

LA SUÈDE AUX PRISES AVEC SA POLITIQUE DE DÉFENSE

La politique de défense fait l'objet de vives discussions en Suède. Le commandant en chef suédois se plaint que son armée ne pourrait défendre le pays contre un agresseur que pendant une semaine. La crainte de la Russie ramène la défense territoriale sous les feux de l'actualité après que l'armée suédoise se soit beaucoup tournée vers les missions à l'étranger. Les critiques doutent que la Suède puisse encore se défendre dans le cas d'une guerre, ce qui donne lieu à des discussions sur la défense collective et le devoir d'assistance – bien que la Suède reste fidèle à son non-alignement militaire.



Au cours de l'exercice militaire de l'OTAN «Cold Response 2010», armures norvégiens traversent la frontière vers la Suède.
 M. Carlsson / Försvarsmakten

Pendant un exercice militaire, des bombardiers intercontinentaux et des chasseurs russes ont simulé, le 29 mars 2013 à 2 heures du matin dans la mer Baltique, des attaques surprises contre Stockholm et des cibles militaires dans le sud de la Suède. Au lieu de rejoindre comme d'habitude l'enclave russe de Kaliningrad après avoir décollé de Saint-Petersbourg, survolé le golfe de Finlande et descendu la mer Baltique, les six pilotes ont maintenu le cap sur l'île de Gotska Sandön, située à 50 kilomètres au nord de l'île de Gotland (cf. carte p. 2). La force aérienne suédoise n'a pas pu réagir à la provocation russe. Malgré l'état d'alerte théorique 24 heures sur 24, aucun chasseur Gripen n'était prêt pour empêcher les avions étrangers de s'infiltrer dans l'espace aérien suédois. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

(OTAN) a par contre dépêché deux avions de combat danois basés en Lituanie. Quand l'incident a été rendu public des semaines plus tard, les politiciens suédois se sont lamentés du manque de disponibilité des forces armées.

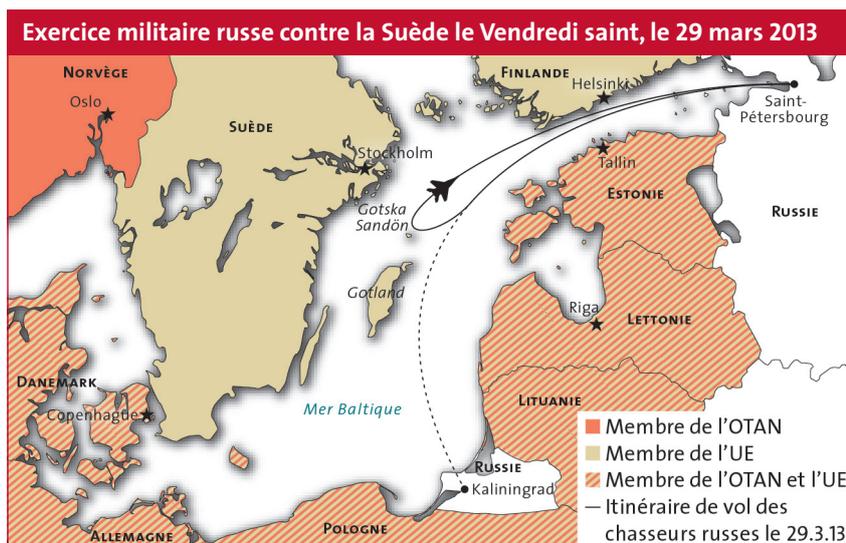
La Suède prend de nouveau au sérieux sa défense nationale traditionnelle depuis que la Russie nourrit, sous Vladimir Poutine, de nouvelles ambitions redoublées de grande puissance (cf. analyse du CSS n°136 [✉](#)). Le gouvernement suédois reconnaît entretemps ouvertement que la Suède ne pourrait pas se défendre seule contre une agression militaire. Membre de l'UE, la Suède s'est graduellement, ces dix dernières années, écartée du non-alignement militaire officiel. La Suède attend depuis 2009 de la «clause d'assistance» du traité de Lis-

bonne de l'Union européenne (UE) (article 42) et d'une déclaration de solidarité unilatérale vis-à-vis de la Norvège, son voisin et membre de l'OTAN, l'aide militaire de l'UE et de l'OTAN en cas de coup dur.

Il n'y a pas longtemps, l'OTAN a cependant souligné publiquement que son devoir d'assistance ne s'appliquait qu'à ses membres – pas à la Suède. Il reste donc à la Suède la clause d'assistance de l'UE mais ce n'est qu'une maigre consolation étant donné les phénomènes érosifs actuels dans la politique de sécurité et de défense de l'UE à la suite de la crise financière. La Suède pourrait plutôt compter sur l'OTAN que sur l'UE dans le cas d'une guerre.

«Neutre» pendant la guerre froide

Après la Seconde Guerre mondiale, la Suède disposait de la quatrième force aérienne au monde et a pu mobiliser jusqu'à 850 000 soldats pendant la guerre froide. Des chars, des chasseurs et des sous-marins produits par l'industrie suédoise de l'armement ont renforcé la crédibilité de la neutralité armée. Une défense *tous azimuts* était officiellement en vigueur pendant le conflit Est-Ouest. L'armée de masse bien équipée devait dissuader et, dans le pire des cas, combattre les ennemis des quatre coins du monde. La neutralité faisait partie de l'identité nationale. La forte défense territoriale était complétée par une politique étrangère neutre active qui tentait de relâcher les tensions entre les deux blocs militaires de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Le pays neutre s'est aussi, dans le cadre de l'OTAN, engagé activement sur le plan militaire loin de la patrie. La Suède



a fourni entre 1948 et 1991 douze pourcent de tous les casques bleus de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

La politique de neutralité officielle a été complétée à partir de 1948 par des accords tacites avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne en vue d'une coopération militaire avec l'OTAN en cas d'attaque soviétique contre la Suède. Ces préparatifs de guerre avec l'OTAN sont restés strictement secrets pendant la guerre froide et n'ont été exposés qu'ensuite. Aujourd'hui, il est clair que la Suède s'est concrètement préparée dès 1948 à la coopération avec l'OTAN. Les pistes d'atterrissage des aéroports militaires ont été allongées pour que les bombardiers de l'OTAN puissent y atterrir; une ligne télex directe a été aménagée entre la Suède et le quartier général des forces aériennes de l'OTAN à Wiesbaden; des plans de surveillance aérienne commune avec la Norvège et le Danemark, membres de l'OTAN, ont été élaborés; des officiers suédois haut placés devaient être installés dans des états-majors de l'OTAN dans le cas d'une guerre.

La Suède, l'UE et l'OTAN

Le calcul stratégique de la Suède a fondamentalement changé avec la fin de la guerre froide. Le risque d'une agression militaire directe contre la Suède a fortement diminué. La politique de sécurité centrée sur la Russie a été alors davantage axée sur le monde. La Suède a adhéré à l'UE en 1995 pour des raisons économiques. Le pays faisait ainsi partie d'une communauté de sécurité politique. Après la guerre du Kosovo en 1999, les Etats membres de l'UE ont affirmé leur volonté de devenir un acteur stratégique sur le plan sécuritaire et de pouvoir réagir ensemble dans les crises par

des moyens militaires. La Suède a limité sa neutralité au noyau du non-alignement militaire. Elle a activement participé depuis 2003 aux missions militaires de l'UE à l'étranger, en Macédoine, en Bosnie-Herzégovine, au Congo et en Géorgie. Stockholm a mis 1500 soldats à la disposition de la force d'intervention de l'UE et 1100 soldats à la disposition du Groupement tactique nordique (*Nordic Battle Group*). La Suède a pu internationaliser sa politique de sécurité parce que l'UE se spécialisait dans la gestion des crises à l'étranger et non pas dans le domaine encore délicat et sensible pour la Suède de la défense collective avec des garanties mutuelles de sécurité.

Depuis 1994, la Suède est en outre un membre actif de l'initiative «Partenariat pour la paix» (PPP) de l'OTAN. Les forces armées suédoises ont acquis, conjointement avec d'autres armées, de l'expérience lors d'exercices de l'OTAN et d'opérations à l'étranger, du Kosovo à l'Hindou Kouch. La Suède a obtenu par ce biais le respect de la communauté internationale et s'attire régulièrement les éloges des Etats-Unis et de l'OTAN pour la transformation efficace de ses forces armées et son armée professionnelle moderne. La force aérienne suédoise a pris en charge environ 25 pourcent de la reconnaissance aérienne de l'OTAN dans la guerre en Libye en 2011.

La priorité des forces armées suédoises est passée, entre 1995 et 2009, de la capacité de défense nationale à des missions de gestion des crises. Les installations de défense ont été démantelées, les bases fermées, les unités consolidées. Les démarches de réforme ont été achevées en 2010 par la suppression de l'obligation générale de servir et la réduction de l'effec-

tif de l'armée à 50 000 soldats. Pendant la guerre froide, le budget militaire représentait encore 3,1 pourcent du produit national brut; il n'en représente plus que 1,2 pourcent aujourd'hui. La Suède a profité du dividende de la paix quand les anciens Etats d'Europe centrale membres du Pacte de Varsovie et les Etats baltes ont rejoint tant l'OTAN que l'UE et que le contexte géopolitique de la Suède s'est ainsi stabilisé.

«L'ennemi vient de l'est»

Mais les milieux politiques et militaires suédois ont, ces dernières années, de plus en plus reproché aux forces armées leur orientation trop unilatérale sur les opérations internationales. Après l'invasion de la Géorgie par la Russie en août 2008, la politique de défense a subi une légère correction de cap. Les activités militaires croissantes de la Russie dans la région nordico-balte, dont la reprise des patrouilles de bombardiers stratégiques au-dessus de l'Arctique, des cyber-attaques contre l'Estonie (bien que l'on n'ait jamais pu prouver que les Russes étaient responsables), des exercices militaires avec des scénarios visant les Etats baltes ainsi que des ambitions dans l'Arctique riche en ressources naturelles, ont également causé des préoccupations en Suède. La hausse du budget de la défense russe et la modernisation des forces armées russes ont aussi inquiété les Suédois. La question de savoir si la Suède serait défendue dans l'Hindou Kouch (contre Al-Qaïda) ou sur l'île Gotland dans la mer Baltique (contre la Russie) a gagné de l'importance. Le vieux dicton «L'ennemi vient de l'est» est redevenu actuel. En mars 2009, le Livre blanc de la Suède a estimé pour la première fois que la préservation de l'intégrité territoriale était aussi importante que la participation aux missions de gestion de crises mondiales.

En décembre 2012, le commandant en chef suédois Sverker Göransson a jeté de l'huile sur le feu. Son armée ne pouvait défendre le pays que pendant une semaine s'il était attaqué, a-t-il déclaré dans une interview. Après, la Suède en serait réduite à demander l'aide d'autres pays. Ses paroles alarmistes ont été reçues avec reconnaissance par les libéraux, les démocrates chrétiens et le parti central formant la coalition gouvernementale. Ils ont exigé d'augmenter le budget militaire et d'accorder de nouveau une plus grande importance à la défense nationale. Une étude de la *Royal Academy of War Sciences* suédoise a plus tard confirmé des lacunes dans les capacités de défense: l'armée manque de systèmes de dé-

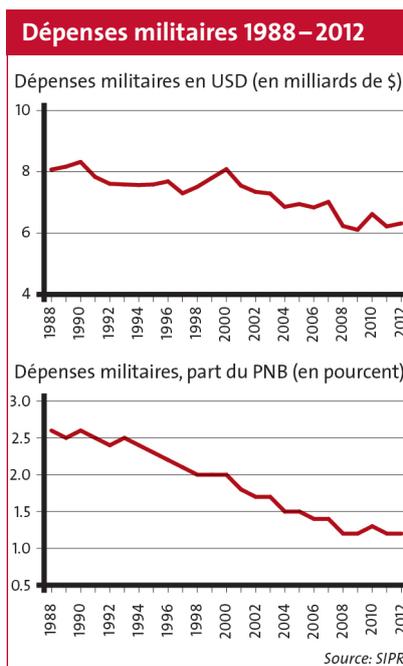
fense aérienne et anti-missile à moyenne portée, la force aérienne manque de missiles sol-air à longue portée et la marine manque de systèmes de défense aérienne.

Le gouvernement conservateur a essayé d'apaiser les esprits échauffés. Le premier ministre Fredrik Reinfeldt a souligné qu'il ne fallait pas craindre une attaque russe contre la Suède et que son gouvernement devait aussi prendre en compte, en plus des intérêts militaires, l'éducation et la politique de santé. Le ministre des Affaires étrangères Carl Bildt a ajouté que la Russie était certes en train de se réarmer et qu'elle modernisait ses forces armées mais que c'était sans comparaison aucune avec l'époque soviétique. Les divisions politiques actuelles en Suède sont remarquables: les socio-démocrates pacifiques de l'opposition s'engagent aujourd'hui beaucoup plus en faveur d'une défense forte que les conservateurs traditionnellement en faveur de l'armée qui sont au pouvoir depuis 2006.

Le débat actuel en Suède a pour toile de fond un climat stratégique en mutation depuis environ cinq ans. En Europe, la crise financière et de l'endettement a aussi sensiblement freiné, dès 2007, le dynamisme dans la politique de sécurité et de défense de l'UE. Les gouvernements des Etats membres de l'UE essaient, à la suite de la crise, d'économiser le plus possible de dépenses militaires. Les Etats-Unis réduisent simultanément leur présence militaire en Europe et se tournent de plus en plus vers le Pacifique. Ils attendent des Européens une meilleure répartition des tâches au sein de l'OTAN. L'OTAN redevient dans le monde entier, après la décennie de guerre en Afghanistan, une alliance de défense régionale après avoir été une alliance d'intervention mondiale; le facteur de la Russie reprend de l'importance. L'axe stratégique prioritaire de la Suède se déplace donc de nouveau vers la mer Baltique et les abords immédiats.

Qui aide la Suède?

Une commission parlementaire neutre de la défense s'est fait entendre fin mai 2013 dans la controverse sur la politique de défense. Elle recommandait, dans son rapport de 200 pages, de s'en tenir à la stratégie de coopération internationale des 20 dernières années et même d'étendre encore la coopération. Le rapport dit sans ambages: «La Suède n'est pas seule. La sécurité est bâtie par la solidarité.» La commission a donc opposé un refus clair



au retour exigé précédemment par différents militaires et hommes politiques à la défense nationale autonome.

La commission a fait l'éloge de la vaste palette d'options de la Suède en matière de politique de sécurité qui a remplacé depuis 1994 la coopération militaire tacite avec l'OTAN pendant la guerre froide. Le rapport exigeait premièrement un développement des missions de paix de l'ONU. La politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) doit deuxièmement être intensifiée. La coopération de défense nordique institutionnalisée en 2009 (NORDEF) avec la Norvège, la Finlande, le Danemark et l'Islande doit troisièmement être étendue. La Suède et la Finlande doivent participer pendant quatre mois en 2014 à la surveillance aérienne de l'Islande et prendre ainsi la relève de la Norvège, membre de l'OTAN. Les Scandinaves essaient depuis 2009, par le biais de NORDEF, d'opérer de manière aussi économique que possible également dans le domaine de l'armement. Mais l'OTAN, avec les Etats-Unis à bord, est plus importante que la coopération nordique pour la Norvège et le Danemark – et en fin de compte aussi pour la Suède. Quatrièmement, la coopération avec l'OTAN doit être approfondie, justement dans le domaine des exercices militaires régionaux. Le débat sur l'adhésion à l'OTAN a été ravivé en 2013 par les libéraux, le quatrième parti le plus important au Parlement. Alors que 50 pourcent des Suédois refusaient encore une adhésion à l'OTAN en 2011, ils n'étaient plus que 32 pourcent à la rejeter début 2013, avec 29 pourcent en faveur et plus d'un tiers d'indécis.

Clause d'assistance de l'UE (art. 42)

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, renferme notamment un nouvel article d'assistance concret s'appuyant sur l'article V de l'OTAN. L'article 42 (7) du traité de Lisbonne s'énonce comme suit: «Au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres.» Le «caractère spécifique» signifie le non-alignement militaire d'Etats membres de l'UE comme la Suède, la Finlande ou l'Autriche.

Solidarité au lieu de neutralité

Dans la question de savoir si la Suède pourrait encore se défendre contre une invasion russe, la ministre de la Défense Karin Enström a souligné que le pays pouvait compter sur ses partenaires de l'UE et sur la Norvège en cas de coup dur. Le Secrétaire général de l'OTAN Anders Fogh Rasmussen a cependant précisé lors d'une visite en Suède fin 2012 que l'aide garantie en cas d'attaque militaire selon l'article V ne s'appliquait qu'aux membres de l'OTAN, et non aux pays en dehors de l'alliance. La ministre de la Défense norvégienne Anne-Grete Strøm-Erichsen a aussi déclaré en février 2013 que la Norvège n'avait ni la possibilité ni l'intention d'assister la Suède en cas d'agression.

Ces déclarations sans ambiguïté ont mis un sérieux correctif à la «politique de sécurité» de la Suède. Le pays avait essayé, à l'aide de déclarations de solidarité et de prestations concrètes au cours des dix dernières années, de compenser les désavantages de sa politique de non-alignement militaire. La Suède s'est déclarée prête, par une déclaration de solidarité unilatérale dans le Livre blanc de 2009, à assister les pays attaqués en cas d'agression militaire contre un partenaire de l'UE ou contre la Norvège ou l'Islande. Stockholm s'attendait à ce que l'UE et la Norvège et l'Islande (entendez: l'OTAN) soutiennent aussi, en contrepartie, la Suède en cas d'agression.

La politique de solidarité de la Suède trouve son origine dans les attentats terroristes de Madrid en 2004. L'UE y avait réagi par une déclaration de solidarité en cas d'attentat terroriste ou de catastrophe naturelle. Stockholm a d'abord interprété de manière politique cette déclaration. La Suède a étendu en 2007 le champ d'application à la Nor-

vège et à l'Islande. Un an plus tard, la référence au terrorisme a été supprimée et on pouvait lire dans le rapport sur la défense de 2008: «La Suède peut participer par une aide militaire en cas de catastrophes et de situations de conflit.» L'invasion de la Géorgie par la Russie a renforcé la même année le souhait suédois d'une garantie militaire dans le cas d'une guerre. Après la ratification en novembre 2008 par le Parlement suédois du traité de Lisbonne, y compris la nouvelle clause d'assistance (art. 42) (cf. encadré), le gouvernement a déclaré à Stockholm en mars 2009 que la nouvelle politique de solidarité signifiait concrètement que les forces armées suédoises devaient pouvoir recevoir et fournir de l'aide militaire en cas de conflit.

Exercer une défense collective

La Suède avoue aujourd'hui ouvertement dépendre de l'aide militaire extérieure en cas de défense. Dans le cas d'une guerre, le pays compte sur la solidarité militaire des partenaires de l'UE et escompte le soutien de la Norvège et de l'OTAN. Du point de vue de Stockholm, seule une défense collective est raisonnable pour un petit Etat contre un ennemi surpuissant et c'est pourquoi la Suède a conclu tacitement des accords avec l'OTAN dès 1948. Des préparatifs concrets pour donner vie à la clause d'assistance de l'UE sont cependant absents aujourd'hui, à la différence de la guerre froide. La Suède ne pourrait guère, selon les experts militaires, recevoir actuellement d'aide militaire de l'étranger même si cette aide était offerte. Car la coopération militaire internationale portait ces dernières années sur des missions à l'étranger, pas sur la défense collective sur le territoire suédois.

Le comportement de la Suède pendant un exercice de gestion de crise (*Crisis Management Exercise*) de l'OTAN en Norvège en automne 2011 mérite d'être signalé dans ce contexte: la défense collective selon l'article V y a été exercée pour la première fois depuis dix ans. Quand l'OTAN était à court de forces de défense pendant l'exercice, la Suède est, à la surprise de tous, montée au créneau et a offert à la Norvège une aide directe, des navires de guerre et 48 Gripen. La contribution suédoise a été affectée au commandement de l'OTAN. Une ligne rouge a ainsi été franchie: un non-membre de l'OTAN a offert à l'Alliance, dans une situation de l'article V, de l'aide militaire opérationnelle – et a ainsi estompé les frontières établies entre un Etat membre de l'OTAN et un partenaire PPP dans le cadre de l'Alliance.

Le débat actuel concernant la politique de défense en Suède démontre qu'une discussion ouverte des avantages et inconvénients de la défense collective est souhaitable, justement sur la toile de fond de l'instabilité croissante dans la région nordico-balte. L'aveu d'interdépendance et de dépendance par rapport à l'aide étrangère en cas de guerre marque dans le discours public un éloignement du cramponnement au mythe de la neutralité. La politique de solidarité de la Suède a cependant perdu sa crédibilité ces derniers mois. Sans adhésion à l'OTAN, la Suède ne peut pas être assurée du soutien militaire de l'Alliance dans le cas d'une guerre – mais on est encore loin d'une adhésion à l'OTAN. Et la clause d'assistance de l'UE est encore dans un premier temps un tigre de papier car la PSDC vise la gestion de crises et non pas la défense collective. Le rapport sur

la politique de défense 2013 qui vient de paraître constitue une base importante du prochain «Livre blanc» de la Suède en 2015 et donc de la politique de sécurité de la Suède de 2015 à 2018. La perception de la Russie et la question d'une défense nationale crédible ou d'une défense collective fiable se trouveront alors de nouveau au centre des discussions de politique de sécurité en Suède.

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

Expert ayant contribué à cette analyse:
Christian Nünlist
nuenlist@sipo.gess.ethz.ch

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

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 136: La Russie en Europe: défis stratégiques
- N° 135: Tunisie: obstacles au processus de transition
- N° 134: La NSS 2014: sur la voie d'une doctrine Obama?
- N° 133: Conseil de l'Europe: l'heure des réformes
- N° 132: Lashkar-e-Taiba: une organisation locale, des ambitions mondiales
- N° 131: Haut-Karabagh: obstacles à une solution négociée
- N° 130: La CPI: attentes élevées, bilan mitigé
- N° 129: Whole of Government: entre intégration et démarcation
- N° 128: Stratégies contre la radicalisation djihadiste en Europe
- N° 127: Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires à un carrefour
- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse
- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen
- N° 120: Sortie de l'atome et approvisionnement énergétique de la Suisse
- N° 119: Somalie: peu de perspectives de paix
- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- 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