à accorder à la Russie dans l'architecture sécuritaire européenne du futur.

Les compromis donnent un signal de cohérence politique au sein de l'Alliance sans vraiment pouvoir faire de différence décisive dans les scénarios importants. Cela pourrait changer à l'avenir: les décisions de l'OTAN laissent de la place pour d'autres mesures si la situation stratégique devait continuer à se dégrader – ou s'améliorer en Europe. Jusque-là, l'OTAN applique une politique



Les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN ont discuté à Newport (pays de Galles) une réponse à l'agression russe contre l'Ukraine. *Larry Downing / Reuters*

de compromis qui ne satisfera pas vraiment ses Etats membres, surtout pas ceux de l'Est.

Le sommet gallois représente *premièrement* un véritable tournant dans l'histoire de l'OTAN même si ses conséquences sont encore peu claires. Le retour à la défense collective est un moment important; il n'est cependant que le résultat d'une évolution qui a été accéléré mais pas déclenché par la crise ukrainienne: le retrait d'Afghanistan fin 2014, qui marque la fin temporaire des ambitions mondiales de l'Alliance, a été annoncé depuis longtemps. Déjà lors de

son dernier sommet à Chicago en 2012 l'OTAN a posé les jalons de la période post-Afghanistan.

*Deuxièmement*, l'OTAN a réussi à retrouver un nouveau plus petit dénominateur commun: ce ne sont ni les opérations mondiales ni l'expansion démocratique mais la garantie d'assistance de l'article V qui forme de nouveau l'assise de l'Alliance. Et cette garantie est, la déclaration au sommet est très claire là-dessus, surtout dirigée contre la Russie. Cela ne peut toutefois pas masquer le fait qu'il y a, au-delà de ce consensus mi-

nimal, des divergences concrètes entre les Etats membres. De nombreuses décisions prises suivent la crête étroite du compromis. C'est pourquoi il faut s'attendre à des dissensions considérables et à des préférences différentes entre les membres dans la phase de réalisation qui suivra.

*Troisièmement*, les relations de la Suisse avec l'Alliance sont influencées par de nouveaux formats de partenariat. En 2010, l'OTAN avait défini la sécurité coopérative par des partenariats comme étant le troisième pilier de sa stratégie, à côté de la défense collective et de la gestion des crises mondiales. Ces dernières années, le groupe de partenaires informel peu connu des «Cinq pays d'Europe occidentale» – «WEU-5» dans le jargon de l'OTAN – composé de la Suède, de la Finlande, de l'Autriche, de l'Irlande et de la Suisse, est devenu de plus en plus important pour la Suisse. L'OTAN a annoncé au Pays de Galles sa coopération plus étroite avec la Suède, la Finlande, la Géorgie, la Jordanie et l'Australie. La Suisse, par contre, reste dans le plus grand format composé de 24 partenaires de l'OTAN, qui sont caractérisés par une forte hétérogénéité. Il se peut que cette différenciation claire entre part-

## L'OTAN devra aussi garder à l'avenir un œil sur les crises en dehors de l'Europe.

naires plus actifs comme la Suède et la Finlande d'une part et partenaires plus passifs comme l'Autriche, l'Irlande et la Suisse d'autre part réduite à l'avenir l'utilité du format WEU-5 comme plateforme de discussion sécuritaire.

### Retourner aux sources

L'action militaire de la Russie en Ukraine a été une surprise pour l'Occident sur le plan stratégique. Le secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, a qualifié l'agression russe de «sonnette d'alarme». Son adjoint américain Alexander Vershbow a trouvé que l'OTAN devait «retourner aux sources» (*go back to basics*) et qu'il était temps de souligner à nouveau l'objectif initial de l'alliance militaire occidentale. Si le sommet devait à l'origine adopter des mesures en vue de maintenir l'interopérabilité et la disponibilité opérationnelle pour la période post-ISAF, il l'a certes fait au regard de la crise ukrainienne, mais avec une rhétorique nettement antirusse.

La rencontre au sommet était empreinte du leitmotiv de la défense collective. Dans la déclaration au sommet, l'«escalade de l'in-

tervention militaire illégale» de la Russie en Ukraine est condamnée et l'atteinte à l'intégrité territoriale et à la souveraineté du pays est qualifiée de violation du droit international. On maintient certes que l'OTAN ne cherche pas une confrontation avec la Russie et ne représente pas de menace pour cette dernière. Mais la déclaration fait référence à maintes reprises à l'article V et assure que l'Alliance prend très au sérieux sa responsabilité de dissuasion et de défense contre des menaces pesant sur des Etats membres.

Déjà en avril 2014, l'OTAN avait annoncé une série de mesures militaires pour renforcer la défense collective de son territoire. Ceci pour signaler sa solidarité en particulier avec des Baltes et des Européens de l'Est. En plus, l'OTAN a augmenté le nombre de jets qui participent depuis 2004 à la mission de surveillance et de protection de l'espace aérien estonien, letton et lituanien. En juin 2014, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN ont adopté un plan de réactivité (*Readiness Action Plan, RAP*). Son but est de raccourcir le temps de réaction militaire aux crises et aux menaces contre un Etat membre. L'Alliance a en outre envisagé, grâce à une fréquence accrue des manœuvres dans le cadre de l'initiative d'interconnexion des forces (*Connected Forces Initiative* (CFI) sur son flanc est, d'établir un type de présence permanente sans véritablement devoir y stationner des troupes en permanence. Ces mesures ont été officiellement adoptées au sommet.

Le RAP doit dissiper les doutes des Etats membres d'Europe de l'Est qui se demandent si l'OTAN est vraiment en mesure de réagir militairement à des agressions russes. D'un part un nouveau «fer de lance» fort de 4000 hommes appelé *Force interarmées à très haute réactivité* (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*) doit pouvoir être opérationnel en deux à cinq jours et réagir à partir de la fin 2014. Ceci principalement à des défis qui se posent à la périphérie de l'Alliance. De l'autre part, la beaucoup plus grande troupe d'intervention rapide de l'OTAN (*Nato Response Force*), qui existe depuis longtemps mais qui n'a jamais été mise en œuvre, doit également être améliorée. L'OTAN mettra en outre en place des instruments de commandement permanents, entreposera des véhicules, des armes et du matériel pour la VJTF en Pologne, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Roumanie et adaptera les structures de commandement. Le double symbolisme des mesures est plus important

que ces décisions, certes nouvelles, mais peu conséquentes du point de vue militaire: elles démontrent une détermination politique d'assister aux partenaires orientaux de l'Alliance; simultanément elles évitent une rupture ostensible avec l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997 et un stationnement permanent de détachements de l'OTAN à l'est de l'Allemagne.

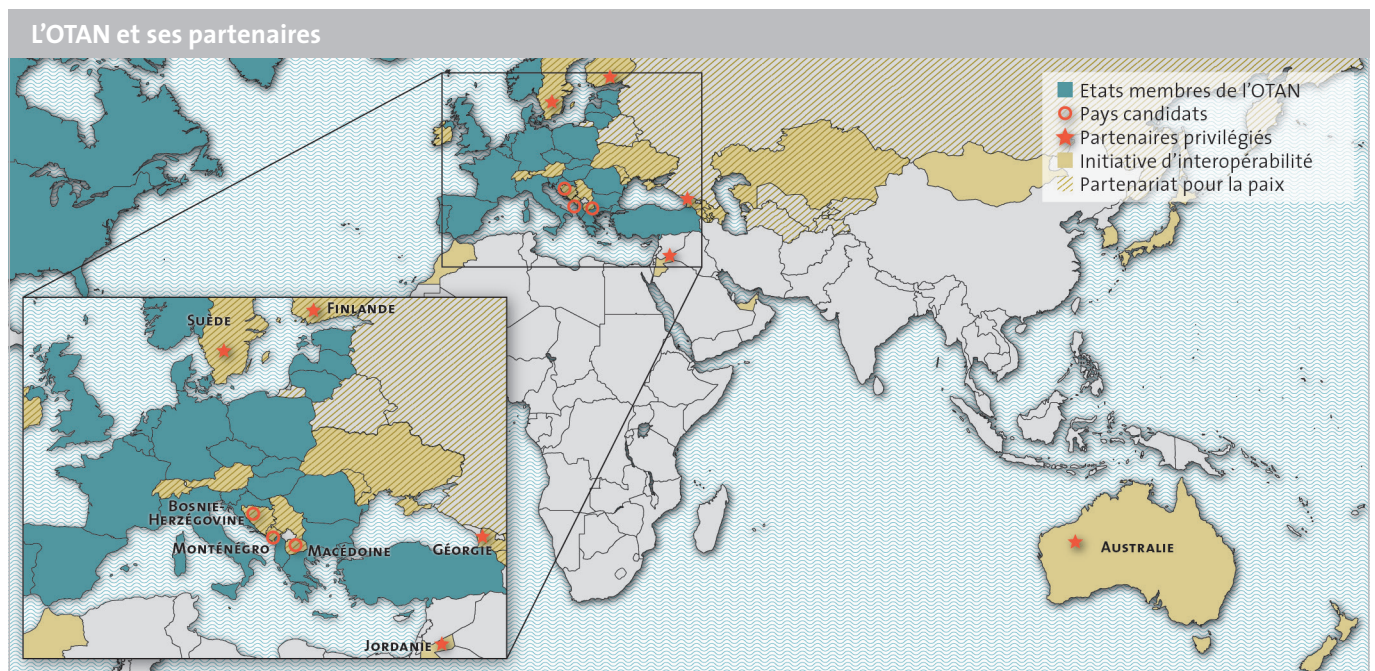
L'OTAN devra aussi, malgré cette insistance claire sur la défense collective, garder à l'avenir un œil sur les crises en dehors de l'Europe. En dépit de l'importance centrale des thèmes de la Russie et de la crise ukrainienne, le sommet du Pays de Galles a aussi abordé l'instabilité croissante au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. La déclaration du sommet précise que le plan de réactivité n'est pas seulement axé sur le défi stratégique de la Russie mais qu'il est aussi conçu comme réponse aux risques et menaces du voisinage méridional de l'Alliance. Les mesures prévues doivent donc non seulement renforcer la défense collective mais aussi les capacités de gestion des crises de l'Alliance dans l'ensemble. Il est douteux qu'elles y parviennent: l'insistance sur la défense du territoire de l'Alliance est trop claire et les différences d'opinion au sein des Etats membres au-delà du consensus minimal étroit sont trop grandes.

### Comment défendre?

L'entente démonstrative au Pays de Galles concernant la sécurité et la défense du territoire de l'Alliance ne peut cacher qu'insuffisamment les divergences d'intérêt.

*Premièrement*, cela devient évident quand on considère le refus de l'OTAN de faire la démarche symbolique de stationner des troupes d'Europe occidentale et américaines de manière permanente dans les Balkans. La présence de troupes selon un système de rotation convenue au Pays de Galles et la réalisation d'exercices communs montrent combien l'OTAN s'efforce de rester fidèle à l'esprit de l'Acte fondateur OTAN-Russie et de ne pas provoquer Moscou. Il en va de même pour la «troupe d'intervention rapide» de l'OTAN qui doit à l'avenir être réservée aux situations d'urgence à la périphérie de l'Alliance: toute capacité de déploiement, aussi rapide qu'elle soit, ne remplace pas, en particulier pour les Etats baltiques et la Pologne, au long terme un stationnement effectif. Dans le doute il reste une incertitude quant à la solidarité au sein de l'Alliance.

*Deuxièmement*, la nature de la menace russe cause le désaccord. Personne dans l'Al-



liance ne s'attend vraiment à ce que Moscou incorpore la région balte par la force militaire. On craint plutôt une application systématique de la «doctrine Poutine», c'est-à-dire une intervention d'abord insidieuse pour «protéger» les minorités russophones à l'étranger. La menace est qualifiée d'«hybride»: cette terminologie, qui a émergé après la guerre du Liban en 2006, dans le contexte européen désigne généralement une guerre politisée en-dessous du seuil conventionnel: propagande, subversion, violence politique à feux doux, associées à une pression militaire de l'extérieur.

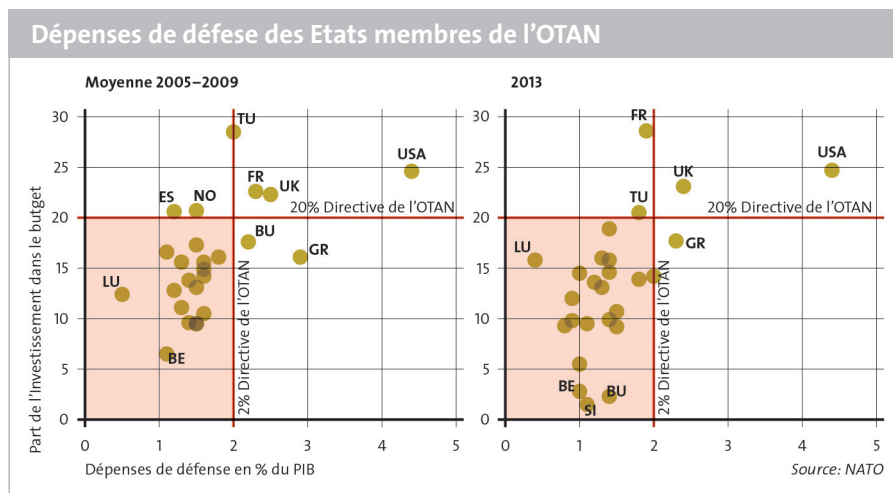
Les pays baltes font, à la différence de la Géorgie ou de l'Ukraine, partie du territoire de l'OTAN. Il ne faut pas supposer que Moscou procéderait ici de manière aussi rapide et déterminée qu'en Crimée. Il est plus probable que la Russie se garantira informellement, par l'intermédiaire d'un mélange de manœuvres d'intimidation militaire et de sa revendication de puissance protectrice des minorités russophones, des droits de participation dans les affaires intérieures. Ainsi, la Russie minera l'unité de l'Alliance. Mais indépendamment de la question de savoir comment pourrait se présenter une intervention russe dans la région balte, la menace se situe pour l'essentiel au niveau politique, policier et des services secrets. C'est ici que s'achève au plus tard le consensus au sein de l'Alliance. Des représentants notables de l'OTAN ont déjà insinué que la résistance à pareille guerre politisée devrait comporter des mesures de politique inté-

rieure. Cette logique indéniable en soi, mène rapidement à des variations d'une «défense civile», c'est-à-dire d'une stratégie de défense complète combinant des mesures de politique intérieure comme extérieure. Cette stratégie est résolument rejetée par de nombreux Etats membres qui renvoient à des raisons démocratiques et historiques.

*Troisièmement*, l'accord apparemment le plus univoque du Pays de Galles est manifestement sans engagement. La promesse des Etats membres de réduire la quote-part de défense à 2 pour cent et le taux d'investissement des dépenses de défense à 20 pour cent dans l'espace de dix ans ne pourra pas être tenue. C'est valable pour l'Allemagne, le pays européen le plus puissant sur le plan économique, de même que pour la plupart des Etats d'Europe occidentale et méridionale. Il y a bien des annonces allant dans ce sens, par exemple des Pays-Bas mais il ne faut pas s'attendre à des percées décisives étant donné la pression financière toujours considérable après la crise de l'euro. Si les Etats membres réussissaient à ne pas baisser encore plus les budgets qui se rétrécissent depuis des années, la politique de l'Alliance aurait déjà beaucoup gagné.

*Quatrièmement*, la question de la configuration de la multinationalité militaire dans l'Alliance est sans réponse. Le renforcement du flanc est certes permis de supprimer un déséquilibre existant depuis longtemps entre les membres fondateurs et les nouveaux membres de l'OTAN venus s'ajouter

à la suite de l'expansion vers l'Est, et de reprendre au sérieux le rôle original de la défense collective. On devrait cependant en rester, dans le domaine de la gestion des crises mondiales, à des coalitions de pays volontaires changeant en fonction de la crise. Ceci étant des coalitions qui se réunissent pour venir à bout d'un défi sécuritaire ressenti conjointement et qui se servent en ce faisant de la boîte à instruments militaires de l'OTAN. Le concept de nation-cadre (*Framework Nation Concept*), qui a fait un pas de plus au Pays de Galles, est un modèle correspondant à ces exigences. Dans ce concept, des «nations-cadres» assument la coordination de groupes de nations volontaires, coopérant étroitement dans un domaine déterminé. Ceci aide à combler des lacunes de capacités au sein de l'OTAN. Trois groupes ont été présentés au Pays de Galles: l'Allemagne mène un groupe de dix pays qui se concentrera entre autres sur des éléments de commandement et l'appui de feu interarmées. La Grande-Bretagne quant à elle est à la tête d'une force expéditionnaire commune (*Joint Expeditionary Force, JEF*) forte de 10000 hommes. Aussi le Danemark, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas et la Norvège y participeront. La JEF doit être opérationnelle dans tout l'éventail d'opérations sans limitation régionale; le découpage régional des Etats contributeurs laisse cependant conclure à une concentration sur le flanc nord-est. Le troisième groupe sera composé de l'Italie qui se concentrera avec d'autres Etats sur d'importants éléments de soutien (*Enabler*).



La *Smart Defence*, encore présentée en 2012 à Chicago comme une initiative centrale pour le maintien efficace des capacités militaires, perd donc petit à petit son assise. Les exemples cités ne reposent pas sur la division bon marché de capacités mais renferment une coordination fixe sur base de la souveraineté nationale. Cela semble viable – les tensions entre la nécessité militaire de défense collective, le désir de solutions d'intégration efficaces et bon marché et des alliances changeantes sous l'ombrelle de l'OTAN n'ont cependant pas diminué au Pays de Galles (cf. *Analyse du CSS no 154*).

### La Suisse et l'OTAN

Les décisions du sommet du Pays de Galles ont aussi des conséquences pour le partenariat de la Suisse avec l'OTAN. La Suisse a adhéré en 1996 au Partenariat pour la paix (PPP) même si son objectif n'a jamais été de devenir membre à part entière de l'OTAN. Le partenariat était intéressant en 1996 parce que l'alliance militaire qu'était l'OTAN s'était transformée à la fin de la guerre froide en instrument de sécurité coopérative souhaitant renforcer des valeurs occidentales comme la démocratie et le contrôle civil de l'armée de Varsovie à Vladivostok. L'esprit de «stabilité par la coopération» d'alors correspondait parfaitement à la politique de sécurité suisse des années 1990. Le contexte de la guerre des Balkans est important ici: il était possible à la Suisse neutre de coopérer avec l'OTAN parce que la promotion de la paix et de la

stabilité en Europe était au centre de la mission. La Suisse profite pour sa part à ce jour de la coopération politique dans l'espace euro-atlantique comme de la coopération militaire dans le cadre de la mission de stabilisation KFOR dans les Balkans occidentaux (Swisscoy).

Le PPP a perdu de l'importance dans la foulée de l'expansion progressive de l'OTAN vers l'Est. En revanche, des partenaires occidentaux comme la Suède ont vu dans la participation à la mission ISAF en Afghanistan une occasion de réformer leurs forces armées. La Suède a, en 2011, pris part à la guerre de Libye beaucoup plus activement que bon nombre de membres de l'OTAN.

La Suisse, par contre, a aussi pendant la «décennie afghane» continué à se concentrer sur les Balkans occidentaux. L'engagement *Swisscoy* est très apprécié de l'OTAN. La Suisse comptait en mai 2012, au sommet de l'OTAN à Chicago, parmi 13 «principaux partenaires» sélectionnés.

Au Pays de Galles, l'OTAN a décidé de développer le dialogue et la coopération pratique avec cinq partenaires privilégiés – la Suède, la Finlande, la Géorgie, la Jordanie et l'Australie. La Suisse se trouve, dans le cadre de la nouvelle Initiative pour l'interopérabilité avec les partenaires (*Partnership Interoperability Initiative*), dans un groupe composé de 24 partenaires très hétérogènes, avec des pays comme l'Autriche,

l'Irlande, le Japon, le Kazakhstan, la Mongolie, le Maroc, la Serbie et l'Ukraine ainsi que les cinq «super partenaires» susmentionnés.

La coopération intensifiée de la Suède et de la Finlande avec l'OTAN pose la question de l'avenir d'un petit groupe informel homogène de cinq à six partenaires d'Europe occidentale qui s'est constitué à Bruxelles ces dernières années. La Suisse, l'Autriche, la Suède, la Finlande et l'Irlande se sont engagées sous le sigle «WEU-5», en tant que partenaires de l'OTAN, en faveur d'intérêts communs, soutenues de temps à autre par Malte (WEU-6). Le groupe était un genre de réincarnation des pays occidentaux neutres qui avaient joué avec succès les intermédiaires entre l'Est et l'Ouest entre 1972 et 1990 dans le cadre du processus d'Helsinki. Le format privilégié était intéressant pour la politique de sécurité suisse, par exemple pour la discussion du djihadisme au Mali ou des cyberrisques. Il était possible, entre les «partenaires partageant les mêmes idées», de mener avec l'OTAN des débats plus focalisés que dans des formats plus grands comme le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA). La crise ukrainienne a manifestement semé la discorde entre la Suède et la Finlande plus actives d'une part et la Suisse, l'Autriche et l'Irlande plus passives d'autre part.

Stockholm et Helsinki ont réagi à l'agression russe en Ukraine en approfondissant leur coopération militaire avec l'OTAN et en signant, en marge du sommet au Pays de Galles, des accords avec les pays hôtes permettant d'envoyer à l'avenir, sur invitation, des troupes de l'OTAN dans les pays nordiques à des fins d'exercice ou dans des situations de crise. La Suisse continue par contre à s'engager en faveur de la sécurité coopérative et de la sécurité euro-atlantique avec la Russie, pas contre la Russie. La manière dont l'OTAN va traiter la Russie après le Pays de Galles est donc aussi d'un très grand intérêt pour la Suisse, membre du PPP.

**Dr. Christian Nünlist** et **Dr. Martin Zapfe** sont Senior Researchers dans l'équipe de think tank au Centre d'études de sécurité (CSS) à l'ETH Zurich.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri  
Traduction: Consultra; Lecture: Livio Pigioli  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden  
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Téléchargement et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

Séparatisme dans l'UE No 160  
Sécurité de l'approvisionnement de l'Europe en gaz No 159  
L'Égypte un an après la destitution de Morsi No 158  
Indonésie: les défis du nouveau gouvernement No 157  
La Chine dans l'océan Indien No 156  
La renaissance militaire du Japon No 155