

L'OTAN APRÈS CHICAGO: RHÉTORIQUE INTELLIGENTE ET DES INCERTITUDES

Le sommet de l'OTAN à Chicago a tourné autour des questions de capacité de défense et de la politique afghane. L'idée d'une «Défense Intelligente» en réponse à la baisse des budgets est certes séduisante, mais sa réalisation reste difficile. En ce qui concerne la stratégie nucléaire et la défense antimissile, l'Alliance a fait preuve d'unité sans désamorcer pour autant les controverses politiques dans ces domaines. Etant donné la «fatigue des opérations» croissante, une crise d'orientation – aussi assortie de conséquences pour les Etats partenaires comme la Suisse – menace l'Alliance après la mission ISAF.



Minute de silence au sommet de l'OTAN à Chicago, le 20 mai 2012.

REUTERS / Chris Wattie

En principe, les sommets de l'OTAN offrent aux Alliés l'occasion de faire le point sur des thèmes actuels de la politique de sécurité et des questions stratégiques fondamentales. Or, la nécessité de démontrer au plus haut niveau politique la détermination et la capacité d'action de l'OTAN malgré des divergences croissantes de ses Etats membres devient de plus en plus importante. C'est ce qu'a clairement montré le récent sommet de Chicago qui s'est tenu les 20 et 21 mai 2012. Cette fois-ci, les déclarations finales étaient cependant moins ambitieuses qu'au dernier sommet de Lisbonne. Chicago était un sommet de travail; des décisions stratégiques n'ont guère été prises.

C'est d'une part dû au fait que le sommet de Chicago était principalement centré, dans plusieurs domaines, sur des questions de réalisation se rapportant aux décisions de Lisbonne. D'autre part, le sommet a eu lieu sous des auspices extrêmement

difficiles. La crise financière et de l'endettement entraîne dans la plupart des Etats de l'Alliance une baisse des budgets de défense. La fatigue des opérations augmente simultanément aux Etats-Unis comme en Europe. Etant donné le primat de la gestion de la crise économique dans de nombreux Etats, il a principalement été question au sommet de préserver les acquis en politique de sécurité dans un contexte de plus en plus difficile.

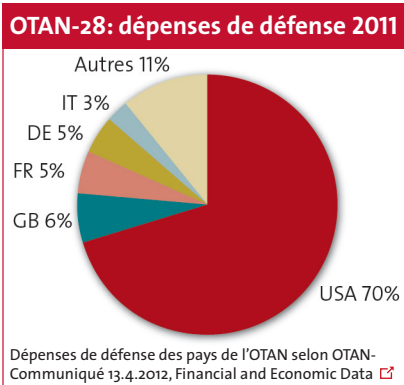
Ces conditions-cadres ont aussi marqué la sélection des thèmes clés à Chicago. Si les débats se concentraient sur l'expansion de l'OTAN au sommet de 2008, sur les relations entre l'OTAN et l'UE au sommet de 2009 et sur le nouveau concept stratégique au sommet de Lisbonne en 2010, le sommet de cette année a fait la part belle à la question de la *capacité de défense* de l'OTAN. L'OTAN s'est, dans ce contexte, déclarée favorable à une intensification des efforts de coopération dans le développe-

ment et l'utilisation des capacités militaires dans le sens de la «Défense Intelligente» (*Smart Defence*). Elle a aussi réaffirmé son attachement aux armes nucléaires, y compris les armes nucléaires non stratégiques américaines en Europe, comme composant central de sa stratégie de dissuasion et de défense. Elle a en outre déclaré la disponibilité partielle de son système de défense antimissile décidé à Lisbonne. Les débats à Chicago ont également abordé *Afghanistan* et les questions y afférentes du retrait des troupes de combat et de l'engagement après 2014, le sommet ayant aussi été placé à cet égard sous le signe de la campagne électorale américaine.

Comme on s'y attendait, les questions centrales de la future raison d'être de l'OTAN et de ses priorités intrinsèques et géographiques n'ont par contre guère été discutées. Mais l'OTAN se retrouve déjà à ce sujet, deux ans seulement après son nouveau concept stratégique, devant des décisions difficiles. Il se peut cependant que des corrections de cap correspondantes soient apportées cette fois-ci implicitement et en raison de contraintes plutôt que dans le cadre de décisions prises dans le contexte des sommets.

Combien de Défense Intelligente?

La pression financière croissante représente aussi un défi central pour l'Alliance dans un avenir proche. C'est surtout pour cette raison que l'OTAN a entrepris toute une série de réformes de sa structure de commandement, de son quartier général et de ses agences. Elle vise une hausse d'efficacité malgré un budget aminci. Les



efforts analogues de l'OTAN en vue de préserver la capacité d'agir de l'Alliance même en période d'austérité par le biais d'une coopération renforcée des Etats membres dans le domaine des capacités militaires ont une portée encore plus grande que ces réformes institutionnelles.

Avec la «Smart Defence» comme concept directeur, l'OTAN vise une nouvelle culture de défense dans le cadre de laquelle la coopération dans le développement et l'utilisation des capacités militaires doit être beaucoup plus soulignée que jusqu'à présent. Font également partie de ce concept une priorisation des capacités à la hauteur des menaces et une spécialisation d'Etats individuels dans des prestations particulièrement demandées. Ici aussi, l'idée d'obtenir davantage de résultats avec moins d'argent est prioritaire. Il s'agit en outre, du point de vue européen, de réagir à la critique américaine concernant un manque de partage du fardeau. La part des Etats-Unis aux dépenses de défense des 28 Etats membres de l'OTAN représente en effet aujourd'hui plus de 70 %. Seuls les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Grèce atteignent l'objectif convenu de 2 % de leur PIB.

A Chicago, l'OTAN a mis en lumière quelques projets phares de la Défense Intelligente comme la surveillance de l'espace aérien organisée selon un principe de rotation dans la Baltique ou la défense antimissile. Les Etats se sont en outre mis d'accord sur une liste d'environ 20 nouveaux projets de coopération. Plus d'une dizaine d'Etats veulent par exemple mettre sur pied conjointement un système de reconnaissance et de surveillance terrestre reposant sur des drones. Dans l'ensemble, les initiatives de la Défense Intelligente sont cependant restées en-deçà des attentes de plusieurs partisans de cette approche.

Même si l'idée de base de la Défense Intelligente est convaincante, la réalisation du

concept est très difficile. Ce concept exige beaucoup de confiance dans la volonté d'agir des Etats partenaires et s'accompagne de pertes de souveraineté. Les intérêts particuliers des bureaucraties et des industries d'armement nationales entravent souvent une coopération efficace entre Etats. A cela vient s'ajouter le fait que les Etats-Unis associent trop vite la «Smart Defence» à l'achat de biens d'armement américains. C'est pourquoi certains Etats européens donnent une plus grande priorité au concept de «pooling and sharing» analogue de l'UE. On a cependant constaté très justement à Chicago que les deux initiatives étaient complémentaires et qu'il ne fallait pas les opposer l'une à l'autre.

Ajournement de décisions délicates dans le domaine nucléaire

Les questions de la combinaison appropriée et du stationnement des capacités nucléaires et conventionnelles, y compris la défense antimissile, ont fait l'objet de discussions détaillées et controversées depuis le sommet de Lisbonne. La vérification du dispositif de dissuasion et de défense de l'OTAN ordonnée à l'époque a été adoptée à Chicago. Les partenaires de l'Alliance n'ont pas procédé à de grands changements dans le domaine nucléaire particulièrement sujet à controverse.

La dissuasion nucléaire élargie au sein de l'OTAN continue de s'appuyer sur les arsenaux stratégiques des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et aussi, implicitement, de la France. A cela viennent s'ajouter approximativement 200 armes nucléaires non stratégiques des Etats-Unis entreposées en Europe pour lesquelles certains Etats membres mettent à disposition des systèmes porteurs correspondants dans le cadre d'accords de participation nucléaire. Les exigences d'un retrait de ces armes aujourd'hui largement obsolètes du point de vue militaire n'ont pas été prises en compte à Chicago. Pour de nombreux Etats, les armes nucléaires non stratégiques en Europe représentent encore et

toujours une réassurance politique des Etats-Unis. En faisant dépendre le retrait de ces armes de démarches réciproques de la Russie, l'OTAN cimente de facto le statu quo, puisque Moscou lie de son côté de telles négociations à de vastes concessions américaines dans le domaine de la défense antimissile.

Les garanties négatives de sécurité exigées de plusieurs côtés selon lesquelles l'OTAN n'utiliserait pas d'armes nucléaires contre des Etats non nucléaires du TNP qui respectent les dispositions du traité ne se trouvent pas dans la déclaration de Chicago. Elle renvoie simplement aux différentes dispositions nationales des puissances nucléaires (Etats-Unis, Grande-Bretagne et France) à ce sujet. Une déclaration univoque en faveur du désarmement nucléaire intégral tel qu'il est exigé par plusieurs pays est également absente. Même si l'OTAN reconnaît absolument l'importance du contrôle de l'armement, du désarmement et de la non-prolifération pour sa sécurité, elle a des difficultés à prendre des mesures concrètes dans ce domaine. La stratégie nucléaire restera une pomme de discorde au sein de l'Alliance.

Défense antimissile controversée

A Chicago, les Etats membres de l'OTAN ont aussi déclaré la capacité opérationnelle initiale de la défense antimissile en Europe. Ce système, redimensionné sous le président américain Obama, doit être mis sur pied graduellement d'ici la fin de la décennie et permettre à l'Europe une option de limitation des dégâts contre les missiles balistiques. L'OTAN considère la défense antimissile comme une capacité complétant les armes nucléaires et conventionnelles. L'utilité et le bon fonctionnement d'un tel système par rapport aux arsenaux de dissuasion nucléaire restent cependant controversés au sein de l'Alliance. L'OTAN va aussi devoir faire face à des débats épineux en ce qui concerne la structure du

Armes nucléaires non stratégiques des Etats-Unis en Europe

État	Base aérienne	Avions	Nombre des armes
Belgique	Kleine Brogel	F-16	10-20
Allemagne	Büchel	Tornado	10-20
Italie	Aviano	F-16	50
	Gheddi Torre	F-16	10-20
Pays-Bas	Volkel	F-16	10-20
Turquie	Incirlik	Rotation des avions	60-70
Total			150-200

Source: Norris/Kristensen 2011

commandement de la défense antimissile et une participation européenne adéquate aux coûts de ce système.

Malgré toutes les assurances que la défense antimissile n'est pas dirigée contre la Russie et ne peut pas entraver sa capacité de dissuasion stratégique, Moscou réagit toujours avec irritation aux plans de l'OTAN. Les efforts visant à instaurer la transparence et la confiance vis-à-vis de la Russie en ce qui concerne la défense antimissile ont jusqu'à présent fini en queue de poisson. Si l'OTAN stationne ses missiles d'interception en Roumanie et en Pologne, les tensions avec la Russie pourraient s'envenimer. Un bras de fer avec Moscou se dessine aussi parce que l'armement des forces armées russes et les prises de position de plus en plus antioccidentales des dirigeants du Kremlin déclenchent un malaise croissant dans plusieurs capitales européennes.

L'Afghanistan – et alors?

Le retrait des troupes de combat internationales d'Afghanistan d'ici la fin 2014 déjà convenu à Lisbonne et la fin y afférente de la mission ISAF ont été confirmés à Chicago. Malgré l'annonce par la France qu'elle retirerait déjà ses troupes de combat fin 2012, on a pu éviter une course des Etats contributeurs de troupes en ce qui concerne un retour aussi rapide que possible de leurs soldats. Selon la déclaration au sommet des Etats membres de l'OTAN et de ses 22 partenaires ISAF également présents à Chicago, les forces de sécurité afghanes sont censées compter 228 500 personnes après le transfert de la responsabilité de la sécurité au gouvernement de Kaboul. Ce nombre est nettement inférieur aux objectifs antérieurs et est sûrement dû davantage à des contraintes financières et politiques qu'à une évaluation de la situation de sécurité.

La poursuite de l'engagement de l'OTAN après la mission ISAF a aussi été discutée au sommet. Il est clair que la communauté internationale devra couvrir dans l'avenir la majorité des coûts des forces de sécurité afghanes. La question de savoir qui doit financer le budget annuel estimé à \$4,1 milliards et dans quelle mesure va encore faire l'objet de nombreuses discussions. L'OTAN s'est par contre mis d'accord à Chicago pour maintenir une présence militaire après 2014 avec une opération qui succédera à l'ISAF sur une nouvelle base juridique. Son objectif central sera de former et de guider les forces de sécurité

afghanes. La taille de cette troupe n'a pas encore été fixée; des chiffres situés entre 10 000 et 30 000 soldats circulent actuellement à l'OTAN. Il n'est pas non plus clair dans un premier temps si de futures opérations américaines de lutte antiterroriste en Afghanistan doivent également être intégrées dans le cadre de l'OTAN.

Alors que les contours de la politique afghane post-ISAF de l'OTAN se dessinent, il reste beaucoup de points d'interrogation quant au rôle général de l'Alliance post-ISAF. Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN, qui était alors une alliance défensive, s'est peu à peu transformée en organisation de sécurité agissant à l'échelle mondiale. Les grandes opérations de gestion des crises dans les Balkans et dans l'Hindou Kouch ont été un moteur décisif de sa transformation. Elles ont aussi considérablement contribué à ce que l'OTAN reste reconnu en Occident comme un producteur de sécurité légitime et important. Sur la toile de fond de la fatigue des opérations croissantes et des conditions-cadres financières de plus en plus mauvaises, il ne faut cependant pas escompter de nouvelles grandes opérations de stabilisation comme au Kosovo ou en Afghanistan dans un avenir proche. Dans le cas de nombreux autres défis de politique de sécurité comme l'approvisionnement énergétique ou la cyber-sécurité, l'Alliance ne pourra en revanche jouer qu'un rôle de soutien.

Le risque d'une crise d'orientation de l'OTAN et des forces armées préparées aux interventions à l'étranger de ses Etats membres tombe sous le sens. L'OTAN a certes prouvé une fois de plus l'année dernière sa capacité d'agir avec l'opération libyenne. Les faiblesses de la politique européenne de sécurité et de défense, elles aussi mises en évidence lors de la crise libyenne, font encore et toujours ressortir

l'OTAN comme la seule alternative pour les interventions exigeantes dans les phases aiguës de conflits violents. Mais c'est justement aussi la Libye qui a fait ressortir la baisse de la volonté d'intervention de nombreux Etats membres de l'OTAN. Le fait que la situation en Syrie n'ait guère été discutée au sommet de Chicago est très révélateur.

La confusion persiste également sur le futur rôle des Etats-Unis dans l'OTAN. Le transfert stratégique de priorités de l'Atlantique au Pacifique engagé par l'administration Obama éveille à juste titre en Europe des préoccupations quant à l'importance future de l'OTAN à Washington. Les Etats-Unis seront cependant encore présents en Europe avec plus de 30 000 soldats même après le retrait annoncé de deux de leurs quatre brigades stationnées en Europe. Les dépenses de défense, aussi en baisse aux Etats-Unis, et la nécessité qui en découle de prioriser davantage laissent cependant présager que l'Europe doit s'adapter à une autonomie stratégique croissante. Il se peut que l'opération libyenne ait été un signe avant-coureur d'une tendance s'accroissant dans cette direction.

La Suisse en tant que partenaire de l'OTAN

La Suisse a été invitée au sommet de Chicago alors qu'elle ne l'avait pas été à Lisbonne. Elle était l'un des 13 Etats participants à n'être ni membre de l'OTAN ni contributeur de troupes ISAF. Par sa participation, le ministre des Affaires étrangères Burkhalter a signalé un engagement de la Suisse en faveur de la sécurité coopérative. A la différence de plusieurs autres représentants des 13 Etats, il a réussi à s'adresser aux participants du sommet, son discours expliquant l'extension de la promotion militaire et civile de la paix ainsi que de l'aide au développement décidée en plusieurs étapes depuis 2010 par le parlement suisse.

Partenaires de l'OTAN: contributions militaires à l'ISAF, à la KFOR et à la Libye

(Troupes ISAF / troupes KFOR); avions opération libyenne

Partenariat pour la paix: Suède (500/59); Géorgie (800/0); Autriche (3/625); Finlande (176/19); Macédoine (177/0); Ukraine (23/151); Suisse (0/151); Arménie (126/0); Azerbaïdjan (94/0); Bosnie et Herzégovine (59/0); Monténégro (39/0); Irlande (7/12); Biélorussie (0/0); Kazakhstan (0/0); Kirghizistan (0/0); Malte (0/0); Moldavie (0/0); Russie (0/0); Serbie (0/0); Tadjikistan (0/0); Turkménistan (0/0); Ouzbékistan (0/0).

Dialogue méditerranéen: Jordanie (0/0); Maroc (0/101); Algérie (0/0); Egypte (0/0); Israël (0/0); Mauritanie (0/0); Tunisie (0/0).

Initiative de coopération d'Istanbul: Emirats arabes unis (35/0); Qatar (0/0); Bahreïn (95/0); Koweït (0/0).

Partenaires mondiaux: Australie (1550/0); Corée du Sud (350/0); Nouvelle-Zélande (153/0); Mongolie (113/0); Irak (0/0); Japon (0/0); Pakistan (0/0).

Mai 2012

L'OTAN a de son côté certainement invité la Suisse premièrement en raison de l'engagement de Swisscoy au Kosovo et deuxièmement eu égard à un cofinancement de la poursuite de la construction de l'Etat afghan. Avec la participation de quelque 30 partenaires non-membres de l'OTAN à Chicago, l'Alliance a en outre souligné la grande importance qu'elle accorde à ses partenariats. Le concept stratégique adopté à Lisbonne compte en effet la sécurité coopérative, au même titre que la défense collective et la gestion des crises, parmi les principaux mandats de l'OTAN.

La politique de partenariat de l'OTAN se trouve actuellement en mutation. Le Partenariat pour la paix (PPP) lancé en 1994 et le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) ont nettement perdu leur dynamisme depuis que la plupart des Etats disposés à y adhérer sont devenus membres de l'OTAN. La Dialogue méditerranéen et l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI), à laquelle appartiennent quelques Etats du Golfe, n'ont jamais pu déployer beaucoup de dynamisme et sont aujourd'hui nettement moins institutionnalisés que le PPP/le CPEA. Selon les réformes décidées en avril 2011 par les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN et confirmées à Chicago par les chefs de gouvernement, ces instruments sont cependant maintenus. Mais un nouveau menu de coopération partenariale comprenant environ 1600 activités doit désormais être ouvert à tous les partenaires, la plupart de ces activités remontant au cadre du PPP. L'OTAN veut en outre miser de plus en plus sur des formats de consultation flexibles dont le cercle de participants n'est pas défini par une appartenance à un partenariat déterminé.

La nouvelle politique de partenariat de l'OTAN s'oriente donc davantage sur des contributions à des opérations que sur des caractéristiques politico-normatives ou géographiques. Elle tient ainsi compte du constat des dernières années selon lequel une grande importance est accordée à la collaboration avec des Etats tiers dans les interventions en dehors du territoire de l'Alliance. Alors que quelques «partenaires mondiaux» contribuent considérablement aux efforts de l'Alliance en Afghanistan, la participation de différents membres du PPP et de l'ICI a été très appréciée dans l'opération libyenne.

Le partenariat avec l'OTAN est un instrument important de la politique de sécurité de la Suisse en tant que non-membre de

l'OTAN et de l'UE. Il est vrai que la Suisse a, depuis son adhésion au PPP en 1996, axé bien moins la transformation de ses forces armées sur l'OTAN que d'autres Etats. Sa contribution à la production de sécurité internationale est elle aussi restée quantitativement modeste. Mais le PPP continue de représenter son pont le plus important avec la politique de sécurité européenne. La Suisse compte aujourd'hui parmi les Etats les plus actifs du PPP. Elle participe en 2012 à quelque 160 activités de partenariat, proposant elle-même une vingtaine de cours de formation.

C'est pourquoi une dynamisation de la politique de partenariat de l'OTAN par le biais d'une expansion géographique et thématique et d'un surcroît de flexibilité est tout à fait dans l'intérêt de la Suisse. Après la perte de teneur et de fréquence du dialogue politique dans le cadre tra-

ditionnel du CPEA, il se pourrait que de nouvelles possibilités de s'impliquer dans les discussions de politique de sécurité la concernant s'offrent à la Suisse, ce qui pourrait être encore davantage le cas si les consultations sur les partenariats devaient, à l'avenir, se centrer de nouveau moins sur les opérations en cours. Une importance réduite de la gestion des crises internationales dans l'OTAN entraînerait cependant sûrement aussi une perte d'importance de ses partenariats.

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

Experte ayant contribué à cette analyse:
Stéphanie von Hlatky Udvarhelyi
stefanie.vonhlatky@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment

- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure