

Le «fer de lance» de l'OTAN

L'élément le plus visible de la réponse militaire de l'OTAN à l'agression russe en Ukraine est le «fer de lance» (VJTF) de l'Alliance. Le concept a déjà dû endurer maintes critiques – mais il s'agit de ne pas mesurer la VJTF, en tant que symbole principalement politique de l'Alliance, à des critères purement militaires. L'histoire de l'OTAN révèle la logique de la force – mais aussi ses limites.

Par Martin Zapfe

Plus d'un an après l'annexion de la Crimée par Moscou et parallèlement à l'agression russe continue en Ukraine, l'OTAN s'efforce de formuler une réaction politico-militaire. Des conflits d'intérêts distincts se font jour dans la question de savoir comment montrer de manière crédible l'indivisibilité de la sécurité au sein de l'Alliance aux Etats membres de l'Est exposés – en particulier aux Etats baltes – et à Moscou, ouvertement revanchard.

Le résultat est un compromis qui évite jusqu'à présent une rupture définitive avec l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997 et renonce à un stationnement permanent de détachements de l'OTAN sur le territoire de ses membres orientaux. L'ambitieux Plan de réactivité («Readiness Action Plan» (RAP)) de l'Alliance mise plutôt sur une rotation d'unités dans le cadre d'exercices considérablement étendus en Europe de l'Est et l'expansion vers l'Est de la structure de commandement jusqu'à présent plutôt embryonnaire de l'Alliance. Mais c'est le nouveau «fer de lance» de l'Alliance qui a bénéficié de la plus grande attention, la «Very High Readiness Joint Task Force» (VJTF) avec laquelle l'Alliance veut réagir rapidement aux menaces. Il faut certes aussi ne la voir que dans le contexte d'une «Force de réaction rapide de l'OTAN» (NRF) réformée – mais son concept fait mieux comprendre la réponse politico-militaire de l'OTAN à l'annexion de la Crimée.

La VJTF, conçue comme l'équivalent d'une brigade d'environ 5 000 hommes, doit pou-



Les soldats tchèques charge sur un avion de transport CASA C-295 au cours de l'exercice «Noble Jump» à Pardubice, République tchèque, 9 Avril 2015. *Andrew Davis / OTAN*

voir être opérationnelle en deux à cinq jours et servir de détachement de reconnaissance d'une «NRF améliorée» pour amener le plus vite possible des troupes aux points chauds en Europe de l'Est. L'OTAN entreposera dans ce but des véhicules, des armes et du matériel en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Bulgarie, en Pologne et en Roumanie et adaptera ses structures de commandement pour une assimilation sur place. Il était nécessaire, de par la mise en place forcée de la VJTF d'ici 2016, de recourir pour 2015 au corps germano-néerlandais de toute façon assigné à la NRF à

Münster comme état-major de la VJTF ainsi qu'à d'autres détachements prévus pour la NRF en 2015.

Alors que l'attention publique se concentre depuis lors sur les premières phases de la mise en place et les prétendus défauts des unités initiales de la VJTF, les questions stratégiques passent à l'arrière-plan. Il serait important d'analyser à quelle fin sert la VJTF, comment on peut en déduire son concept de manière cohérente – et où elle présente à la fois des faiblesses conceptuelles que l'OTAN connaît bien en raison

de son histoire. La logique derrière la VJTF est comparable à celle de son prédécesseur au sein de l'OTAN; et ses forces et faiblesses le sont aussi.

Protection des flancs de l'OTAN

Depuis l'annexion de la Crimée par la Russie, on parle beaucoup de guerre «hybride». Le nom n'est pas utile vu qu'il suggère un changement fondamental de la menace. La logique sous-jacente à l'action russe est plus importante que l'énumération de tous les éléments de l'action «hybride» pour comprendre le défi: à savoir la négation consciente d'états de paix et de guerre clairement dissociables. Ce qui est traditionnellement permis en temps de guerre mais pas en temps de paix doit ainsi devenir un moyen fondamentalement légitime. On souhaite une imprévisibilité dans le choix des moyens et la création d'une zone grise structurelle des relations interétatiques. La base de la paix en Europe est au fond remise en question. La considérable difficulté qui a, et qui va continuer à avoir, l'Occident avec l'action russe s'inscrit dans cette négation de la paix ou de la guerre et dans l'accent mis sur un état permanent de confrontation. Ce d'autant plus que, étant donné le risque nettement réduit d'un conflit stratégique nucléaire – la possibilité de conflits restreints, tels qu'ils n'étaient pas concevables pendant la guerre froide, du moins durablement, surgit aussi aux frontières de l'Europe.

Même si les circonstances sont autres, il est utile de jeter un coup d'œil à l'histoire pour comprendre la réaction de l'OTAN au défi russe actuel. La menace actuelle des États baltes est une mise à jour directe de la menace des flancs de l'OTAN depuis les années 1960; et la conception de la VJTF s'inscrit dans la tradition des concepts de l'OTAN pour défendre ces flancs: multinationnalité intégrée et disponibilité opérationnelle aussi rapide que possible, complétée du système de rotation de la NRF.

Pendant les 40 ans où les forces armées du Pacte de Varsovie et de l'OTAN se sont fait face à la frontière intérieure allemande, il n'y avait aucun doute que la décision tomberait dans tout conflit au centre de l'Europe. La certitude que, même sous des stratégies changeantes de l'alliance occidentale, toute violation substantielle des frontières en Europe centrale par Moscou aurait entraîné une escalade nucléaire était simultanément grande. La présence près de la frontière de forces armées alliées sur le ter-

ritoire ouest-allemand, mais aussi la dissuasion nucléaire crédible de l'OTAN y veillaient en première ligne. Il était clair que l'Union soviétique n'avait que peu de chances de réussir par des mesures restreintes en Europe occidentale sans risquer une guerre non maîtrisable.

Ce n'est cependant valable que jusqu'à un certain point pour les flancs de l'Alliance. La dissuasion de l'Alliance était nettement plus faible en particulier sur la longue côte de la Norvège et en Grèce et en Turquie. Il n'y avait pas de groupes d'armées multinationales à la frontière et il ne semblait pas non plus plausible que l'OTAN réagirait avec des armes nucléaires à une violation de frontière dans l'océan Arctique. L'OTAN craignait en fin de compte deux scénarii: *premierement*, l'Union soviétique pourrait miner par subversion sociale des partenaires individuels de l'Alliance et déstabiliser ainsi sournoisement, sur la toile de fond de sa

La menace actuelle des États baltes est une mise à jour directe de la menace des flancs de l'OTAN depuis les années 1960.

menace militaire impressionnante, un État membre sans que cela puisse entraîner une intervention de l'OTAN. *Deuxièmement*, Moscou pourrait être encline à s'approprier en quelque sorte un territoire par la force militaire – par exemple une île au large de ses côtes – pour mettre l'Alliance devant un *fait accompli*. L'Alliance aurait alors pour sa part été face au choix entre une guerre ouverte de reconquête du territoire ou un arrangement avec un nouveau statu quo. Il n'est pas difficile de reconnaître des éléments des deux scénarii dans l'action actuelle de Moscou en Ukraine.

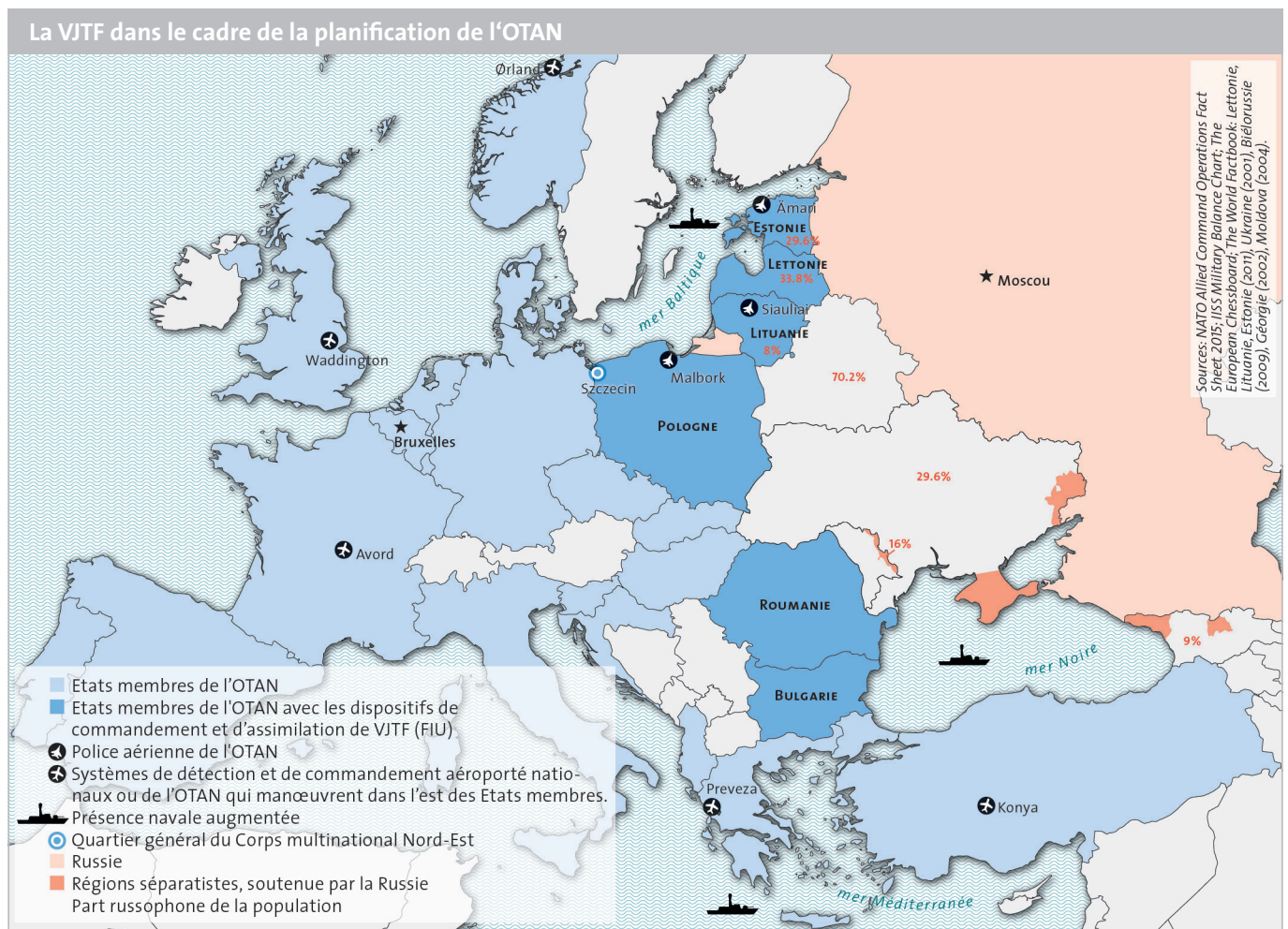
Des éléments critiques de la «menace hybride» actuelle reposent donc sur ces deux scénarii de menace identifiés déjà tôt dans l'OTAN, la subversion et le coup de main. La menace a bien entendu poursuivi son évolution – le travail médiatique stratégique du Kremlin en Europe repose désormais considérablement sur Internet, et la promotion des partis communistes a fait place au soutien de partis populistes de droite russes. La concentration sur les minorités russophones sous la «doctrine Poutine» de protection des «citoyens» russes à l'étranger recèle en outre un élément intrinsèquement agressif de la politique étrangère. Mais ce qui est surtout nouveau est que deux blocs militaires ne s'affrontent plus en Europe

centrale – la menace des flancs auparavant secondaire de l'OTAN devient donc la menace principale actuelle de l'Alliance. Et cela vaut en particulier pour le flanc de l'OTAN le plus important dans ce contexte, les pays baltes exposés.

L'OTAN a réagi à la menace complexe de ses flancs dès 1961 en mettant entre autres en place une unité multinationale, la Force mobile alliée (AMF). Dans sa composante terrestre composée de détachements d'infanterie renforcés de plusieurs alliés, l'AMF devait, en cas de tensions ou de violations de frontières, être déployée rapidement vers la Norvège ou la Turquie. Des zones d'intervention claires étaient assignées à cette fin et du matériel des nations fournissant les troupes entreposé sur place. Il était tout à fait clair qu'un déploiement aurait surtout été de nature politique puisqu'il aurait symbolisé la solidarité de l'Alliance et garanti qu'une attaque d'un État aurait nécessairement été à la fois une attaque contre les États alliés. L'AMF était certes aussi conçue pour la défense restreinte contre de petites agressions militaires. Mais elle était principalement une force militaire avec une dimension surtout politico-symbolique de la solidarité de l'Alliance sur des théâtres de guerre secondaires. Avec la suppression du front central en Europe centrale, les flancs de l'OTAN deviennent le défi le plus important de l'Alliance et, avec la VJTF, l'OTAN transfère maintenant un concept modifié de l'AMF aux zones de conflit principales présumées à l'Est.

La VJTF, un «fil de détente mobile»

La VJTF peut donc, dans la tradition de l'AMF, être qualifiée au mieux de «fil de détente mobile»: en tant que garantie déplaçable de la solidarité de l'Alliance qui doit rendre difficile à Moscou l'attaque d'un allié individuel sans frapper au même titre tous les Alliés (importants). Elle remplit déjà en grande partie cette fonction par son existence et par une disponibilité opérationnelle rapide assurée. Sa valeur de combat n'est en effet pas négligeable; à la différence des forces de l'OTAN déjà présentes qui s'entraînent selon un système de rotation, la VJTF pourrait offrir une résistance suffisamment opiniâtre pour garantir la proclamation de la clause de défense mutuelle. Mais ce n'est pas là que se situe le noyau conceptuel. La critique de la qualité de l'équipement de ses premiers détachements est donc certes justifiée et vise des problèmes d'équipement connus au sein des forces armées mettant les troupes à disposition; mais ils ne concernent que de façon limitée la valeur d'intervention de la



VJTF. Cinq points inhérents au concept sont plus importants.

Premièrement, la décision contre une présence permanente des troupes de l'OTAN dans les États baltes signifie qu'il reste dans les pays baltes une considérable incertitude résiduelle en ce qui concerne la solidarité de l'Alliance. Les États de l'OTAN déploieraient-ils vraiment le détachement à la frontière de la Russie et risqueraient-ils donc un conflit armé? Cela revêt une importance encore plus grande étant donné le «seuil d'intervention» peu clair: il est donc tout à fait possible qu'une subversion et déstabilisation graduelle par les forces russes sans la présence ouverte de forces armées russes n'entraîne aucune décision de mettre en œuvre la VJTF au Conseil de l'OTAN. Seules des forces de présence garantissent une intervention des Alliés – c'est pour la même raison que la République fédérale d'Allemagne a insisté pendant la confrontation entre les blocs sur la présence de troupes alliées dans le pays. Et c'est pour

cette raison que les concepts américains pendant la guerre froide («Reforger») qui prévoyaient de stocker du matériel en Allemagne pour envoyer des troupes américaines en cas de conflit avaient laissée l'Allemagne extrêmement sceptique.

Mais même si les États de l'OTAN devaient se décider à envoyer la VJTF, un envoi à temps de la troupe serait, *deuxièmement*, extrêmement difficile. C'est pourquoi le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), le général américain Philip Breedlove, insiste sur des responsabilités claires pour l'activation de la troupe d'intervention, ce qui devrait au moins renfermer la compétence d'une activation informelle, anticipant une décision du Traité de l'Atlantique Nord, pour pouvoir respecter le temps de réaction extrêmement court exigé. Un déploiement de soldats sur de grandes distances, même sans leur matériel lourd, représente en outre toujours une faiblesse stratégique – et constituait déjà au temps de l'AMF un

problème central du détachement qui n'a jamais été résolu de manière concluante. Enfin, la capacité de déploiement la plus rapide prévue de deux à trois jours pour les éléments de reconnaissance de la VJTF ne garantirait pas que le «fil de détente mobile» de l'OTAN serait sur place à temps pour empêcher une prise de territoire sous forme de coup de main par Moscou dans le second scénario de menace. Ainsi, l'Alliance aura certes en permanence des soldats sur place, soit selon un système tournant à des fins d'exercice soit dans les dépôts préstockés de l'Alliance. Mais on peut se demander si l'engagement tournant garantira vraiment une présence sans interruption; et si des éléments de commandement pur suffiraient comme «fil de détente» sans la capacité de combat.

Troisièmement, se pose la question des forces de deuxième échelon («Follow-on Forces»): quelles troupes doivent suivre le «fer de lance» si la situation devait escalader? Le concept de la NRF, sous-jacent aux

plans antérieurs pour une «seconde vague», n'a pas encore pu faire ses preuves en mission. La valeur de combat des forces de deuxième échelon serait en outre ici, à la différence de la VJTF, plus décisive que la composition nationale ou la réactivité. Il s'agirait alors de la capacité de combat militaire et non plus de symbolisme politique. La solution ne peut se situer ici que dans une augmentation structurelle de la qualité et de la disponibilité opérationnelle de toutes les forces armées de l'OTAN. Cela

La réponse militaire de l'Alliance à la menace «hybride» posée par Moscou s'inscrit dans la tradition de la menace des flancs.

mobiliserait cependant des ressources significatives et pourrait dépasser le consensus du Pays de Galles dans certains Etats membres. Le Plan de réactivité (RAP) vise précisément cette faiblesse; les conséquences ne sont, du moins publiquement, pas suffisamment discutées parce que la VJTF accapare l'attention.

Quatrièmement, se pose la question de l'engagement opérationnel effectif de la VJTF dès qu'elle serait sur place. Dans le scénario d'une menace subversive «hybride» des Etats baltes, la troupe sur place agirait dans une zone grise entre menaces de politique intérieure et extérieure. Une dissuasion de l'intervention russe vers l'extérieur ne poserait aucun problème. Mais s'il s'agissait d'une mission dans le cadre d'une «insurrection» de minorités russophones organisée, pilotée et accompagnée de l'extérieur de manière propagandiste, les problèmes internationaux ne seraient pas les seuls à être considérables. Les Etats fournissant les troupes, avec une séparation stricte de la sécurité intérieure et extérieure, des compétences policières et militaires, comme par exemple l'Allemagne, seraient face à un dilemme politique auquel on n'a pas suffisamment réfléchi jusqu'à présent. Tant que cette question n'est pas éclaircie, la valeur de dissuasion de la VJTF reste insatisfaisante.

Cinquièmement, il est plus que douteux que la rotation annuelle prévue de la VJTF, combinée au préstockage laborieux de ma-

teriel, tienne le coup à long terme. Cela devient encore plus évident si on tourne le regard vers des zones d'intervention futures possibles au Sud de l'Alliance, sur la planification desquelles insistent des Etats membres comme l'Italie, la France et l'Espagne. L'AMF ne reposait pas, pour de bonnes raisons, sur une composition tournante de nations mais sur des Etats membres fixes et des zones d'intervention nationalement définies pour minimiser les frictions d'une conduite opérationnelle

multinationale. C'était la seule manière de limiter les défis logistiques du préstockage de matériel. L'idée de rotation n'est venue qu'après 2002 avec la mise en place de la NRF et devait surtout servir à moderniser transversalement les armées nationales; elle a été plutôt préjudiciable dans l'optique de la valeur d'intervention de la troupe. La NRF ne dépendait en outre pas du préstockage de matériel. La combinaison de multinationalité, de réaction rapide et de composition changeant annuellement de la VJTF, qui provient principalement de l'impératif politique du symbolisme de l'Alliance, entraîne maintenant des difficultés logistiques considérables. Ainsi, l'OTAN doit en fin de compte organiser à l'avenir, pour des zones d'intervention identiques, une rotation annuelle de différents détachements de diverses nations de l'OTAN présentant dès lors aussi des niveaux forcément différents de matériel et d'équipement – ou réduire les exigences posées à la déployabilité et au temps de réaction de la VJTF. Sans une autre réforme politiquement difficile – comme la définition de zones d'intervention nationales dans les régions frontalières, analogue à la planification de la défense de l'OTAN en Allemagne – ou une harmonisation fondamentale, paraissant encore plus improbable dans un avenir proche, de l'équipement et de la formation des armées de l'OTAN, le concept de la VJTF atteindra donc vite ses limites pratiques.

Questions en suspens pour 2016

Il est en somme évident que la réponse militaire de l'Alliance à la menace «hybride» posée par Moscou s'inscrit dans la tradition de la menace des flancs et fait donc face à des problèmes comparables à ceux rencon-

trés pendant la guerre froide. La VJTF est comme son prédécesseur, l'AMF, un instrument se prêtant en principe à démontrer la solidarité de l'Alliance et à amener rapidement une troupe dotée d'une valeur de combat limitée dans des domaines menacés. Si la VJTF était en position, et que Moscou se décidait à une intervention directe, un conflit serait inéluctable. Mais c'est ici que s'arrêtent l'importance de la VJTF et la viabilité de son concept. Tant dans l'optique d'une poursuite de l'escalade dans l'Est que d'un élargissement du rôle de la VJTF dans le Sud – on en veut pour exemple la Libye – ou en Turquie, il faut étendre le regard à la disponibilité opérationnelle générale de l'Alliance. Si la VJTF, et avec elle la «NRF améliorée», devient l'instrument de choix, il semble nécessaire soit de renoncer à la rotation annuelle ou au préstockage de matériel soit de fixer des zones d'intervention nationales et donc de prévoir par exemple des forces italiennes pour la Roumanie, des unités allemandes pour l'Estonie et des troupes américaines pour la Lituanie. Eclaircir ces questions dépasserait cependant le consensus politique du Pays de Galles et ces questions semblent pouvoir être éclaircies au plus tôt à Varsovie en 2016.

Malgré la solidarité ostensible de l'Alliance, les Etats membres de l'Est continueront donc aussi à insister, comme la République fédérale pendant la guerre froide, pour que leurs territoires soient protégés par des forces armées alliées et «à l'avant». Ce serait la seule manière de les défendre contre un coup de main russe «à l'improviste»; et tant que cela n'est pas le cas, la dissuasion contre la subversion et le coup de main n'est pas crédible de façon définitive, puisqu'elle repose sur une promesse de l'Alliance sans la renforcer par des moyens militaires en permanence au sol. L'OTAN dispose ici, jusqu'au sommet de Varsovie en 2016, d'un potentiel d'escalade et par conséquent d'une monnaie d'échange vis-à-vis de la Russie. S'il ne devait pas se produire d'ici là de détente fondamentale, ce qui semble plutôt improbable actuellement, l'OTAN fait face à des décisions politico-militaires difficiles dépassant largement la VJTF.

Dr. Martin Zapfe dirige l'équipe «Sécurité Globale» au Center for Security Studies (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; Relecture: Livio Pigioli
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La réduction des risques de catastrophes après Sendai No 173
La Russie de Poutine et la sécurité européenne No 172
Politique spatiale: en route vers de nouvelles sphères No 171
Les Balkans occidentaux entre Europe et Russie No 170
Le Traité de non-prolifération nucléaire entre les camps No 169
Le Sinaï – d'une zone-tampon à un champ de bataille No 168