Politique suisse de sécurité et de paix : cadre stratégique et parole aux acteurs

Xavier Tschumi Canosa

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/266>

DOI : 10.4000/aspd.266

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2006

Pagination : 141-158

ISBN : 2-88247-064-9

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Xavier Tschumi Canosa, « Politique suisse de sécurité et de paix : cadre stratégique et parole aux acteurs », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-2 | 2006, mis en ligne le 22 janvier 2010, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/266> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.266>

Politique suisse de sécurité et de paix : cadre stratégique et parole aux acteurs

Xavier Tschumi Canosa*

Introduction

Avant l'événement historique majeur qu'a constitué la fin de la guerre froide, la politique extérieure de la Suisse se caractérisait par sa réserve et sa non-ingérence, axée essentiellement sur la politique de neutralité : « Jusqu'au tournant des années 1985-1995, la politique extérieure de la Suisse faisait profil bas, n'était pas problématique du point de vue de la politique intérieure. Le Conseil fédéral n'avait pratiquement pas besoin de la diriger. Le contenu de la politique extérieure s'orientait pour l'essentiel sur le droit et la politique définie en matière de sécurité. »¹

Dès le début des années 1990, le contexte international a été fondamentalement bouleversé et marqué par une densification des interrelations dans tous les domaines, notamment économique (dynamique de mondialisation) et politique (tendance accrue au traitement multilatéral des questions internationales). Dans ce contexte, le Conseil fédéral a très vite senti la nécessité de reconsidérer toute la politique extérieure de la Suisse.

Dans son rapport de 1993² et dans celui de 2000³, le Conseil fédéral a défini cinq objectifs de politique extérieure, concordant d'ailleurs avec ceux que se sont assignés les pays européens pour leur propre politique extérieure, de même qu'avec les principes des Nations unies. C'est ainsi que ces objectifs, au caractère visionnaire, ont pu être ancrés dans la nouvelle Constitution fédérale⁴, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000.

Le premier objectif de politique extérieure fixé par le Conseil fédéral était, dans le rapport de 1993, « le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix »⁵. Les termes ont légèrement évolué dans le rapport 2000, qui vise alors à « promouvoir la coexistence pacifique des peuples »⁶. Les notions de sécurité et de paix demeurent implicitement au centre de la nouvelle formulation de cet

* Collaborateur scientifique à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genève.

¹ L. Goetschel, *Politique extérieure en mouvement. Synthèse du PNR 42*, Berne, 2000, p. 4.

² Conseil fédéral, *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90* du 29 novembre 1993 (*Feuille fédérale* [FF] 1994 150).

³ Conseil fédéral, *Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration* du 15 novembre 2000 (FF 2001 237).

⁴ Art. 54, al. 2, Cst. et Art. 101, Cst.

⁵ *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90*, op. cit., p. 152.

⁶ Les quatre autres objectifs de la politique extérieure suisse sont : promouvoir le respect des droits humains et la démocratie, sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger, soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté, préserver les ressources naturelles (source : *Rapport sur la politique extérieure 2000*, op. cit., p. 276).

objectif, dont le point fort est de « fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention des conflits armés »⁷.

Le présent article se concentre sur cet objectif de politique extérieure en particulier, et sur les politiques de sécurité et de paix définies et mises en œuvre à cette fin. Il poursuit deux ambitions : d'une part, fournir au lecteur une vue d'ensemble de l'évolution qu'ont subie ces politiques depuis le début des années 1990 et des moyens dont s'est dotée la Suisse pour réaliser cet objectif ; d'autre part, restituer les éléments saillants et complémentaires d'une interview menée en mars 2006 sur ce sujet avec trois responsables de l'administration fédérale.

Sans méconnaître l'important travail des nombreux acteurs suisses non gouvernementaux et privés dans le domaine, notamment les ONG⁸, cet article se concentre sur les activités de l'administration fédérale en matière de sécurité et de paix, tant sur le plan conceptuel que sur le plan opérationnel.

Politique de sécurité et politique de paix de la Suisse : évolution récente

Avec la fin de la guerre froide, la notion de sécurité humaine a progressivement pris l'ascendant sur la notion étroite de sécurité nationale s'adressant aux Etats, en tant qu'indicateur de sécurité et de paix des individus contre les menaces qui se sont manifestées depuis lors. La définition et la mise en œuvre d'une politique de sécurité et de paix tenant compte de ce nouvel environnement de menaces apparaissent alors comme une tâche complexe pour un Etat traditionnellement neutre comme la Suisse.

Politique suisse de sécurité : coopérer sur le plan multilatéral et adapter la neutralité

La politique de sécurité de la Suisse, jusqu'à la fin de la guerre froide, était dominée par la conception dite de « défense globale », qui donnait à l'armée un rôle central et dans laquelle les actions diplomatiques et politiques sur le plan international (les composantes dites « élargies » de la politique de sécurité) étaient plus discrètes.

Les priorités ont été inversées lorsque la guerre froide a pris fin, « passant [...] de la défense militaire du pays aux composantes « élargies » de la politique de sécurité : la mission stratégique la plus importante était désormais la promotion de la paix et la gestion des crises, parce que c'était également la mission la plus probable »⁹. Les activités de promotion de la paix, qui ont pris une position centrale dans la politique de sécurité de la Suisse, couvrent toutes les phases du cycle conflictuel, de la prévention des conflits armés à la consolidation de la paix en passant par toutes les actions, civiles et militaires, menées au cours des hostilités pour réduire le niveau de violence et ses conséquences. A ce titre,

⁷ *Rapport sur la politique extérieure 2000, op. cit.*, p 276.

⁸ Voir à ce propos la contribution de Maya Krell au présent ouvrage.

⁹ L. Goetschel, M. Bernath, D. Schwarz, *Politique extérieure suisse. Fondements et possibilités* (traduction de *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*, paru en 2002), Lausanne, Payot, 2004, p. 141.

l'aide au développement et l'aide humanitaire ont vocation d'assumer un rôle privilégié dans les trois phases principales de tout conflit : elles peuvent en effet participer à la prévention structurelle des conflits et, s'ils éclatent, à l'aide d'urgence pendant leur déroulement et à la reconstruction dès qu'ils se terminent. Dans ce sens, « la guerre s'est invitée à la table de travail de l'aide publique au développement »¹⁰.

Dans ce mouvement, les instruments de la politique suisse de sécurité se diversifient et doivent trouver une articulation souple entre eux, notamment entre les moyens militaires et civils. Cette mutation des priorités de la politique de sécurité de la Suisse s'accompagne également d'un glissement de sa focalisation géographique vers l'extérieur du pays et, ainsi, vers davantage de coopération sur le plan multilatéral. Ces deux principaux champs de réforme de la politique suisse de sécurité sont intégrés dans le rapport sur la politique de sécurité de la Suisse, produit par le Conseil fédéral en 1999¹¹. Son titre, *La sécurité par la coopération*, résume à lui seul cette nouvelle conception de la politique de sécurité et c'est dans ce sens que le rapport présente une dimension véritablement novatrice en comparaison des documents antérieurs traitant de la sécurité. Il se base sur un examen minutieux et prospectif des menaces et dangers qui pèsent sur la Suisse depuis le début des années 1990 (auxquels nous revenons plus loin), pour redéfinir la coopération tant entre « tous nos moyens civils et militaires destinés à sauvegarder les intérêts en matière de politique de sécurité [que] la coopération avec les organisations internationales de sécurité et les Etats "amis" [...] pour aider [...] à garantir la stabilité et la paix dans un contexte plus étendu »¹².

La neutralité de la Suisse a connu elle aussi une évolution au cours de cette période charnière, en revêtant une importance instrumentale croissante au détriment de sa dimension identitaire élevée au rang de but en soi. Le *Rapport sur la neutralité*, adopté par le Conseil fédéral en novembre 1993 et publié comme annexe au *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90*¹³, a permis d'ouvrir « à la politique extérieure et à la politique de sécurité de la Suisse un espace de manœuvre élargi après la fin de la guerre froide »¹⁴. La politique de neutralité consiste depuis lors à déterminer jusqu'à quel point la neutralité contribue ou non à la réalisation des objectifs de la politique extérieure suisse. Cette nouvelle pratique de la neutralité a fait l'objet d'un rapport d'évaluation en 2000¹⁵, par rapport à la politique suisse de sanctions lors du conflit du Kosovo en 1998 et 1999. De ce rapport est ressorti que les principales lignes de conduite en matière de neutralité définies dans le rapport de 1993 restaient valables et pertinentes. Cette conclusion est également celle à laquelle est parvenue, fin 2005,

¹⁰ J.-M. Severino, « Le développement face aux conflits », *le Monde Economie*, 17 décembre 2004.

¹¹ Conseil fédéral, *La sécurité par la coopération. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)* du 7 juin 1999 (FF 1999 6903).

¹² *Ibid.*, p. 6904.

¹³ Conseil fédéral, *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Annexe : Rapport sur la neutralité* du 29 novembre 1993 (FF 1994 200).

¹⁴ *Rapports sur la pratique de la neutralité (2000)*, résumé, <<http://www.eda.admin.ch/eda/f/home/recent/rep/neutral/neut00.html>>.

¹⁵ Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), *Pratique suisse de la neutralité. Aspects actuels*, rapport du groupe de travail interdépartemental, 30 août 2000, 23 p.

une nouvelle analyse de la pratique suisse de la neutralité effectuée, cette fois, à l'occasion du conflit en Irak (mars-avril 2003)¹⁶. Plus récemment, le Conseil fédéral a demandé au DFAE un nouveau rapport d'évaluation de la neutralité suisse telle que pratiquée lors du conflit au Liban (juillet-août 2006)¹⁷.

Dans la conception qui prévaut depuis 1993, la neutralité de la Suisse apparaît comme une règle politique permettant d'assurer l'indépendance et la sécurité de la Suisse. Ce dernier objectif, inscrit dans la Constitution fédérale au même titre que celui visant à la coexistence des peuples, est le point de mire même de la politique extérieure de la Suisse en matière de sécurité et de paix, dont le point fort est la prévention des conflits.

La Suisse dispose de toute une panoplie d'instruments pour prévenir les conflits, agissant à court et à long terme. Certains d'entre eux sont spécifiquement et directement destinés à cette fin, en particulier ceux de la promotion de la paix, de diplomatie préventive et de gestion des crises. D'autres moyens, comme la coopération au développement et avec les pays de l'Est, l'aide humanitaire ou les mesures de maîtrise des armements et de désarmement, contribuent également à prévenir les conflits, quoique plus indirectement et souvent dans le long terme.

Politique suisse de paix: relier la promotion de la paix à la sécurité humaine et aux droits humains

La politique de paix de la Suisse comprend toutes les activités mises en œuvre dans le but de «persuader les parties au conflit d'adopter des formes de règlement non violent, dans le cadre de processus de transformation de moyenne ou longue durée»¹⁸. Depuis la fin de la guerre froide, ces activités s'inscrivent, à l'échelle internationale, dans la stratégie d'intervention intégrée en faveur de la paix, envisagée par le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan¹⁹. Dans cette conception, la politique de paix est mise en œuvre autant que possible à tous les niveaux²⁰ et avec divers instruments, civils et militaires, concourant à la promotion de la paix.

Parmi les instruments civils, il faut relever la gestion civile des conflits, la coopération au développement et avec les pays de l'Est, l'aide et la politique humanitaire, et les programmes nationaux d'aide au retour des réfugiés. Les ins-

¹⁶ DFAE, *La neutralité à l'épreuve du conflit en Irak. Synthèse de la pratique suisse de la neutralité au cours du conflit en Irak en réponse au postulat Reimann (03.3066) et à la motion du groupe UDC (03.3050)* du 2 décembre 2005 (FF 2005 6535).

¹⁷ Ce rapport, demandé le 26 juillet 2006, doit traiter de «la neutralité de l'action helvétique dans le conflit au Proche-Orient» et de la «question du droit international humanitaire dans les conflits asymétriques» (Swissinfo, *Proche-Orient: rapport sur la neutralité de la Suisse*, communiqué de presse, 30 juillet 2006, <<http://www.swissinfo.org>>).

¹⁸ Conseil fédéral, *Message concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme* du 23 octobre 2002 (FF 2002 7395), p. 7407.

¹⁹ ONU, *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, doc. A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, 26 p.

²⁰ Trois niveaux d'intervention (*tracks*) sont généralement retenus: le premier sur le plan politique et diplomatique avec les responsables des parties au conflit, le deuxième avec certains groupes de la société civile (milieux économiques et scientifiques, ONG nationales) et le troisième avec une large base de la société civile (ONG locales, individus).

truments militaires comprennent les opérations de maintien de la paix, les actions visant à la réorganisation et au contrôle des forces armées ainsi que la politique de maîtrise des armements et de désarmement.

En matière de promotion de la paix, qui sert aussi bien la politique de sécurité de la Suisse que celle de paix, les priorités vont à la diplomatie préventive, au tissage de relations de confiance, aux actions de médiation, à la promotion de structures démocratiques et de l'Etat de droit ainsi qu'à tout ce qui peut être entrepris pour renforcer la sécurité humaine. Ce dernier concept désigne «la sécurité de tout individu qui devrait pouvoir vivre partout dans le monde, sans peur et sans être livré à l'arbitraire, dans le respect de son intégrité physique»²¹. Il comprend pour l'essentiel les droits humains, le droit international humanitaire et pénal, ainsi que la lutte contre les mines antipersonnel, les armes légères et l'enrôlement d'enfants soldats dans les groupes armés. Rassembler ces domaines dans un seul concept permet de mettre en évidence «l'importance de la sécurité éprouvée par les individus en tant qu'indicateur de sécurité et de paix»²². De plus, l'analyse de la situation de ces individus dans un pays donné, du point de vue de leur sécurité humaine, est précieuse dans le cadre de systèmes d'alerte précoce portant sur les crises qui pourraient s'y développer.

De son côté, le respect des droits humains apparaît comme une condition préalable à toute solution de paix durable, cette dernière étant à son tour le garant de la protection de ces droits ou, tout au moins, un frein à leur violation. La paix et les droits humains sont inséparables et cela se traduit, dans la pratique de la Direction politique du DFAE, par une règle d'engagement visant à «harmoniser dans la mesure du possible les interventions de promotion des droits de l'homme avec celles de gestion civile des conflits et [à] les déployer dans le cadre de programmes intégrés»²³.

Le lien entre paix et droits humains est encore souligné dans le message du Conseil fédéral visant à donner une base légale commune aux engagements de la Suisse dans ces deux domaines²⁴. Leur financement, aux uns et aux autres, est d'ailleurs issu d'un même crédit-cadre et, chaque année, le Conseil fédéral rédige un seul rapport sur les activités en faveur de la paix et des droits humains effectuées dans le cadre de la loi (nous revenons plus loin sur les instruments de la promotion de la paix).

A vrai dire, les droits humains ont une dimension véritablement transversale et c'est en raison de cette caractéristique que leur promotion forme une composante de nombreuses politiques outre celle de gestion civile des conflits, notamment les politiques de coopération au développement, de lutte contre le terrorisme ou de migration. La politique suisse des droits humains ne se limite donc plus à la promotion des droits civils et politiques comme dans le passé mais tente d'influer aussi sur le respect des droits économiques, sociaux et culturels. Sans développer plus avant cette question complexe de la transversalité des droits humains, il est tout de même intéressant de relever qu'elle est

²¹ L. Goetschel, M. Bernath, D. Schwarz, *op. cit.*, p. 146.

²² *Ibid.*

²³ Conseil fédéral, *Message concernant l'ouverture d'un crédit-cadre...*, *op. cit.*, p. 7450.

²⁴ Conseil fédéral, *Message concernant la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme* du 23 octobre 2002 (FF 2002 7063).

bien présente dans la politique suisse de promotion de la paix, mettant parfois les acteurs de cette dernière face à d'épineux dilemmes. Une étude publiée en mars 2006, cofinancée par la Suisse et la Norvège, analyse par exemple jusqu'à quel point il faut, dans les négociations de paix, imposer des normes de protection des droits humains par principe ou alors les mettre de côté pour ne pas compromettre le résultat de ces négociations²⁵. L'ambassadeur Thomas Greminiger et Peter Wille²⁶, dans la préface de cette étude, résument le dilemme ainsi : « Insistence on punishment for flagrant violations of human rights undoubtedly complicates the negotiation process intended to bring a conflict to an end. Conversely, a peace process that concentrates solely on silencing the guns as soon as possible and regardless of the concessions made, almost always creates obstacles for the redress of massive, systematic atrocities. »²⁷

En mai 2006, le Conseil fédéral a produit un *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme*²⁸ qui tente d'apporter quelques éléments de réponse à ce genre de dilemme et à d'autres conflits d'intérêts impliquant les droits humains, y compris avec des priorités de politique extérieure non liées à la promotion de la paix (commerce extérieur, mondialisation, développement de la science et des technologies par exemple).

Les menaces qui fondent la politique de sécurité et de paix de la Suisse

Les notions de paix et de sécurité sont reliées par les instruments mis en œuvre dans le cadre de leur politique respective mais également par la double mission constitutionnelle de la Confédération déjà évoquée ci-dessus (assurer l'indépendance et la sécurité du pays et contribuer à la coexistence pacifique des peuples). De plus, les définitions mêmes de paix et de sécurité font intervenir un vocable commun : les menaces. « Si le concept de "sécurité" désigne l'absence de menaces déterminées, la notion de "paix", pour sa part, caractérise la situation où les causes des menaces correspondantes ont été éliminées. »²⁹

Le rapport de 1999 sur la politique de sécurité, *La sécurité par la coopération*, dresse une liste des menaces auxquelles la Suisse risque à l'avenir d'être confrontée, au vu des développements constatés et pressentis depuis le début des années 1990. Cet inventaire des menaces n'est pas anodin puisqu'il a mis en marche, en Suisse, une dynamique de réformes de la politique de sécurité et de paix jamais connue auparavant.

Pour synthétiser cette dynamique, le tableau annexé à ce chapitre fournit une vue d'ensemble des documents essentiels sur lesquels repose cette politique ainsi qu'un aperçu des moyens financiers dont la Suisse dispose pour la mettre en œuvre.

²⁵ International Council on Human Rights Policy, *Negotiating Justice ? Human Rights and Peace Agreements*, Versoix, March 2006, 178 p. (un résumé en français de 16 pages est disponible sur le site Internet du conseil <<http://www.ichrp.org>>).

²⁶ Directeur adjoint au Ministère norvégien des affaires étrangères.

²⁷ International Council on Human Rights Policy, *Negotiating Justice ?*, *op. cit.*, p. 1.

²⁸ Conseil fédéral, *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003-2007)* du 31 mai 2006 (FF 2006 5799).

²⁹ L. Goetschel, M. Bernath, D. Schwarz, *op. cit.*, p. 134.

L'éventail des menaces et des dangers selon RAPOLSEC 2000

- ❑ Les « facteurs de menace militaire traditionnelle », qui ont diminué, ce qui profite dans l'ensemble à la sécurité militaire de la Suisse, même si la course aux armements n'est que partiellement contrôlée.
- ❑ « L'accroissement des conflits intérieurs », qui nécessitent de la part de la Suisse^a une gestion de crise suffisante pour éviter des conséquences qui pourraient l'affecter (flux de réfugiés, échanges économiques perturbés, etc.).
- ❑ « La prolifération des armes de destruction massive et des systèmes d'armes à longue portée », susceptibles de tomber entre les mains de groupes terroristes et contre lesquelles la Suisse ne peut de toute façon pas se prémunir seule.
- ❑ « Les restrictions à la liberté des échanges et les pressions économiques », dont la Suisse est victime et que certains pays ou groupes de pays utilisent pour des raisons non seulement économiques, mais aussi parfois politiques (fonds en déshérence par exemple).
- ❑ « Les développements économiques, sociaux et écologiques », qui entraînent une vulnérabilité extrême des pays pauvres et dont les conséquences ne vont pas manquer d'affecter la Suisse^b.
- ❑ « Les développements technologiques importants en matière de politique de sécurité », notamment les technologies de l'information qui pénètrent toujours plus non seulement l'armement mais également l'économie, la société et l'Etat, et les biotechnologies qui peuvent entrer dans la fabrication d'armes biologiques, meilleur marché et plus simples que les armes nucléaires ou chimiques.
- ❑ « La menace contre les infrastructures informatiques et de communication », que la Suisse doit prendre particulièrement au sérieux en raison de la densité et de l'importance stratégique de ses réseaux, de même que leur relative vulnérabilité à des attaques de pirates informatiques.
- ❑ « Le terrorisme, l'extrémisme violent, l'espionnage, la criminalité et le crime organisé », dont la Suisse peut être victime à des degrés divers et contre lesquels la participation à des structures de sécurité collective est requise (Schengen, Dublin, etc.).
- ❑ « L'évolution démographique, les migrations », qui se concrétisent en Suisse par une population suisse stagnante et une population étrangère en augmentation, avec à la clé la question de son intégration.
- ❑ « Les catastrophes naturelles et anthropiques », caractérisées par une importante force destructrice et qui peuvent affecter la Suisse, notamment par effet domino dans la mesure où elle dépend largement de systèmes en réseaux.

Source: Conseil fédéral, *La sécurité par la coopération. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)* du 7 juin 1999 (FF 1999 6903), pp. 6911-6920 (les citations entre guillemets sont directement tirées du rapport).

^a Comme d'ailleurs des autres pays de la communauté internationale, également confrontés aux mêmes menaces et parfois même davantage, n'ayant pas le statut de neutralité dont dispose la Suisse

^b Même si ces conséquences n'ont pas encore été étudiées dans le détail, en raison de la complexité des relations entre politique de sécurité et développement durable.

Fin 2005, un postulat³⁰ a demandé la mise à jour de l'éventail des menaces auxquelles la Suisse est confrontée, notamment en ce qui concerne la menace terroriste, les attentats aux Etats-Unis (septembre 2001), en Espagne (mars 2004) et en Grande-Bretagne (juillet 2005) ayant tous été commis après la rédaction du rapport *La sécurité par la coopération*. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter ce postulat le 2 décembre 2005, arguant que le rapport de 1999 n'était pas contredit par les menaces terroristes qui se sont révélées depuis lors. En outre, la

³⁰ Postulat 05.3648, *Mise à jour du « RAPOLSEC 2000 »*, déposé le 6 octobre 2005 par Hans Rutschmann au Conseil national.

Suisse avait présenté en décembre 2001 son rapport concernant la lutte antiterroriste au Comité du Conseil de sécurité de l'ONU³¹, créé à la suite des attentats du 11 septembre 2001, rapport dans lequel elle expose les moyens mis en œuvre ou à mettre en œuvre pour « empêcher le soutien financier ou logistique à des groupes terroristes »³².

La politique suisse de sécurité et de paix en action

Comme annoncé en introduction, et pour ne pas en rester au niveau formel et conceptuel abordé jusqu'ici, une interview a été menée en mars 2006, avec trois représentants de l'administration fédérale impliqués de près dans la définition et la mise en œuvre de la politique de promotion de la paix de la Suisse au sens large³³. Leurs propos permettent de mieux comprendre comment ces acteurs perçoivent la politique qu'ils sont chargés de concrétiser, et éclairent également les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans cette tâche.

Outre le rôle clé joué par la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, Raimund Kunz ajoute deux éléments déterminants supplémentaires de l'engagement accru de la Suisse en faveur de la promotion de la paix. Le premier élément a été la participation active de la Suisse au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) depuis 1975, puis la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), que la Suisse a assumée en 1996. En se préparant à cette présidence tournante puis en l'endossant, la Suisse a en effet graduellement augmenté ses moyens et ses activités de promotion de la paix, par exemple au Nagorny-Karabakh (Azerbaïdjan) ou en Transnistrie (République de Moldavie). A l'occasion de cette présidence, la Suisse aurait alors en quelque sorte « glissé » dans ce champ politique pour ne plus le lâcher.

Le second élément a été, selon Raimund Kunz, le rôle modèle joué par la Norvège dans la promotion de la paix. Ce pays, comparable à la Suisse sur de nombreux plans, a en effet été actif très tôt (déjà pendant la guerre froide) dans plusieurs processus de paix³⁴ et avec un succès reconnu par la Suisse. En réaction, cette dernière a alors commencé à renforcer la place de la promotion de la paix dans sa politique extérieure. Flavio Cotti, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, était d'avis que la Suisse devait encore poursuivre les efforts qu'elle avait consentis lorsqu'elle avait assumé la présidence de l'OSCE. Pour la Suisse comme pour la Norvège, ces efforts de promotion de la paix ont une signification particulière et commune qu'il faut relever, en ce sens que ces deux pays uti-

³¹ DFAE, *Rapport concernant la lutte antiterroriste présenté par la Suisse au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001)*, Berne, 19 décembre 2001.

³² DFAE, *Résumé du rapport de la Suisse du 19 décembre 2001 relatif à la lutte contre le terrorisme et son financement*, p. 1.

³³ L'interview a été conduite en allemand par Thania Paffenholz et Xavier Tschumi Canosa, de l'IUED, avec : pour le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), l'ambassadeur Thomas Greminger, chef de la Division politique IV (DP IV), et Martin Fässler, chef de la section Politique de développement au sein de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ; pour le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), l'ambassadeur Raimund Kunz, chef de la Direction de la politique de sécurité (DPS).

³⁴ Les accords d'Oslo concernant la question des territoires occupés par Israël sont certainement le résultat le plus visible de cet engagement norvégien dans le domaine de la promotion de la paix.

lisent la marge de manœuvre dont ils disposent en n'étant ni l'un ni l'autre membres de l'Union européenne pour intensifier leurs activités de promotion de la paix.

Comme exemple, Raimund Kunz évoque le rôle important que la Suisse a joué dans le processus d'élaboration de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel ou du plan d'action contre les armes légères. C'est notamment par des initiatives diplomatiques au sein de l'ONU, renforcées par des activités au sein du Réseau de la sécurité humaine³⁵ ou par les travaux de ses partenaires stratégiques comme le Small Arms Survey³⁶, que la Suisse a contribué à la préparation d'accords internationaux dans ces domaines clés.

Historiquement, cela a déjà été évoqué, la Suisse est, en raison de sa neutralité, volontairement demeurée à l'écart des conflits mais a toujours proposé, par solidarité, ses « bons offices » pour rapprocher les parties qui s'opposent, sans toutefois exercer quelque influence politique que ce soit sur l'évolution du conflit. Thomas Greminger considère que les « bons offices » fournis par la Suisse pendant la période de la guerre froide relevaient déjà, en quelque sorte, de la promotion de la paix et que, après cette période, il ne fallait surtout pas abandonner cette notion mais bien plutôt la remplir avec un contenu plus moderne. Selon lui, la Suisse a en effet revitalisé les « bons offices » qu'elle fournissait traditionnellement en les intégrant dans une stratégie de promotion de la paix fondée d'abord sur les instruments de politique de paix discutés au niveau international³⁷, en particulier la prévention des conflits, et moins sur la neutralité. La volonté d'accorder plus de poids à la diplomatie préventive est d'ailleurs clairement exprimée comme point fort du premier objectif de la politique extérieure de la Suisse.

Cette orientation progressive de la politique de paix vers la prévention des conflits que décrit Thomas Greminger est d'ailleurs également relevée comme nécessaire dans différentes recherches, notamment dans le cadre du PNR 42³⁸. Une de celles-ci avait par exemple montré que, « par rapport à la prévention au sens propre du terme, la politique extérieure suisse accorde trop de poids à la stabilisation postconflictuelle »³⁹. La même constatation a été faite par la DDC, dont une étude⁴⁰ indiquait que les activités de coopération au développement s'adressaient en priorité à la réhabilitation et la reconstruction postconflit, et que « la priorité n'était jamais donnée à des lignes spécifiques d'action préventive allant au-delà de l'effet préventif général du développement et de la coopération »⁴¹.

³⁵ La Suisse s'est très tôt rattachée au Réseau de la sécurité humaine, qui a été créé formellement en 1999 sur une initiative canadienne et norvégienne et qui regroupe 14 pays du monde entier (<<http://www.humansecuritynetwork.org>>).

³⁶ Le Small Arms Survey est établi depuis sa création en 1999 à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève (<<http://www.smallarmssurvey.org>>).

³⁷ Au sein de l'OSCE, de l'ONU, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE) notamment.

³⁸ Programme national de recherche 42 – Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse, approuvé par le Département fédéral de l'intérieur le 28 février 1995. Les documents relatifs à ce programme sont disponibles sur le site Internet <<http://www.snf.ch/NFP/nfp42/home.htm>>.

³⁹ L. Goetschel, M. Bernath, D. Schwarz, *op. cit.*, p. 144.

⁴⁰ DDC, *Prévention des crises et consolidation de la paix. Le rôle de la coopération au développement*, Document de travail, n° 5/2000, Berne, 2000, 30 p.

⁴¹ DDC, *Développement de la paix. Lignes directrices de la DDC*, Berne, 2003, p. 14.

La nécessité et la volonté de renforcer les activités de promotion de la paix de la Suisse se sont aussi conjuguées, au niveau institutionnel, avec la création pratiquement simultanée, en 2000 et au début 2001, du Centre pour la promotion de la paix (KOFF), en tant que programme de la Fondation suisse pour la paix (Swisspeace), de la Division politique IV «Sécurité humaine» au sein du DFAE, et de la section Prévention et transformation des conflits (COPRET) au sein de la DDC. Le KOFF a été créé en 2001 par le DFAE et une série d'ONG suisses, dont 45 en sont membres actuellement. En fournissant des analyses, des conseils et de la formation à tous les acteurs impliqués dans la politique suisse de paix, le KOFF vise à assurer à cette dernière une certaine cohérence tant en ce qui concerne ses bases théoriques que sa pratique. L'actuelle DP IV «Sécurité humaine» est née en 2000 d'une fusion de la Division politique III B «Questions de la paix» avec l'ancienne DP IV «Politique des droits de l'homme et politique humanitaire». Son thème de travail central est la sécurité humaine et, à ce titre, elle axe ses activités sur les champs de la politique de paix, de la politique des droits humains et de la politique humanitaire et des migrations. La COPRET a quant à elle été créée en 2000 lorsque la DDC s'est dotée d'un domaine des ressources thématiques en support de ses domaines traditionnels de coopération et d'aide humanitaire. Elle est surtout active dans l'analyse des conflits, le transfert de connaissances et de savoir-faire ainsi que la formation et le soutien méthodologique dans le domaine.

Les instruments de la promotion de la paix

Les acteurs publics de la promotion de la paix, en Suisse, sont répartis dans différents départements fédéraux, les principaux étant le DFAE et le DDPS. Avant d'entrer dans le détail des services concernés et des instruments qu'ils mettent en œuvre, il faut revenir sur les deux grandes catégories de moyens pouvant être mis au service de la promotion de la paix : les moyens civils et les moyens militaires.

Les moyens civils

Les mesures de politique extérieure prises par la Confédération pour promouvoir la paix par des moyens civils et renforcer les droits humains sont ancrées dans une loi fédérale en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004⁴². Les mesures visant la promotion de la paix et le renforcement des droits humains mais qui relèvent de la coopération internationale au développement ou avec l'Europe de l'Est, de l'aide humanitaire ou qui sont effectuées par des moyens militaires sont cependant exclues du champ d'application de cette loi. Le financement de ces mesures est désormais issu de crédits-cadres pluriannuels, dont les deux premiers ont été approuvés par les Chambres fédérales fin 2003 et entamés à compter du début de l'année 2004.

⁴² Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme* du 19 décembre 2003, *Recueil systématique du droit fédéral* (RS) 193.9 (*Recueil officiel du droit fédéral* [RO] 2004 2157), 4 p.

Le premier crédit-cadre⁴³ porte sur la gestion civile des conflits et la promotion des droits humains et concerne plus particulièrement la Direction politique du DFAE. Il s'élève à 220 millions de francs pour une période minimale de quatre ans à compter de l'année 2004⁴⁴. Chaque année, un rapport⁴⁵ présente le bilan des activités menées au titre de la gestion civile des conflits et de la promotion des droits humains au sein du DFAE.

Selon le dernier rapport en date, les dépenses annuelles allouées à ces activités se situaient, en 2005, à près de 48 millions de francs, dont 86 % en faveur de la gestion civile des conflits et 14 % pour la promotion des droits humains. Environ deux tiers de ces sommes sont des contributions au coût des projets et environ un tiers sert à financer l'envoi d'experts, notamment ceux du Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (PEP), pour des missions bilatérales ou multilatérales.

Le second crédit-cadre porte sur les mesures de promotion civile de la paix que le DDPS effectue à côté de ses activités militaires de maintien de la paix. Il s'élève à 180 millions de francs pour une période minimale de quatre ans à compter de l'année 2004. Les chiffres des dépenses tirées de ce crédit-cadre apparaissent annuellement dans les comptes d'Etat⁴⁷.

Selon le compte de l'année 2005, les dépenses du DDPS pour de telles mesures se sont élevées à un peu plus de 30 millions de francs, dont près de 19 millions pour les trois centres de Genève⁴⁸ et 7 millions et demi pour le réseau ISN de Zurich⁴⁹. Le reste des dépenses a été alloué à des activités civiles au sein Partenariat pour la paix ainsi qu'à des programmes de coopération et de recherche.

Les moyens militaires

Les conditions de l'engagement de moyens militaires en faveur de la promotion de la paix sont prévues par la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire⁵⁰. Les dépenses correspondantes consenties en 2005 se sont élevées à un

⁴³ Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Arrêté fédéral concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme* du 17 décembre 2003 (FF 2004 2041), 2 p.

⁴⁴ Les moyens financiers de ce crédit-cadre sont disponibles depuis le 1^{er} mai 2005 seulement.

⁴⁵ Dernier en date : DFAE, *La paix et les droits de l'homme dans la politique extérieure de la Suisse. Rapport 2005 sur les activités de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme, approuvé par le Conseil fédéral le 31 mai 2006*, 2006, 28 p.

⁴⁶ Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Arrêté fédéral concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures relatives à la promotion civile de la paix au DDPS* du 16 décembre 2003 (FF 2004 2043), 2 p.

⁴⁷ Les comptes d'Etat sont disponibles sur le site Internet de l'Administration fédérale des finances, <<http://www.efv.admin.ch/f/finanzen/index.htm>>.

⁴⁸ GCSP : Centre de politique de sécurité (offres de cours et modules de formation) ; GICHD : Centre international de déminage humanitaire (procédures et technologies de déminage, soutien à la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa) ; DCAF : Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (recherches et conseils pour renforcer le contrôle civil sur les forces armées). Ces trois centres sont cofinancés par le DFAE.

⁴⁹ International Relations and Security Network, hébergé à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (expertises et informations sur la politique de sécurité et les relations internationales).

⁵⁰ Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)* du 3 février 1995, RS 510.10 (RO 1995 4093), 62 p.

peu plus de 42 millions de francs, dont environ 30 millions pour le contingent militaire suisse engagé au Kosovo (SWISSCOY). A ce montant le compte d'Etat 2005 ajoute encore près de 3 millions de dépenses effectuées d'une part dans le cadre de la coopération en matière de sécurité et d'autre part dans le cadre du Partenariat pour la paix sur le terrain.

Pour que cet engagement puisse être ordonné, il faut qu'il se base sur un mandat préalable de l'ONU ou de l'OSCE. Raimund Kunz cite à ce propos l'exemple du Soudan qui montre que cette clause n'est pas secondaire : l'accord de cessez-le-feu au Sud-Soudan, signé début 2002 au Bürgenstock par les parties au conflit sous l'égide de la Suisse et après d'intenses efforts diplomatiques de ce pays, était bilatéral (donc hors ONU) et ne lui donnait alors pas mandat d'envoyer son personnel militaire pour superviser le cessez-le-feu.

D'une manière générale, Raimund Kunz considère l'engagement des moyens civils et militaires comme un processus parallèle et complémentaire. Il donne deux exemples illustrant le fait que les missions civile et militaire de promotion de la paix sont différentes et qu'elles suivent un calendrier qui leur est propre à chacune. Le premier est la guerre des Balkans, lors de laquelle le volet militaire des activités de promotion de la paix a précédé le volet civil. Cet ordre a été influencé uniquement par la situation, qui requérait d'abord d'être stabilisée militairement (interposition) pour que les activités civiles de reconstruction puissent démarrer, ouvrant ainsi la voie au processus politique de réconciliation. Les militaires sont restés dans la région avec leur mission propre et à leurs côtés se trouvaient les acteurs civils qui suivaient leurs propres agendas, tous œuvrant à la promotion de la paix. Le second exemple cité par Raimund Kunz se situe dans la province d'Aceh, en Indonésie, où l'accord de cessez-le-feu a été obtenu en 2002 avec des moyens civils, principalement par le travail du Centre Henry Dunant pour le dialogue humanitaire basé à Genève, et où les observateurs militaires de ce cessez-le-feu sont intervenus par la suite à la demande des acteurs civils de la promotion de la paix.

Les acteurs et les instruments de la promotion de la paix

Au sein du DFAE, la DP IV est particulièrement active dans les processus politiques et diplomatiques, au niveau multilatéral mais aussi, et de plus en plus, au niveau bilatéral. Selon Thomas Greminger, les exemples ne manquent pas où sa division a lancé ou soutenu des initiatives visant à renforcer les normes humanitaires, notamment dans le domaine des mines antipersonnel ou des armes légères. En 2005, elle a par exemple travaillé sur la question du contact avec les acteurs armés non gouvernementaux. La DP IV s'implique également dans des programmes visant à la transformation pacifique des conflits, par exemple au Sri Lanka où elle travaille depuis de nombreuses années avec la société civile locale dans le but d'apporter des éléments de solution au processus de paix officiel. Ce travail a permis à la Suisse non seulement de devenir un pays hôte pour les négociations sur un cessez-le-feu, mais également d'apporter de manière directe une expertise et un contenu à celles-ci sur l'un ou l'autre point en discussion, cela avec l'aval de la Norvège qui reste le principal médiateur du conflit au Sri Lanka.

En ce qui concerne la DDC, toujours au sein du DFAE, Martin Fässler rappelle le choc qu'a constitué, en 1994, le génocide rwandais, lorsque les activités de coopération au développement de la DDC ont été directement confrontées à cette tragédie et que l'instrumentation classique de l'aide ne répondait alors plus, telle quelle, aux besoins. En 1992, la situation postconflit au Mozambique avait déjà poussé la DDC à adapter ses tâches de coopération au développement et à les élargir, de manière à tenir compte de la démobilisation des soldats et de leur réintégration dans la société qui étaient en cours.

Le rôle que peut jouer la coopération internationale au développement dans la prévention et la gestion des conflits est d'ailleurs débattu au niveau international depuis le début des années 1990. L'Agenda pour la paix de l'ONU⁵¹, en 1992, a reconnu la pertinence de ce rôle consistant à s'attaquer aux symptômes et aux causes structurelles des conflits. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté en 1997 des lignes directrices⁵² soulignant que parmi les préoccupations majeures des populations pauvres figurent la sécurité et la paix et que ces dernières constituent alors des objectifs de développement. Un complément à ces lignes directrices⁵³ a été produit par le CAD en 2001, dédié spécifiquement à la prévention des conflits violents. Un rapport du secrétaire général de l'ONU paru la même année⁵⁴ porte sur le même sujet.

Dans cette dynamique, la DDC s'est dotée en juin 2000 d'une stratégie qui définit les cinq thèmes prioritaires sur lesquels elle va concentrer ses activités, toutes visant «à combattre la pauvreté et à éliminer les causes structurelles des conflits»⁵⁵. Le premier de ces thèmes de coopération retenus par la *Stratégie 2010 de la DDC* est la prévention et la résolution des crises, dont les priorités sont, sur le plan opérationnel comme sur le plan de la politique de développement, l'intégration de la dimension conflits dans la coopération au développement, les secours d'urgence, la réhabilitation et la reconstruction⁵⁶. Dans ce thème, la DDC s'engage encore, entre autres, dans les domaines de la migration et de la réinsertion des victimes de conflits ou de l'aide alimentaire.

Outre les cinq thèmes prioritaires, la *Stratégie 2010 de la DDC* en mentionne encore d'autres, de moindre importance mais relevant de la politique de développement, comme par exemple la politique de sécurité et de paix, la partie civile du Partenariat pour la paix ou l'exportation de matériel et de technologies susceptibles d'être utilisés dans des conflits.

Au sein du DDPS, les deux volets, civil et militaire, de la promotion de la paix sont présents. La promotion civile de la paix effectuée par le DDPS est essentiellement confiée aux trois centres genevois et au réseau zurichois évoqués ci-dessus. Le volet militaire de la promotion de la paix mis en œuvre par le DDPS

⁵¹ ONU, *Agenda pour la paix*, op. cit.

⁵² CAD, *Déclaration. Les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, mai 1997, 4 p.

⁵³ CAD, *Prévenir les conflits violents: quels moyens d'action?*, Les Lignes directrices du CAD, Paris, OCDE, 2001, 163 p.

⁵⁴ ONU, *Prévention des conflits armés*, rapport du Secrétaire général, doc. A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001, 40 p.

⁵⁵ DDC, *Stratégie 2010 de la DDC*, Berne, 2000, p. 17.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 18.

repose essentiellement, au plan opérationnel, sur l'envoi de personnel et de matériel dans les zones à l'étranger subissant ou ayant subi un conflit armé. La question de l'armement de ces militaires suisses engagés à l'étranger a été tranchée positivement lors de la votation populaire du 10 juin 2001, puis intégrée dans la révision de la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire en septembre de cette même année.

Les défis de la cohérence

La promotion de la paix mise en œuvre par la Suisse fait intervenir un grand nombre d'acteurs, au sein de l'administration fédérale, comme cela vient d'être exposé, mais également dans le milieu académique ou associatif. De plus, la promotion de la paix n'est qu'une des facettes des relations extérieures de la Suisse, les autres ayant également toute leur importance. Enfin, la Suisse partage le champ international de la promotion de la paix avec de nombreux autres pays et organisations. Dans cette configuration, la recherche de cohérence est difficile mais requise.

Bien que les questions de cohérence puissent se poser à tous les niveaux, dès lors qu'une politique est mise en œuvre, et qu'elles ne doivent pas être sous-estimées, le présent chapitre se limite volontairement à celles qui se situent au sein même de la politique de promotion de la paix.

Le premier niveau auquel peuvent se poser des questions de cohérence est celui des ressources mises à la disposition des activités de promotion de la paix. L'élargissement des enjeux sécuritaires et des menaces depuis la fin de la guerre froide a été à l'origine du développement considérable de la conception de la promotion de la paix en Suisse. Pour transposer un tel développement au plan opérationnel, et éviter ainsi une source d'incohérences entre les objectifs et les moyens de la politique de promotion de la paix, des ressources financières de plus en plus importantes doivent être dégagées. Les actions de déminage coûtent par exemple fort cher. Les crédits-cadres en vigueur depuis le début de l'année 2004 en faveur de la promotion civile de la paix constituent de ce point de vue une réponse adéquate.

Le deuxième niveau d'incohérences possibles se situe dans la mise en pratique même de toute la politique suisse de promotion de la paix. Thomas Greminger aborde la question sous l'angle de la coordination entre services fédéraux, qui constitue certes une condition nécessaire de la cohérence. Selon lui, cette coordination existe, notamment par l'échange mutuel d'informations dans un cadre structuré et institutionnalisé, pour les pays où plusieurs services fédéraux sont impliqués en faveur de la promotion de la paix (les Balkans par exemple). Dans ce domaine en particulier, Thomas Greminger ne voit pas de problèmes cruciaux de coordination, même si des défis sont parfois à relever, en particulier dans les relations bilatérales qui peuvent être sources de brouille entre gouvernement aidant et gouvernement aidé. Pour contribuer encore à une meilleure coordination, Martin Fässler est d'avis qu'il est nécessaire de rassembler et de mélanger les acteurs qui travaillent sur les problématiques en question et qui sont issus de différents services fédéraux. La formation conjointe de ces acteurs est déjà une réalité effective, mais il s'agit, selon lui, d'aller plus loin dans l'in-

tégration des forces disponibles au sein de l'administration fédérale. Il entend par là la mobilité des ressources humaines entre les services fédéraux actifs dans la promotion de la paix, mais également l'échange d'informations capitalisées à partir des expériences vécues, celles du DDPS pouvant être par exemple très utiles à la DDC et vice-versa.

Pour Raimund Kunz, les principales sources d'incohérence de la politique suisse de promotion de la paix tiennent au caractère d'abord réactif des réponses que donne la Suisse aux opportunités qui se présentent à elle. Il cite un exemple concret et toujours actuel au sujet de l'Afghanistan, où quatre militaires suisses sont présents au sein de l'International Security Assistance Force (ISAF) (sur un total d'environ 8000 hommes) : une demande d'augmentation de cet effectif est parvenue au commandant suisse sur place, qui l'a ensuite transmise au DDPS à Berne. Les responsables consultés, au sein de ce département fédéral, ont répondu par l'affirmative mais sans du tout se demander si la DP IV ou la DDC avaient peut-être déjà des activités sur place. Ce n'est que lorsqu'il s'est agi pour eux de trouver un soutien politique pour l'envoi de ces militaires additionnels en Afghanistan qu'ils ont réalisé que la DDC était active dans ce pays et qu'elle pourrait alors les soutenir politiquement. Raimund Kunz regrette que la demande initiale n'ait pas été l'occasion de réunir les principaux acteurs de la promotion de la paix en Suisse, ce qui aurait peut-être permis de trouver une réponse à la question de savoir ce que veut faire ce pays en Afghanistan dans le domaine. Selon lui, la fragmentation institutionnelle fait que c'est davantage la manière dont une tâche arrive qui influence la façon dont elle sera traitée dans l'administration fédérale qu'une véritable réflexion préalable sur ce que la Suisse peut et veut faire d'une telle tâche.

Martin Fässler appelle cela un manque de vision stratégique dont souffre la Suisse et que d'autres pays parviennent pourtant à développer. Selon lui, il existe dans chaque service fédéral une tendance pragmatique à se jeter sur les opportunités qui s'offrent et à s'organiser en fonction de celles-ci. Il ne nie pas la qualité du travail qui est effectué dans ce cadre mais regrette son aspect peu stratégique. Il plaide alors pour une constance dans la circulation et le partage de l'information (en particulier celle qui est tirée des expériences vécues dans les pays en conflit ou l'ayant été) entre les différents services fédéraux actifs dans la promotion de la paix. A ses yeux, si ce « courant normal » de l'information était assuré entre ces services, il ne serait pas si difficile pour eux de répondre, même rapidement, mais de concert, aux opportunités d'actions qui se présentent continuellement dans les pays où la Suisse développe ses activités de promotion de la paix.

Un troisième élément touchant à la cohérence de la politique suisse de promotion de la paix est l'élargissement croissant du champ de la coopération internationale au développement depuis le début des années 1990. L'instrumentation classique de l'aide a dû être adaptée car elle avait montré ses limites pour répondre aux besoins des populations dans les Etats fragilisés par la guerre, ceux-ci ne disposant plus même de la capacité d'absorption minimale de cette aide. Dans ce mouvement d'adaptation, toute la politique d'aide est aussi devenue plus politique. Depuis le 11 septembre 2001, les considérations de sécurité sont en effet devenues dominantes et ont pénétré les politiques d'aide au développement de nombreux pays du CAD. La Suisse semble toutefois épargnée par

ce qu'on peut considérer comme un retour en arrière, c'est-à-dire la tendance au rattachement de la conduite de l'aide à l'agenda politique, un peu comme au temps de la guerre froide. Une étude de la DDC⁵⁷, cherchant à analyser les causes et les conséquences des attentats du 11 septembre 2001 et leurs implications sur le mandat, les stratégies et les principes opérationnels qu'elle s'est fixés, parvient à la conclusion que ces attentats appellent au renforcement du rôle préventif de la coopération internationale au développement et à une meilleure cohérence dans celle-ci, tant au niveau opérationnel qu'au niveau institutionnel.

Enfin, un quatrième niveau d'incohérence envisageable au sein de la politique de promotion de la paix est celui qui naît d'une mise en relation entre, d'une part, les efforts diplomatiques de la Suisse sur le plan multilatéral et, d'autre part, l'intégration au niveau national des engagements qu'elle a pris internationalement. N'ayant pas été discutée pendant l'interview, cette dialectique sera simplement illustrée par un exemple frappant, celui des armes légères. La Suisse a en effet déployé beaucoup d'efforts au sein de l'ONU pour élaborer un accord de lutte contre le commerce illicite des armes légères qui soit contraignant et efficace. Elle a également lancé avec succès une initiative avec la France pour mettre en place un mécanisme international de traçage des armes légères⁵⁸. Au niveau national cependant, les débats actuels sur la révision de la Loi sur les armes ont pour le moment achoppé sur la création d'un registre national des armes, pourtant conseillé par l'OSCE et requis par le Programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, auquel la Suisse est partie prenante. «L'idée de créer un registre recensant les armes à feu en circulation en Suisse semble définitivement enterrée. Elle a été rejetée par 17 voix contre 8. L'extension de l'obligation de marquage des armes a subi le même sort.»⁵⁹ L'intégration des obligations découlant du nouvel instrument de l'ONU dans la révision actuelle de la Loi sur les armes n'étaient toutefois pas prévue telle quelle, car le Conseil fédéral s'est engagé en mars 2006 seulement à charger un groupe de travail interdépartemental d'étudier comment la Suisse pourra appliquer ces obligations⁶⁰. Tant que ce groupe de travail ne sera pas créé et qu'il n'aura pas rendu son rapport, le défi de cohérence dans ce domaine particulier reste tout de même entier.

Conclusion

L'examen attentif de toutes les mutations qu'a subies la politique extérieure suisse depuis la fin de la guerre froide, en particulier dans les domaines de la sécurité et de la paix, de tous les défis aussi auxquels la Suisse est confrontée dans la conduite de cette politique, est très instructif sur plusieurs plans.

⁵⁷ SDC, *11 September 2001 : Terrorist Violence and Its Significance for Development Cooperation*, SDC Working Paper, n° 1/2002, Bern, May 2002, 15 p.

⁵⁸ Pour une description du Programme d'action et de cette initiative, voir IUED, *Annuaire suisse de politique de développement 2006. Faits et statistiques*, vol. 25, n° 1, Genève, IUED, 2006, pp. 181-184.

⁵⁹ ATS, *Armes d'ordonnance dans le placard. La commission compétente du National ne veut pas serrer la vis*, communiqué de presse, 5 septembre 2006.

⁶⁰ Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Banga («Armes légères et de petit calibre. Mesures d'application», déposée le 14 décembre 2005 au Conseil national, interpellation 05.3803), 1^{er} mars 2006.

D'abord, il montre que le chemin est long et tortueux pour faire avancer les mentalités, les lois et les institutions, en Suisse mais également sur le plan multilatéral, face aux questions cruciales touchant à la sécurité et à la paix dans le monde. L'adhésion de la Suisse à l'ONU, les bilatérales avec l'Union européenne, la participation au Partenariat pour la paix et à des missions de maintien de la paix, le débat sur l'opportunité d'un registre des armes légères (pourtant lourdes dans leurs conséquences humanitaires) sont autant d'exemples qui illustrent la difficulté d'adapter la politique suisse de sécurité et de paix à la nouvelle donne mondiale. Des années s'écoulent souvent pendant lesquelles l'objet est sans cesse remis sur le métier après avoir été mis en veilleuse en attendant une meilleure constellation politique ou de nouveaux développements propres à faire avancer le débat.

Ensuite, si le chemin a été long et qu'il en reste indéniablement encore beaucoup à parcourir, il faut reconnaître aux autorités fédérales un certain courage et de la pugnacité dans leur entreprise de refondation de leur politique de sécurité et de paix après la chute du mur de Berlin. C'est le deuxième enseignement qu'il faut tirer de l'examen dont rend compte cet article. Il leur a fallu vaincre toutes sortes de résistances au changement, par exemple relativiser le rôle d'icônes nationales comme la neutralité ou l'armée ou exposer la Suisse par des prises de position sur le plan multilatéral⁶¹. Il en va de même dans l'exercice de l'autocritique, notamment autour de la question des fonds en déshérence.

Toutefois, et ce pourrait être un troisième enseignement, la Suisse est confrontée dans cette entreprise à de sérieuses questions de cohérence dans la mise en œuvre de sa politique de sécurité et de paix. Le courage est certes nécessaire, comme la patience d'ailleurs, mais toutes ces qualités apparaissent comme un peu vaines si la Suisse agit de manière réactive comme le suggèrent les interlocuteurs de l'interview. A ce constat tout de même assez dur, il faut opposer le fait qu'avec les crédits-cadres votés, la planification de cette politique est sans doute plus facile qu'auparavant et que cela devrait contribuer à la rendre plus prévisible et toujours plus proactive. Avec la volonté de dédier une part toujours plus importante de cette politique aux instruments civils, ce mouvement devient palpable.

Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence d'une stratégie globale en la matière, ces actions, mêmes les plus proactives, s'apparentent à de petits coups de gouvernail, incapables dans les faits de modifier durablement la trajectoire de la politique suisse de sécurité et de paix. Car, dans ce domaine comme dans d'autres, la Suisse n'est pas une petite barque, comme on pourrait le croire, mais un véritable paquebot, du fait de la formidable inertie de son mécanisme interne de décision.

⁶¹ Lire à ce sujet: M. Calmy-Rey, *Politique de puissance – politique d'influence: opportunités et limites d'une politique d'influence*, allocution prononcée le 21 août 2006 à l'occasion de la Conférence des ambassadeurs 2006 à Berne.

Les fondements de la politique extérieure suisse en matière de paix, de sécurité et de coopération internationale

Constitution fédérale (art. 54, al. 2 et art. 101 Cst)		
Conseil fédéral		
<i>Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90</i> (1993), incluant en annexe le <i>Rapport sur la neutralité</i> <i>Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération</i> (2000) <i>Rapport sur la politique de sécurité. La sécurité par la coopération</i> (1999)		
Direction du développement et de la coopération (DDC)	Division politique IV (DP IV)	Direction de la politique de sécurité (DPS)
Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (1976)	Loi fédérale sur des mesures de pro- motion civile de la paix et de renfor- cement des droits de l'homme (2003)	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (1995)
<i>Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement</i> (2003)	<i>Message concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme</i> (2002)	<i>Message concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures relatives à la promotion civile de la paix au DDPS</i> (2002)
Crédit-cadre: 4400 mio depuis 2004 pour une période minimale de 4 ans Rapports annuels de la coopération internationale de la Suisse	Crédit-cadre: 220 mio depuis 2004 pour une période minimale de 4 ans Rapports annuels sur les activités de gestion civile des conflits et de pro- motion des droits de l'homme	Crédit-cadre: 180 mio depuis 2004 pour une période minimale de 4 ans
Autres documents (à titre d'exemple – liste non exhaustive)		
<i>Développement de la paix. Lignes directrices de la DDC</i> (2003)	Manuel du Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (2005)	Rapports annuels du Conseil fédéral sur la participation de la Suisse au Conseil de partenariat euro-atlan- tique et au Partenariat pour la paix
<i>Prévention des crises et consolida- tion de la paix. Le rôle de la coopé- ration au développement</i> (2000)	<i>Strategie des Bundes 2004-2007 zum Personenminenengagement der Schweiz</i> (2003)	
<i>11 September 2001 : Terrorist Vio- lence and Its Significance for Deve- lopment Cooperation</i> (2002)		