Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 142 (1997)
Heft: 11

Artikel: Réorientation de l'OTAN et de la politique de sécurité de la Suisse
Autor: Rochat, Eric
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-345825

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Réorientation de l'OTAN et de la politique de sécurité de la Suisse

Par le conseiller aux Etats Eric Rochat [1]

Depuis l'implosion de l'Union soviétique et la disparition du Pacte de Varsovie, l'OTAN, organisation militaire des pays occidentaux, a vécu des doutes existentiels. Conçue pour offrir une résistance cohérente à la menace militaire et à l'expansionnisme soviétiques, l'Organisation de l'Atlantique Nord, avec ses seize membres, s'est sentie comme dépossédée de sa raison d'exister.

Disposant cependant d'un capital d'expérience considérable en matière de coopération internationale, elle mit rapidement ses moyens politiques et militaires à disposition d'autres organisations comme l'ONU pour promouvoir et défendre la paix. « Si le maintien de la paix et l'aide humanitaire ne sont pas spécialement prévus comme tels dans la conception stratégique de l'Alliance, l'accent qui est mis sur la gestion des crises, la reconnaissance de risques divers, difficiles à prévoir et provenant d'origines multiples, la possibilité d'améliorer la stabilité en Europe, après la fin de la guerre froide, sont autant d'éléments qui laissent à penser que le soutien apporté par l'Alliance au maintien de la paix internationale et aux efforts humanitaires est essentiel à la situation de la sécurité en Europe », a déclaré David Lightburn, de la Division des plans et politique de la défense de l'OTAN. Purement militaire dans sa conception, l'Alliance intervient désormais dans la gestion des crises et dans l'imposition de la paix.

Un tournant décisif pour l'OTAN

Ainsi, en juin 1992 déjà, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN prirent la décision de mettre leurs forces à disposition de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), afin de gérer des crises et régler pacifiquement des différends. Cette décision était significative ; elle donnait à l'OSCE les moyens de sa politique de prévention des conflits, de règlement pacifique des différends et de renforcement des mécanismes démocratiques.

Six mois plus tard, l'OTAN proposait les mêmes services à l'Organisation des Nations unies et appuyait l'ONU en ex-Yougoslavie. On se souvient de l'échec qu'avait été l'intervention de la FORPRONU, de la prise en otages de Casques bleus et du mépris des décisions internationales manifesté par les chefs de guerre locaux. L'OTAN vivait là un tournant décisif, car la notion de maintien de la paix et les solutions adoptées à Chypre ou en Corée ne s'avéraient plus valables. En effet, le caractère intérieur ou extérieur des conflits était difficile à établir, et les parties ne coopéraient pas avec les forces internationales. Le banditisme, l'effondrement des structures étatiques, la prise de civils comme cibles, les mouvements massifs de personnes rendaient nécessaire une autre approche, plus seulement basée sur les principes d'impartialité, de consentement et de coopération. L'usage de la force ne pouvait dès lors se limiter aux seules situations d'autodéfense.

L'OTAN pouvait offrir des prestations tout à fait exceptionnelles, autant logistiques (grâce à l'expérience acquise par les seize Alliés) que stratégiques (grâce aux renseignements acquis par des forces navales permanentes et des forces aérien-

[1] Conseiller aux Etats vaudois, vice-président de la Commission de politique de sécurité du Conseil des Etats. Ce texte est une actualisation et un condensé de l'exposé fait aux assises 1996 de l'Abbaye des officiers du bataillon de carabiniers 1.

nes autonomes). Elle développa le principe des Combined Joint Task Force, impliquant la mise en place en divers lieux d'états-majors professionnels permanents, la mise à disposition de ces états-majors et, le cas échéant, de forces multinationales d'intervention rapide.

L'OTAN tente d'arriver à des consensus politiques sur des problèmes difficiles. Elle dépend toujours énormément des Etats-Unis, les seuls à disposer des moyens de transfert rapide de troupes et de matériels sur des lieux d'intervention, les seuls à être dotés de moyens de renseignement et d'information sophistiqués, les seuls qui recourent à une stratégie d'information, dont les premiers effets se sont manifestés lors de la guerre du Golfe. Les hostilités pourraient reprendre en ex-Yougoslavie, si les Etats-Unis décidaient de se retirer de ce territoire. L'Union de l'Europe Occidentale sera-t-elle en mesure de reprendre les actions de maintien de la paix à son compte ? La question demeure ouverte.

Tandis que sa mission stratégique et militaire était remise en question, l'OTAN a dû faire face aux demandes de collaboration, voire d'intégration des anciens Etats du bloc de l'Est. Ces demandes avaient des motivations complexes qui recouvrent des besoins multiples : se sentir protégé et défendu contre les velléités agressives du « Grand frère russe », obtenir une aide pour reconstituer des forces armées aptes à défendre le territoire national après le départ des troupes d'occupation soviétiques, être intégré dans un processus économique de reconstruction des systèmes de défense. Un besoin plus émotionnel enfin : être reconnu comme nation à part entière. Tout cela s'est traduit par de multiples demandes d'adhésion à l'OSCE, à l'OTAN, au Conseil de l'Europe, à l'ONU et, bien sûr, à l'Union européenne. Il ne faut pas oublier que la globalisation de la menace, sa transformation en incertitude et en stabilité est une vision de l'Ouest ! Finlandais, Lettons, Lithuaniens, Estoniens n'imaginent pas d'autre agresseur possible que la Russie, même si elle est exsangue et victime des mafias.

Le Partenariat pour la paix

L'intégration à l'OTAN implique pour le nouvel adhérent de remplir immédiatement toutes les obligations d'un Etat membre, ce qu'aucun d'eux n'est en mesure de faire. L'OTAN prend donc des engagements politiques et financiers majeurs en acceptant de tels nouveaux membres. A contrario, il est difficile pour les seize de l'Alliance, ne serait-ce que dans le cadre d'une politique de prévention des conflits, de laisser sans soutien des nations aussi évidemment menacées que les Etats baltes, pour ne citer qu'eux ; la question est de savoir s'il en coûtera davantage d'intégrer de telles nations en cofinançant des forces armées nationales adaptées aux exigences de

Les objectifs du Partenariat pour la paix

1. Transparence des budgets et de la planification des défenses nationales.
2. Garantie du contrôle démocratique des forces armées.
3. Sous réserve du droit national, maintien de la capacité et de la disponibilité à contribuer à des engagements sous l'autorité de l'ONU ou de l'OSCE.
4. Développement des relations avec l'OTAN dans le sens d'une coopération à fin de planification, d'instruction et d'exercices communs, dans les domaines du maintien de la paix, du service de la recherche et du sauvetage, des opérations humanitaires et dans d'autres domaines qui pourraient être agréés par la suite.
5. Amélioration de la capacité des forces nationales d'opérer avec celles des membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord.

l'OTAN ou s'il est plus profitable, par le biais d'aides économiques diverses, de financer la reconstitution d'une défense qui, elle, pourrait ne pas être compatible avec les objectifs et le matériel de l'OTAN.

Dès 1990, il importait donc de trouver une forme de collaboration avec les anciens pays satellites ou constitutifs de la défunte Union soviétique ; l'OTAN mettait sur pied en 1991 le NACC (North Atlantic Cooperation Council) pour développer des formes de partenariat entre anciens adversaires. Le Partenariat pour la paix, lancé par l'OTAN en janvier 1994, propose une collaboration beaucoup plus concrète pour établir un climat de confiance. Il ne s'adresse plus uniquement aux anciens pays du bloc de l'Est mais aux 54 Etats de l'OSCE.

Le climat de confiance et de détente doit être créé par la transparence des budgets militaires et un contrôle démocratique des forces armées. Le Partenariat pour la Paix est un « champ d'exercice » : l'accent est mis sur l'interopérabilité des diverses forces et chaque nation peut choisir parmi cinquante critères ceux qui lui semblent nécessaires à la réalisation de son programme individuel. Ce partenariat n'est pas un traité international ; chaque pays demeure maître de ses engagements et limite sa participation au contenu du document de présentation qu'il a lui-même rédigé. Ce partenariat apparaît surtout comme la concrétisation d'un nouveau concept de sécurité européen, qui vise à la constitution du plus grand espace possible où les risques de conflit seraient réduits grâce à la mise en place de mécanismes communs, transparents et volontaires. C'est une occasion parfaitement adaptée pour notre pays de réaliser ses buts de promotion de la paix inscrits comme buts de notre armée dans le respect strict de la neutralité et des décisions populaires.

Dans ce Partenariat pour la paix, il y a pourtant des arrière-pensées. La première est, bien sûr, de faire patienter, dans une « salle d'attente », les Etats candidats à une adhésion à l'OTAN, qui ne disposent pas des capacités requises. La seconde est d'orienter ces Etats dans leurs efforts de rééquipement et de réarmement vers une compatibilité avec les équipements de l'OTAN. La troisième est certainement de ne pas indisposer trop massivement la Russie. L'idée de vendre aux nouveaux membres les équipements occidentaux n'est certes pas absente du programme !

Les résultats, cependant, sont là ; deux ans après la création du Partenariat pour la paix, les coopérations et les exercices se multiplient entre pays signataires. L'intervention de l'IFOR en Bosnie, début 1996, lui a donné un élan supplémentaire, surtout à ses volets importants que sont le maintien de la paix, les actions humanitaires et le sauvetage. Des milliers de soldats de 14 nations non-membres de l'OTAN sont engagés aujourd'hui sur le terrain. Plus de 20 exercices multinationaux étaient prévus dans le cadre Partenariat pour la paix en 1996.

Et la Suisse ?

Que nous le voulions ou non, que l'influence prépondérante des Etats-Unis nous dérange ou non, l'OTAN demeurera, ces prochaines années, la principale structure militaire intégrée et contribuera, de façon prépondérante, à la stabilité du continent européen. C'est donc l'Alliance Atlantique qui va définir les termes de cette sécurité ; il nous importe, à nous Suisses, de nous situer par rapport à cette évidence. C'est sur la base de ce constat que le Conseil fédéral, dans son Rapport de sécurité en 1990, admettait les limites d'une politique de sécurité autonome pour la Suisse : il appartient « à un Etat neutre de prendre des initiatives et de participer activement à l'édification d'un ordre de sécurité nouveau en Europe » ; le Gouvernement reconnaissait par là que la position classique de l'état neutre entre les blocs n'était plus de mise.

Dès 1988, le Conseil fédéral a adopté une conception pour la participation de la Suisse aux mesures internationales de maintien de la paix, ce qui a permis d'engager des Bérets bleus suisses et des unités sanitaires, en Namibie et au

Sahara occidental. Nous avons aussi participé à des actions de diplomatie préventive : nos observateurs militaires sont engagés au Proche-Orient, au Tadjikistan, en Géorgie et en ex-Yougoslavie. Nos négociateurs ont travaillé, à la demande de la communauté internationale : M. Manz au Sahara occidental, M. Brunner en Géorgie, M. Arbenz en ex-Yougoslavie, M. Kohlschütter en Crimée, M. Guldimann en Tchétchénie. Le Conseil fédéral a, durant toutes ces années, participé activement à la construction et au maintien de la paix en Europe, donc à la sécurité européenne.

Le Conseil fédéral s'engage...

Ces derniers mois, alors même que le Conseil fédéral déposait le document décrivant les activités proposées par la Suisse dans le cadre du Partenariat pour la paix et choisissait celles auxquelles il souhaitait participer, un pas de plus était effectué avec la création du Conseil de partenariat euro-atlantique (EAPC), structure renforçant encore la coopération politique et technique entre tous les pays de l'OSCE qui le souhaitent, leur permettant par ailleurs d'établir séparément avec l'OTAN les rapports spécifiques qu'ils désirent. De nouvelles structures de concertation, dépassant le cadre strictement militaire, sont désormais possibles.

> Participer à la paix, à nos portes ou au loin, c'est augmenter la sécurité générale. Nous devons stigmatiser ceux qui osent prétendre, aujourd'hui encore, que les feux allumés ou les braises menaçantes aux quatre coins du continent ou du monde ne sauraient nous concerner, vu leur éloignement ! Avec les flots de réfugiés, le trafic des armes, l'insécurité régionale et l'énergie qu'y trouvent toutes les mafias, les conflits déstabilisent et déstructurent ; ils menacent chacun de nos Etats et bien fol qui ne se sent pas concerné. Au fameux « Si vis pacem para bellum », substituons aujourd'hui « Si vis pacem pugna bellum » : si tu veux la paix, combats la guerre !

Le Partenariat pour la paix et son extension l'EAPC ne constituent, ni un abandon de neutralité, ni une obligation internationale, ni une obligation de participer à des manœuvres militaires ou à des opérations de maintien de la paix. Ils ne sont pas, peu ou prou, l'antichambre de l'OTAN, une telle alliance militaire étant exclue par principe de notre neutralité. Le Conseil fédéral l'exprime clairement dans le document de présentation de la Suisse au Partenariat pour la paix : « La Suisse poursuit une politique de neutralité armée. Elle n'a pas l'intention de renoncer à la neutralité. Elle ne veut pas adhérer à l'Alliance de l'Atlantique Nord. » C'est clairement « Non » et, pourtant, le doute subsiste dans certains esprits !

Il ne faut pas passer sous silence le document publié en avril 1996 par le groupe de travail sur la politique de sécurité, qui analyse de façon critique notre politique de sécurité et notre esprit de neutralité. Il est connu sous le nom de « Rapport Schoch ». Considérant, d'une part, la position géographique centrale de la Suisse, d'autre part, notre précoce impossibilité d'extension et la certitude définitive d'être entouré par des voisins plus grands, plus puissants... et ennemis jusqu'en 1945, considérant aussi que notre neutralité nous fut imposée, tant par les défaites et les divisions intestines du XVIe siècle que par les puissances signataires du traité de Vienne, le groupe de travail admet que la Suisse, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, est devenue membre de facto de l'alliance occidentale, quelle que soit son apparente abstention, sous le parapluie nucléaire protecteur de l'OTAN. La plupart de nos équipements sont conformes à ceux des pays de l'OTAN : on prend en compte systématiquement ce critère dans les choix de matériel.

Trente-cinq ans de collaboration des forces de l'Union européenne mettent vraisemblablement l'Europe à l'abri de guerres du type de celles qu'elle a connues avant 1945. Les commissaires plaident pour une évolution, voire un archivage progressif de la tradition helvétique de politique de sécurité au profit d'une conception plus par-

ticipative à la défense européenne, impliquant même une éventuelle armée de métier. Le maintien d'une Suisse, militairement autarcique au centre de l'Union européenne, leur apparaît comme un vieux rêve périmé.

Le divisionnaire Däniker, de son côté, constate que seuls les petits pays de l'OTAN ont opté pour de telles solutions ; la Finlande, la Suède et l'Autriche s'en abstiennent. Nous tendons à oublier que l'adhésion à la structure atlantique implique le devoir impératif de participer à ses devoirs de défense, y compris à des opérations guerrières ! Quant à l'armée professionnelle, il est difficile d'imaginer son activité en dehors d'une scène internationale, que ce soit pour son entraînement ou ses interventions. Finalement, demandons-nous quel intérêt stratégique représente pour l'OTAN une possible intégration de la Suisse, aujourd'hui place stratégique de seconde zone ?

Il n'y aura pas de si tôt une majorité populaire pour approuver l'abandon de la neutralité que nous connaissons et vénérons. Le Conseil fédéral a entièrement raison de l'affirmer haut et clair, dans son document de présentation. Il en va de même pour l'armée de métier. Il n'en demeure pas moins que le devenir de l'armée suisse, de ses tâches, de ses effectifs et de ses moyens, dans le contexte national et international d'aujourd'hui, est d'actualité.

Quelle sécurité doit-elle offrir à notre population et contre quel ennemi doit-elle désormais nous défendre ? Pouvons-nous continuer à réserver un certain pourcentage du budget fédéral au maintien d'une armée chargée de toutes les tâches de défense, alors que nos voisins passent l'un après l'autre à des systèmes plus souples, basés à la fois sur l'existence de troupes territoriales aux effectifs réduits et de troupes spécialisées, aptes à intervenir dans le cadre plus large de l'OTAN ? Le débat sur l'armée de métier s'inscrit dans ce contexte, mais la question de son coût réel n'est pas résolue. La Suisse dispose d'une des plus grandes armées mobilisables d'Europe. Certaines de nos formations, l'aviation en particulier, disposent de compétences uniques et enviées de tous nos voisins.

Des changements dans le futur

Le conseiller fédéral Ogi l'a exprimé très clairement : la démographie va imposer d'inexorables réductions d'effectifs à notre armée dans les dix prochaines années. Ces effectifs réduits seront-ils encore compatibles avec la multiplicité des tâches qu'implique une défense totale ? Je ne saurais me prononcer ici, ne disposant pas de l'autorité suffisante, mais je constate :

1. Une certaine « schizophrénie politique » prône simultanément l'extension des missions et la réduction des budgets.

2. L'obstination d'une minorité, heureusement vaincue le 8 juin 1997, veut couper les vivres pour asseoir la thèse de l'inutilité de l'armée.

3. Un regain de fédéralisme, quelques fantasmes suscités par les menottes et les matraques suffisent à remettre en cause la mission des troupes territoriales, décision intelligente et adéquate aux nouvelles missions de l'armée.

4. La sophistication et les coûts exponentiels des armements font craindre de devoir prochainement renoncer au meilleur pour se limiter au bon.

5. Les impératifs de politique extérieure interfèrent directement avec les choix techniques des instances compétentes.

Il ne faudrait donc pas minimiser ni brocarder le travail de réflexion effectué par la Commission Schoch. Comme elle l'écrit dans le dernier paragraphe de son rapport, la première priorité consiste à faire accepter l'idée du travail en collaboration dans le domaine de la politique de sécurité, la seconde définira les vrais risques à venir et, en troisième priorité seulement, il faudra adapter la configuration de notre armée à l'environnement du moment. Si l'abandon de la neutralité et l'adhésion à l'OTAN ne sont pas à l'ordre du jour, de douloureuses remises en question auront nécessairement lieu dans les années qui viennent.

E. R.