

ENGAGEMENTS DE L'ARMÉE À L'ÉTRANGER: BILAN ET OPTIONS

La contribution de l'armée suisse à la gestion internationale des crises a jusqu'à présent été modeste. La différence par rapport à des Etats comme l'Autriche, la Suède et la Finlande est marquante. L'extension prévue depuis longtemps de la promotion militaire de la paix servirait les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité, mais elle a jusqu'ici échoué faute de volonté politique. Il convient d'étudier les contributions de niche de haute valeur qui sont susceptibles de réunir l'approbation de la majorité. Le pragmatisme est de mise chez les partis politiques pour arriver à une solution de compromis.



Super Puma de la Swisscoy au Kosovo

Photo: Armée suisse, État-major de conduite de l'armée

Les engagements de l'armée suisse à l'étranger sont controversés depuis longtemps. Dans le cadre de l'élaboration du nouveau Rapport sur la politique de sécurité, ils sont l'un des débats majeurs. Les opinions varient entre la renonciation complète aux engagements à l'étranger et les propositions pour une extension substantielle. Aucune majorité parlementaire solide ne se dessine pour l'un ou l'autre de ces axes de poussée. Même entre les têtes du Département de la défense et de celui des affaires étrangères, aucun consensus ne règne sur cette question, ce qui ne fait qu'ajouter aux difficultés qu'engendrent le positionnement stratégique et le pilotage politique de la promotion militaire de la paix.

Il est de fait que la contribution jusqu'ici fournie par l'armée suisse à la gestion internationale des crises a pris des proportions modestes. C'est ce que montre aussi une

comparaison avec d'autres Etats neutres ou non-alliés en Europe. Au temps de la guerre froide, la Suisse, l'Autriche, la Suède et la Finlande poursuivaient des stratégies sécuritaires analogues quant au fond, qui étaient axées sur une défense nationale autonome. Depuis le revirement stratégique, le cours suivi par la Suisse en matière de politique de sécurité se distingue nettement des stratégies adoptées par les autres pays.

L'Autriche, la Suède et la Finlande s'alignent aujourd'hui systématiquement sur la tendance suivie par l'ensemble de l'Europe vers une politique de sécurité coopérative au sens d'une maîtrise commune des crises et des risques. L'Autriche et la Suisse ont fortement réduit l'effectif de leurs troupes, transformé les forces armées en un instrument de crise multifonctionnel et fait de la promotion militaire de la paix une tâche influençant les structures. En raison de sa proxi-

mité avec la Russie, la Finlande tient certes à conserver un effectif de troupes important et une défense territoriale forte, mais partage toutefois les mêmes vues s'agissant de la gestion internationale des crises.

La Suisse a certes réduit les effectifs et transformé l'armée, mais n'a que dans une mesure limitée orienté sa politique de sécurité vers la coopération et la gestion des crises. La mission de l'armée «Promotion de la paix» n'a trouvé qu'une place insignifiante dans la pratique politique et n'a eu jusqu'ici que peu d'écho dans le développement des forces armées. Le déplacement des centres de gravité intervenu avec l'étape de développement 2008/11 des forces de défense à des forces de sécurité se rapporte largement à des tâches de l'armée au plan intérieur. En Suisse, sécurité et défense continuent d'être conçues principalement à l'échelon national.

L'orientation de la Suisse en matière de politique de sécurité est en partie le corollaire de sa non-adhésion à l'UE. Une raison plus profonde est à rechercher dans la conception traditionnelle du rôle de la Suisse dans le monde, qui est marquée par les expériences spécifiques faites durant la Seconde Guerre mondiale et pendant la guerre froide et qui se répercute aussi bien sur la politique européenne que sur la politique de sécurité. Une compréhension de la neutralité allant au-delà du noyau du droit international, une conception de la sécurité fondée sur la défense nationale

autonome et une solidarité internationale focalisée sur l'aide humanitaire et les prestations de service civiles constituent encore et toujours des éléments importants de la conscience suisse. L'efficacité durable de cette trilogie se manifeste dans les positions que prennent des partis de droite comme de gauche en matière de politique de sécurité, lesquels ont, vis-à-vis des engagements à l'étranger, une attitude plus sceptique que les partis comparables dans d'autres Etats.

Eu égard au système de la démocratie directe adopté en Suisse, ce conception de rôle se reflète aussi dans la politique suisse de promotion de la paix. En disant non à un bataillon de casques bleus en 1994, le souverain a placé les aiguillages pour une retenue qui a perduré jusqu'à présent au niveau de la promotion militaire de la paix. Les bases légales ont depuis lors été rédigées de manière restrictive afin d'assurer une majorité de suffrages au plan de la politique intérieure. L'extension remarquable de la promotion civile de la paix intervenue ces dernières années peut, dans ce contexte, aussi être comprise comme une compensation du faible engagement de l'armée à l'étranger quand bien même les mesures civiles sont moins controversées par les politiques.

Si la volonté politique limitée pour une promotion militaire de la paix peut être expliquée, la question se pose tout autant de savoir dans quelle mesure la retenue de la Suisse dans ce domaine correspond à la menace telle qu'elle se présente. Une extension significative de l'engagement de la Suisse à l'étranger est certes à peine réalisable à court terme, d'autant plus que sur la toile de fond que constituent la complexité croissante des crises, la situation difficile qui prévaut en Afghanistan et les pressions budgétaires qui vont en augmentant après la crise financière, d'autres Etats ont aussi de la peine en ce qui concerne la viabilité de la promotion de la paix en termes de politique intérieure. Toutefois, une stratégie visant un profilage plus net de la promotion de la paix est dans l'intérêt de la Suisse au plan de la politique extérieure et de sécurité à long terme. Les lignes qui suivent indiquent des options pour la future promotion militaire de la Suisse, sur la base d'un inventaire et d'une discussion sur ses intérêts actuels.

Inventaire

La qualité des contributions que l'armée suisse a jusqu'à présent apportées à la gestion militaire des crises est incontestée et

Promotion militaire de la paix en comparaison								
	Suisse		Finlande		Autriche		Suède	
Membres de l'armée engagés à l'étranger Ø 2005–09	271		785		1254		893	
dont dans l'ouest des Balkans (Feb. 2009)	90.74%		75.64%		55.85%		39.16%	
Contingents (≥20)	Fév. 09	Maxi-mum*	Fév. 09	Maxi-mum*	Fév. 09	Maxi-mum*	Fév. 09	Maxi-mum*
Kosovo: NATO KFOR	220	220	450	510	623	623	253	650
Bosnie: EUFOR Althea	26	27	53	200	103	291	0	77
Tchad: EUFOR	-	-	61	61	175	175	79	200
Liberia: UNMIL	-	-	-	-	-	-	0	234
Golan: UNDOF	-	-	-	-	383	383	-	-
Liban: UNIFIL	-	-	0	205	-	-	0	42
Afghanistan: NATO ISAF	-	-	80	100	-	-	280	350

Source: IISS Military Balance 2005–09

Le maximum se réfère aux années 2005–09

correspond aux standards internationaux. Non seulement les contingents militaires suisses, mais aussi les prestations des observateurs militaires et des spécialistes sont appréciées. En revanche, la Suisse se distingue des autres Etats comparables en ce qui concerne la quantité, le niveau d'ambition et les conditions-cadres légales.

Les cinq dernières années 271 membres de l'armée se sont trouvés en moyenne engagés à l'étranger dans le but de promouvoir la paix. C'est trois fois moins que pour la Finlande et la Suède et presque cinq fois moins que dans le cas de l'Autriche (cf. encadré). Il faut aussi constater qu'avec sa compagnie Swisscoy au Kosovo, comprenant jusqu'à 220 membres de l'armée, et ses deux équipes de liaison et d'observation et ses quatre officiers d'état-major en Bosnie, la Suisse ne fournit que deux contingents comprenant 20 membres de l'armée ou plus. Les trois autres Etats ont ces dernières années engagé entre quatre et six contingents, l'effectif maximum du contingent détaché au Kosovo dépassant, dans les trois cas, 500 soldats. Tandis que les contingents comprenant des soldats suisses armés n'ont été jusqu'ici engagés que dans l'ouest des Balkans, la Finlande, la Suède et l'Autriche sont en outre présentes sur place au Proche-Orient et en Afrique, les deux Etats scandinaves étant en plus aussi engagés en Afghanistan. L'Autriche a par ailleurs défini un périmètre géographique pour de possibles interventions qui, en plus des régions déjà mentionnées, englobe également le Caucase, la région de la mer Noire et l'Asie centrale.

La Suisse se distingue des autres Etats entrant dans la comparaison également en ce qui concerne le niveau d'ambition. En effet, ces derniers assument déjà des responsabilités de conduite dans les engagements

internationaux. En 2004 par exemple, la Finlande a, en tant que premier Etat non-membre de l'OTAN, commandé une brigade multinationale au Kosovo. Tous les trois Etats fournissent en plus des contingents substantiels qui viennent étoffer les forces de réaction aux crises de l'UE. La différence est marquée aussi en ce qui concerne la grandeur indicative pour le nombre de membres de l'armée dans les engagements futurs. Si les politiques ont fixé le cadre à 1500 soldats en Autriche et à 1700 hommes en Suède (dès 2014), le Conseil fédéral et le Parlement en Suisse cherchent depuis des années à doubler les capacités pour les engagements à l'étranger en les faisant passer à 500 membres – sans toutefois procéder aux adaptations structurelles et légales nécessaires à cet effet.

Une différence importante au niveau des bases légales, par exemple en comparaison avec l'Autriche, concerne le principe général du volontariat propre à la Suisse. En Autriche, il est applicable aux soldats de milice qui représentent quelque 60% des contingents pour les opérations de stabilisation. Pour les unités dites de «présence de cadres», il existe par contre une obligation de s'engager à l'étranger. L'annulation de la disposition édictée depuis quelques années seulement dans l'Ordonnance suisse sur le service militaire obligatoire selon laquelle une promotion à des fonctions plus élevées d'officier de carrière était liée à l'expérience acquise dans la gestion des crises, rend une extension des engagements à l'étranger encore plus difficile. En Suisse, contrairement à d'autres Etats, un engagement à l'étranger agit toujours plutôt comme un frein à la carrière plutôt qu'il ne la facilite.

Au niveau de la loi militaire, il est par ailleurs frappant de constater que la

Suisse est la seule à lier impérativement les engagements pour la promotion de la paix à un mandat de l'ONU et, partant, à la capacité de statuer du Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans la pratique, la pertinence de cette différence est toutefois insignifiante, car même les Etats comparables ne participeraient que dans des circonstances très particulières à des missions ne faisant pas l'objet d'un mandat de l'UE par exemple. Bien plus significatif est le fait que la Suisse est le seul parmi ces Etats à restreindre juridiquement l'éventail des tâches en excluant la «participation à des combats visant à imposer la paix». Compte tenu de la complexité croissante des crises et de la multiplicité des mesures visant à promouvoir la paix, cette disposition de la loi militaire réduit la marge de manœuvre de la Suisse.

Les intérêts de la Suisse

Du point de vue de la politique de sécurité, bien des arguments militent en faveur d'un meilleur établissement de la promotion de la paix au plan de la politique intérieure et au sein de l'armée et d'une plus grande transparence d'action vis-à-vis de l'extérieur. Tandis que l'environnement immédiat de la Suisse est caractérisé par une stabilité stratégique, on peut distinguer de nombreux foyers de conflits à la périphérie de l'Europe, dans un arc de crise qui part de l'Afrique, traverse le Proche-Orient et aboutit dans le Sud-est asiatique. Les phénomènes de violence qui y sont liés comme l'extrémisme, la criminalité organisée, le terrorisme et la prolifération des moyens de destruction massive représentent aujourd'hui, du fait de la globalisation, des défis de première importance pour la sécurité des Etats européens. De même, la pression migratoire qui émane de ces Etats déchirés par les conflits peut être considérable. La distance géographique ne peut, dans le contexte d'une interdépendance mondiale croissante, offrir qu'une protection très relative contre les menaces et les risques importants.

Un partage plus large des charges et des responsabilités dans la prévention et la maîtrise de ces crises sur place est par conséquent dans l'intérêt de la Suisse en termes de politique de sécurité. Les missions de stabilisation internationales ne sont nullement un projet néocolonial de l'Occident comme cela a parfois été suggéré dans le sillage de la guerre en Irak en tous points contraire au droit international. A l'ère de la mondialisation, elles sont bien plus une nécessité politique et sécuritaire

pour la protection de la population suisse.

Si l'armée suisse ne s'aligne pas sur les menaces vraisemblables, elle risque de perdre sa légitimité à moyen terme. Ce danger semble d'autant plus réel que les travaux actuellement réalisés dans le cadre du Rapport sur la politique de sécurité mettent en lumière un scepticisme persistant de la part des cantons et de la police vis-à-vis d'un renforcement du rôle de l'armée à l'intérieur du pays. Par ailleurs, non seulement les retours d'expérience jusqu'ici limités des engagements à l'étranger au profit du développement de l'armée, mais aussi le fait que la Suisse se tient à l'écart de l'Agence de défense européenne menacent de restreindre les options d'action s'agissant des structures et des capacités militaires. Même dans le cas improbable d'une menace militaire pesant sur la Suisse, les inconvénients pour la Suisse seraient de taille, une défense efficace n'étant aujourd'hui pensable que dans un cadre européen.

Sous l'angle financier, peu de facteurs s'opposent à la promotion de la paix. Les coûts directs découlant des engagements courants s'élèvent annuellement à 53 millions de francs. Même la facture «tous frais compris» devrait rester inférieure à 100 millions de francs. Le potentiel d'épargne est donc faible, mais l'importance en termes de politique de sécurité est considérable.

Options

Les options de la promotion de la paix doivent être déterminées en phase avec ce qui est faisable au plan de la politique intérieure. Une extension quantitative importante paraît irréaliste à court terme. Il s'agit néanmoins de s'accrocher à cet objectif. Dans ce contexte, il faudra aussi discuter dans quelle mesure la tendance européenne à s'engager plus massivement en Afrique pour des raisons de politique en matière de migrations et de sécurité est pertinente pour la Suisse.

La prolongation de l'engagement de la Swisscoy au-delà de 2011 deviendra un enjeu prioritaire à court terme. L'importance de la contribution suisse s'accroît parallèlement à la réduction des effectifs de la KFOR. Toutefois, les Etats encore présents au Kosovo n'ont jusqu'ici pas réussi à s'entendre sur la manière dont il convient de réaliser le passage de 10 000 troupes actuellement aux 2500 troupes visées. Nombre d'Etats veulent rester sur place avec de plus gros contingents pour

échapper à la pression américaine visant à étoffer les effectifs en Afghanistan. Le déplacement des centres de gravité au sein de la KFOR de l'infanterie vers des équipes de liaison et de surveillance comme en Bosnie convient parfaitement à la Suisse, car ses soldats de milice disposent d'avantages comparatifs en ce qui concerne les aptitudes civiles. Sa force de négociation demeure toutefois faible, raison pour laquelle le profil de prestations et l'ampleur de sa contribution future ne sont pas encore prévisibles.

Parallèlement à l'engagement au Kosovo, différentes niches se présenteront ces prochaines années sous forme d'options susceptibles de réunir la majorité parlementaire. Elles ne permettront toutefois pas de bénéficier du même reflux d'expériences pour l'armée, mais fourniront néanmoins encore des contributions importantes à la gestion des crises. Il sera ici vital que la Suisse suive une analyse scrupuleuse de l'utilité et de la demande. Non seulement l'UE, mais aussi l'ONU ont ces dernières années identifié des lacunes importantes au niveau des capacités. Pour la Suisse, il s'agit d'évaluer quelles sont les failles qui ne seront pas encore comblées même à moyen terme et qui laisseront de la place pour une politique de niches. Le fait est que de nombreux Etats européens se livrent actuellement à des réflexions sur la manière dont ils pourraient, en recourant à des capacités spéciales, mieux profiler leurs contributions dans le cadre des tâches internationales.

Une contribution de haute valeur (*high value asset*) particulièrement intéressante pour la Suisse pourrait intervenir dans le domaine du transport aérien tactique. Les hélicoptères de transport qui peuvent aussi être utilisés en terrain difficile sont particulièrement demandés. Un tel module prendrait toute sa valeur principalement au cas où la Suisse pourrait aussi prendre en charge la sécurité et la logistique. Une délocalisation de ces tâches complémentaires serait toutefois aussi envisageable. Une grande demande prévaut également dans le domaine des prestations de services de renseignements, par exemple en ce qui concerne la «*situation awareness*» (obtention des informations, surveillance, reconnaissance). Les unités du génie sont également prisées.

La Suisse a jusqu'à présent fait de bonnes expériences avec l'envoi d'observateurs militaires, d'officiers d'état-major et de

démineurs humanitaires. Les besoins internationaux en la matière permettraient un léger accroissement de 25 personnes aujourd'hui à quelque 40 à 50 personnes. Ces prestations sont toutefois peu visibles et ne contribuent donc guère à profiler la promotion de la paix. Il en va de même pour l'accumulation de connaissances d'expert par exemple en matière de stockage et d'élimination des moyens de combat ou en ce qui concerne la réforme des secteurs de sécurité. La Suisse pourrait toutefois apporter des contributions importantes dans ces domaines.

Une focalisation unilatérale sur l'ONU en tant que récipiendaire des prestations fournies par la Suisse n'est pas à l'ordre du jour. Toutefois, l'ONU a un grand besoin d'apports de grande valeur. La collaboration militaire dans le cadre de l'ONU se révèle toutefois souvent plus difficile qu'au sein des organisations régionales euro-atlantiques. De même, le dense tissu d'intérêts avec l'UE dans le cadre des accords bilatéraux milite en faveur d'un engagement dans la gestion européenne des crises. Indépendamment de l'agencement concret de la future politique de promotion de la paix, il faut en fin de compte repenser les structures d'incitation destinées à encourager les engagements à l'étranger. Parallèlement aux aspects déjà mentionnés, il convient également de citer l'imputation équivalente des jours de service accomplis à l'étranger sur l'obligation de servir en Suisse.

La Suisse dispose à tous égards de possibilités de mieux profiler ses contributions à la gestion des crises. Une mission du Rapport sur la politique de sécurité consistera à présenter au moins les différentes options qui se présentent pour l'armée suisse. Ensuite, beaucoup de choses vont dépendre de la capacité du Conseil fédéral et des politiciens de la sécurité au sein des partis à s'entendre sur les paramètres de référence d'une solution de compromis. Pour les partis politiques, le pragmatisme est de mise.

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

I Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

Parus jusqu'à présent

- N° 68: Finlande: gestion des crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: Pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives
- N° 35: Politique suisse au Proche-Orient: ambitieuse et controversée
- N° 34: Opérations d'information: tendances et controverses
- N° 33: Lézardes sous la fondation: l'OTAN après le sommet de Bucarest
- N° 32: Open Source Intelligence: nouveau paradigme du renseignement?
- N° 31: Secteur européen de l'armement: l'Etat sera obligé de s'adapter
- N° 30: Gestion des risques et politique de sécurité
- N° 29: L'indépendance contestée du Kosovo
- N° 28: La PESD après le Traité de Lisbonne
- N° 27: Tendances stratégiques actuelles
- N° 26: Changement climatique et politique de sécurité
- N° 25: Après Annapolis: processus de paix fragile au Proche-Orient
- N° 24: Conflits liés à l'environnement: importance et solutions
- N° 23: Gestion stratégique des crises: tendances et concepts
- N° 22: Comparaison des forces de réaction rapide de l'OTAN et de l'UE
- N° 21: La Turquie à l'orée d'une réorientation stratégique?
- N° 20: Neutralité et capacité d'action extérieure de la Suisse
- N° 19: Corée du Nord: vers le désarmement nucléaire?
- N° 18: La montée des islamistes au Proche-Orient: démarcation et dialogue
- N° 17: Après les élections: la politique étrangère de la France en transition
- N° 16: Infrastructures critiques: vulnérabilités et protection
- N° 15: Que veut la Russie? Ambitions et limites d'une grande puissance
- N° 14: Politique de défense allemande: continuité et évolution
- N° 13: L'économie de la drogue sur l'angle de la politique de sécurité
- N° 12: La défense antimissile américaine: un défi stratégique pour l'Europe
- N° 11: Stabilisation difficile en Afghanistan
- N° 10: L'UE et la transformation de sécurité européenne