Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 149 (2004)
Heft: 10

Artikel: L'armée au service de la politique étrangère
Autor: Dardel, Jean-Jacques de
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-346416

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

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

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

Download PDF: 07.01.2026

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

L'armée au service de la politique étrangère

Si l'adage de Clausewitz plaçant l'armée au service suprême de la politique étrangère vaut sans doute aujourd'hui encore pour les grandes puissances, comme il était jadis pertinent pour les royaumes combattants, il ne s'est guère appliqué à la Confédération issue du Sonderbund ou à la Suisse moderne. L'armée a été jusqu'à la chute du mur de Berlin le facteur dissuasif constituant l'âme de notre neutralité. Autour de ce noyau dur mais passif, la politique étrangère visait à s'activer au-delà des frontières, pour garantir en parallèle la sécurité et la prospérité du pays. Armée et diplomatie étaient alors complémentaires, mais ne vivaient guère en interaction.

Ambassadeur Jean-Jacques de Dardel[1]

Tout au plus l'armée servait-elle en arrière-plan la cause de la politique étrangère, en garantissant – jusqu'à un certain point – une zone géographique stable au cœur du continent. Cette donnée stratégique d'intérêt général ajoutait à la crédibilité d'une diplomatie visant l'équilibre de nos relations internationales, ainsi qu'une universalité nous amenant à développer nos liens avec tous les Etats de la planète.

Certes, depuis la fin de la guerre de Corée et l'envoi d'un corps d'officiers à Panmunjom (jusqu'à une centaine à son zénith, dans les années 50), puis l'envoi clairsemé, mais régulier, d'observateurs, d'experts et de petits contingents non armés, en Afrique ou au Moyen-Orient notamment, l'armée a ponctuellement contribué de manière plus active aux bons offices de la Suisse. Par ailleurs, le développement de notre Corps suisse d'aide en cas de catastrophe a sans doute bénéficié des méthodes de travail acquises à travers notre armée de milice. Plus généralement, toute une formation de conduite et d'état-major a aussi contribué aux rouages, au fonctionnement, voire aux performances de notre diplomatie. Mais ces quelques influences positives sont demeurées indirectes, points de contact somme toute épars et secondaires dans le parallélisme sans inter-fécondation notable entre l'armée et la politique étrangère.

A. Un environnement en mutation

L'évolution des menaces

Tout ceci a bien changé avec l'effondrement du bloc communiste, la déliquescence des idéologies et la disparition de l'antagonisme Est-Ouest, phénomènes ayant pour conséquence une diminution considérable de toute menace militaire conventionnelle contre la Suisse.

Un nombre significatif de pays qui ont laissé leurs régimes autoritaires derrière eux partagent désormais avec nous des valeurs communes, telles qu'une démocratie pluraliste, une économie de marché, le respect des droits de l'homme ou de l'Etat de droit. Ceci a mené à une expansion vers l'Est des diverses institutions multilatérales, telles que le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'OTAN et l'Union européenne. Ces deux dernières connaîtront cette année le plus grand élargissement de leur histoire avec sept, respectivement dix nouveaux membres. Les conditions d'admission posées par ces organisations à leurs candidats – le respect de la démocratie et de l'Etat de droit, le contrôle démocratique des forces armées et des appareils de sécurité, la transparence des budgets de la défense et l'établissement de rapports de bon voisinage avec leurs voisins – sont naturellement à même de contribuer à la stabilité et à la sécurité de notre continent.

Mais nous avons également été les témoins de la recrudescence de vieux dangers, dont la conjonction et l'intensité constituent une problématique nouvelle. Il en va ainsi de l'érup-

[1] *Docteur ès sciences politiques, chef du Centre de politique de sécurité internationale (CPSI) au Département fédéral des affaires étrangères.*

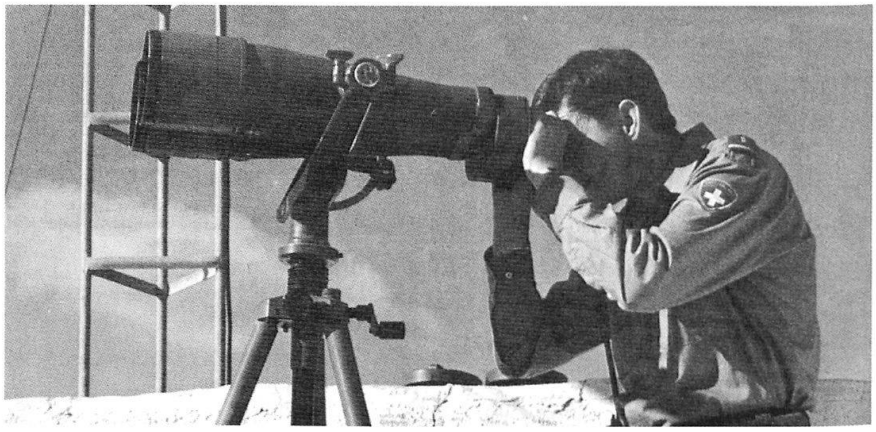
tion de conflits ethniques, de la violation massive des droits de l'homme, des fractures sociales, des menaces contre l'environnement et de la prolifération d'armes, tant légères que de destruction massive, ainsi que du crime organisé et de ses corollaires, les trafics de drogues et d'êtres humains. Sans parler, bien sûr, du terrorisme.

La gestion commune des crises

Les conséquences de ces évolutions sont d'importance. D'une part, la fonction de stabilisation de notre territoire dans l'échiquier militaire européen a perdu pratiquement toute son utilité en termes stratégiques internationaux. Privée de son rôle de dissuasion comptabilisé par différents états-majors généraux, notre armée ne représente plus ce garant d'une neutralité comprise par l'étranger comme étant en elle-même utile au monde.

D'autre part, depuis la première guerre du Golfe, les guerres balkaniques ou le génocide rwandais, le monde, le monde occidental en particulier, s'est découvert une solidarité et une responsabilité nouvelles dans la gestion des crises régionales. Nous sommes ainsi entrés, en un peu plus d'une décennie, dans l'ère des opérations collectives de soutien à la paix, de l'effort partagé dans les sorties de crises et les reconstructions post-conflictuelles.

Aujourd'hui, l'apport d'un pays à la paix et à la stabilité, à la justice et à la prospérité de son environnement immédiat ou lointain n'est plus mesuré à la seule aune de sa performance politique intérieure ou de sa coopération au développement. Tout comme la défense de ses intérêts économiques et commerciaux n'est plus acceptée ou justifiable selon la règle du «toutes choses étant égales par ailleurs», d'après laquelle la promotion de nos intérêts serait dissociable de nos efforts de solidarité politique avec nos principaux partenaires.



Le major suisse Jean-Paul Dietrich observe les hauteurs du Golan depuis le secteur démilitarisé entre la Syrie et Israël. Si la Suisse occupe une position de pointe dans l'aide au développement, elle se situe en dernière position dans le maintien de la paix.

L'ajustement de la politique de sécurité suisse

Cette nouvelle donne internationale a amené la diplomatie suisse à revoir ses schémas de pensée et d'action. Mais elle lui a également conféré des moyens d'action encore inconnus quelques années auparavant. Ce défi s'est imposé de manière tout aussi pressante au Département de la défense, de la protection de la population et des sports.

Afin d'accroître notre sécurité et, en même temps, de contribuer à la stabilité sur notre continent, nous devons aborder les nouveaux défis en commun avec nos partenaires. Le Conseil fédéral a fait de ces réflexions la pierre angulaire du Rapport de sécurité 2000, «Sécurité par la Coopération» [2]. Ce rapport est venu concrétiser un engagement international de la Suisse fortement accru au cours des années 1990. Les étapes les plus marquantes de cette évolution récente ont été:

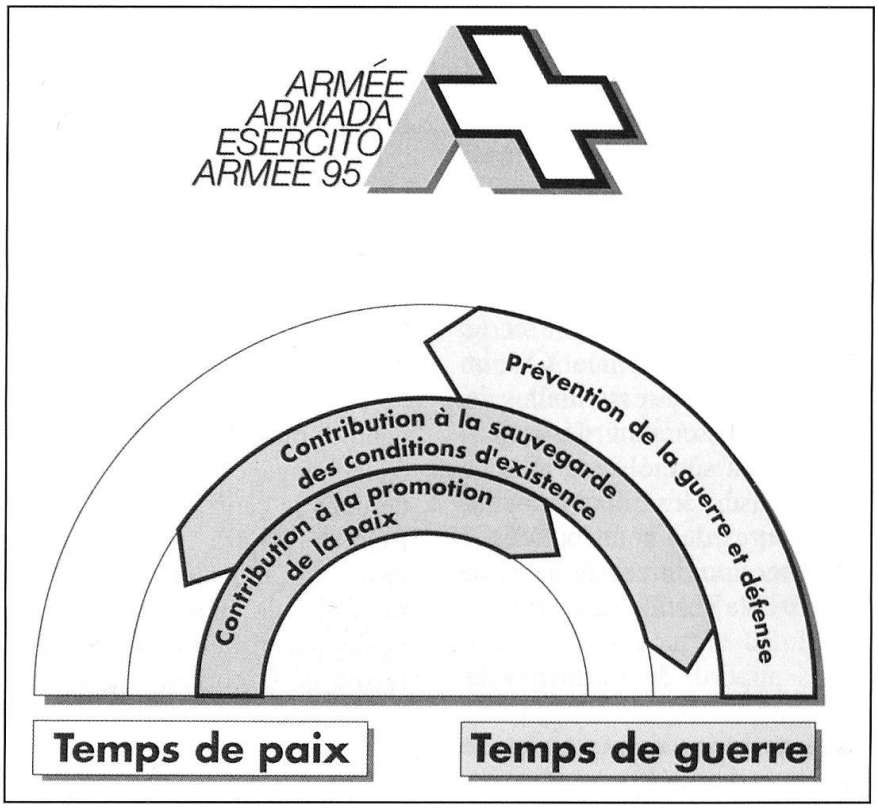
- La modification de notre politique de sanctions dans le sillage de la guerre du Golfe de 1990-91, soit l'application par la Suisse des sanctions de nature non militaire décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre 7 de la Charte.

- Le renforcement de notre engagement politique dans des enceintes multilatérales. En témoignent notre accession à la présidence de l'OSCE en 1996,

[2] *La sécurité par la coopération, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000), 7.6.1999 (document 97.66f).*

notre adhésion la même année à l'organisation politique qu'est devenue l'Organisation internationale de la francophonie; notre participation au Partenariat pour la paix et au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) en 1997 et, bien, entendu l'adhésion aux Nations unies il y a deux ans.

■ Enfin, lors des conflits en Europe du Sud-Est, nous avons pour la première fois envoyé des unités de l'armée à l'étranger, non pas en tant qu'individus ou observateurs, mais en tant qu'acteurs véritables dans des efforts internationaux de soutien à la paix. Dès 1996, une unité de soutien logistique (les Bérets jaunes) a été dépêchée en Bosnie-Herzégovine. Et cinq années après le refus populaire de créer un contingent de Casques bleus, la Suisse prenait part à l'opération humanitaire «ALBA» en Albanie, en engageant un détachement d'hélicoptères militaires opérant en faveur de l'UNHCR. Enfin, une décision de poids fut adoptée en 1999, celle de contribuer à la mission de la KFOR au Kosovo par l'envoi d'un contingent militaire propre, la SWISSCOY.



C'est avec Armée 95 qu'apparaît officiellement une interaction entre l'armée et la politique étrangère: la contribution à la promotion de la paix.

Des attentes envers la Suisse

La Suisse a ainsi démontré sa capacité et sa volonté de participer militairement à la stabilisation d'une région en crise affectant directement ses intérêts en termes de sécurité[3]. La Suisse a-t-elle pour autant répondu aux attentes que l'environnement de solidarité internationale génère? La prestigieuse revue *Foreign Policy* et le Centre for the Global Development comparaient récemment les contributions des vingt-et-un Etats les plus prospères envers les plus défavorisés dans les domaines de l'aide au développement, le commerce, les migrations, l'investissement, le maintien de la paix et la politique de l'environnement. Globalement, la Suisse est classée à une très estimable cinquième place, après les Pays-Bas, le Danemark, le Portugal et la Nouvelle-Zélande. Mais alors qu'elle occupe une position de pointe dans la politique de l'environnement et de la migration, elle se retrouve au chapitre du maintien de la paix à la toute dernière position, derrière le Japon.

Ces déséquilibres ont déjà fait l'objet d'un constat dans le Rapport de politique de sécurité 2000. Le Conseil fédéral y avait établi qu'un pays ne pouvait dorénavant pas aisément se dégager de toute co-responsabilité dans un domaine donné, au nom d'une prestation marquée dans un autre secteur de coopération. A vrai dire, ces carences ont même souvent pour effet d'altérer négativement la perception de la Suisse à l'étranger, malgré tous les efforts consentis dans des domaines tels que l'aide humanitaire.

[3] *L'afflux massif de réfugiés causé par les guerres balkaniques (plus de 5% de notre population, à son faîte) ainsi que les problèmes connexes de la criminalité organisée et de trafics en tous genres ont servi de puissant accélérateur des réflexions publiques au sujet de notre immunité supposée aux bouleversements extérieurs.*

B. Contributions de l'armée à la politique extérieure

Le fait qu'une menace militaire de type conventionnel dans un court ou moyen terme est devenue invraisemblable est souligné dans la doctrine et le plan directeur d'Armée XXI, et les trois missions essentielles de l'armée suisse sont désormais définies: la sûreté sectorielle et la défense, les engagements subsidiaires, les contributions à la promotion internationale de la paix et la gestion des crises.

Les apports de l'armée à la politique étrangère se situent dans ces deux derniers cas de figure, et ne s'effectuent pas à fonds perdus: ils se traduisent par un gain net en termes d'expérience et d'entraînement. Ils ajoutent notablement au profil des forces armées, contribuant au moral et à la motivation des troupes, ainsi que, en fin de compte, à leur valeur de dissuasion.

Les missions subsidiaires de l'armée

Plusieurs des missions subsidiaires de l'armée bénéficient directement à la diplomatie de notre pays. Que l'on songe à l'étroite collaboration établie en 2003 à l'occasion du G8 d'Evian ou encore aux services de l'armée pour assurer, année après année, le bon déroulement du World Economic Forum de Davos, un événement dont le rayonnement planétaire l'inscrivent au cœur des intérêts nationaux de notre pays. Un autre service de l'armée, méconnu mais indispensable, est la contribution à la protection des ambassades, missions étrangères et organisations internationales sises sur notre sol.

Les opérations de soutien à la paix (OSP)

Au milieu de la dernière décennie, plus de 80000 hommes étaient engagés à travers le monde dans le cadre de missions de l'ONU. Outre leur nombre croissant, la nature même des missions de paix de l'ONU a également fortement évolué, en raison de la complexité des défis posés par nombre de conflits internes. Ce n'est cependant qu'après l'échec des missions en Somalie, au Rwanda et en Bosnie-Herzégovine que des conséquences furent tirées. Les missions de paix ultérieures furent dotées d'un mandat robuste et reçurent de plus amples ressources. Les organisations régionales, telles que l'OTAN, la Communauté des Etats indépendants (CEI), et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), se virent de plus en plus souvent octroyer la direction des opérations, en lieu et place de l'ONU. Le besoin en troupes pour ces missions s'est à nouveau sensiblement accru pour certains pays, comme conséquence des opérations déployées dans les Balkans, en Afghanistan, plus récemment en Irak, ainsi que de la constitution de nouvelles missions onusiennes en Afrique, au Liberia et au Congo notamment.

Les OSP et l'Armée XXI

Au cours de ces dernières années, la Suisse, elle aussi, a fait face à un nombre accru de demandes de contributions en faveur d'opérations de soutien à la paix, auxquelles elle a malheureusement dû répondre par la négative dans la plupart des cas.

Pourtant, un coup d'œil à l'étranger montre que de tels engagements vont revêtir un rôle toujours plus important, notamment pour les forces armées des pays développés. Ainsi, après s'être abstenue de tout engagement à l'étranger pendant des décennies, l'Allemagne a constamment renforcé sa participation aux OSP depuis le début des années 1990. En mai 2003, elle a promulgué les lignes directrices de sa politique de défense, qui placent la prévention des conflits et la gestion des crises au cœur des missions de la *Bundeswehr*. Depuis lors, loin de tergiverser, le Gouvernement allemand accélère encore les réformes de l'armée, pour l'orienter entièrement vers des engagements à l'étranger. Même le Japon a amendé sa politique rigoureusement restrictive et, en novembre 2003, a dépêché un contingent militaire en Irak, lançant ainsi sa première opération à l'extérieur depuis 1945.

La Suisse a, dans ce domaine, un déficit patent à combler[4]. Certes, l'Armée XXI doit permettre de combler progressive-

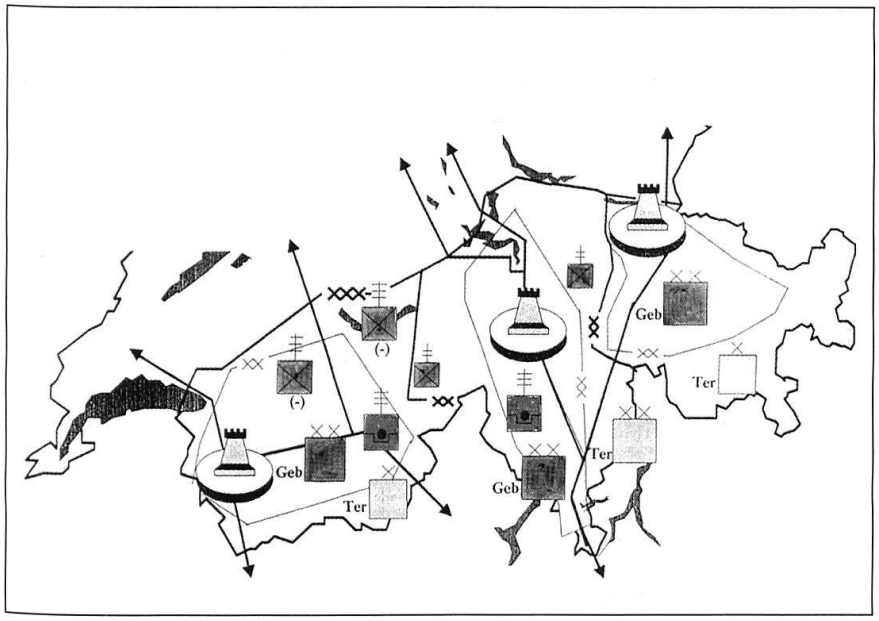
[4] *Rappelons que l'Irlande, la Finlande, la Suède et l'Autriche, tout en étant fort actives en termes de coopération au développement ou d'aide humanitaire, dépêchent depuis de nombreuses années environ quatre fois plus de soldats que la Suisse n'en met aujourd'hui à disposition des OSP. Ces chiffres sont observés avec beaucoup d'attention par nos partenaires étrangers, toujours plus sollicités par la multiplication de ces missions, qui comparent les signes de volonté politique solidaire des uns et des autres.*

ment le fossé. Celle-ci prévoit la création, d'ici à 2008, d'une capacité d'opérations de soutien à la paix équivalente à un bataillon. Une taille critique sera ainsi atteinte, permettant de donner une plus forte visibilité à notre engagement à l'étranger. Mais cet objectif, somme toute encore modeste, devrait être assorti d'une planification plus ambitieuse sur le long terme. Il est également à souhaiter que des moyens de transport aérien correspondants fassent rapidement l'objet d'une acquisition. De tels avions serviraient, non seulement divers engagements extérieurs opérationnels ou de formation, mais aussi des missions du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ou, le cas échéant, le rapatriement de citoyens suisses hors de zones de crise. Ils pourraient également être mis à disposition de l'ONU ou d'autres organisations internationales, nous permettant, malgré nos carences en personnel, de contribuer adéquatement à certaines opérations.

La dimension institutionnelle

Au-delà de ces contributions opérationnelles, l'armée sert également la politique extérieure dans sa dimension institutionnelle. Ainsi, la coopération entre armée et diplomatie est particulièrement fructueuse dans le cadre de notre participation au Conseil de partenariat euro-atlantique et au Partenariat pour la paix. Notre engagement actif dans les activités du Partenariat permet d'accroître les possibilités d'entraînement et l'interopérabilité de nos forces armées, afin qu'elles soient à même de participer à des opérations humanitaires ou de soutien à la paix.

A l'inverse, nos offres au sein du Partenariat, souvent faites de concert par le DDPS et le DFAE, reflètent la priorité que nous allouons à la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, la réforme du secteur de sécurité et la sécurité des frontières, la lutte contre le terrorisme, le droit international humanitaire et la coopération civilo-militaire. S'y ajoute la formation dans certains domaines spécialisés ou en matière de politique de sécurité, en particulier dans nos trois centres de Genève: le Centre pour la politique de sécurité [GCSP], le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées [DCAF], le Centre international pour le déminage humanitaire [GICHD]. Les offres de la Suisse, fréquentées de manière assidue par nos partenaires, répondent non seulement à un réel besoin, mais contribuent de manière notable à affirmer le profil de notre pays dans le domaine de la politique de sécurité internationale.



Les transversales alpines sont d'importance européenne... mais, depuis le début des années 1990, la Suisse n'a plus une fonction de stabilisation en Europe et sa neutralité n'apparaît pas forcément « utile au monde ».

Même si la priorité géographique de la Suisse restera certainement pour quelque temps encore l'Europe du Sud-Est, nous soutenons également un engagement accru du Partenariat dans les zones désormais voisines de l'OTAN et de l'UE élargies, le Caucase, l'Asie centrale ainsi que la rive méridionale et orientale de la Méditerranée. Ces régions, stratégiquement importantes, mais politiquement, économiquement et socialement vulnérables, nécessitent des efforts internationaux concertés pour appuyer leur délicat processus de transformation. Lors de sa visite à Berne en octobre 2003, le secrétaire général de l'OTAN d'alors, Lord Robertson, a affirmé que, si nous ne trouvons pas la

volonté et les moyens de résoudre les problèmes de ces pays, maintenant et chez eux, ces problèmes finiront par arriver chez nous dans quelques années.

Attachés de défense

Un autre domaine où diplomatie et armée se rencontrent est celui des attachés de défense. Seize d'entre eux sont actifs dans autant d'ambassades. Nos représentations à l'étranger sont des éléments actifs de notre politique de sécurité. Les attachés militaires sont parties solidaires de ce système, et leur intégration dans les rouages des ambassades, qui connaît de nouvelles impulsions, est garante de volontés mutuelles de coopérer.

D. Perspectives

L'apport de l'armée à la diplomatie suisse, déjà multiforme, pourrait être encore facilité par l'adoption de quelques mesures, relativement simples, telles l'assouplissement de la loi militaire et un financement mieux institutionnalisé des OSP.

L'assouplissement de la loi militaire

Selon la loi militaire en vigueur, l'engagement de la Suisse dans les opérations de maintien de la paix ne peut s'effectuer que dans le cadre d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Les événements de ces dernières années ont cependant démontré que certaines missions internationales sont déployées en l'absence de tels mandats, sans pour autant être controversées. Ainsi, la mission militaire entreprise par l'Union européenne en Macédoine (opération «CONCORDIA») ne disposait ni d'un mandat de l'ONU ni de l'OSCE. De même, la Suisse n'a pu se joindre à la *Joint Military Commission* au Soudan, alors qu'elle avait fourni une contribution essentielle à la conclusion d'un cessez-le-feu dans cette région.

Il conviendra de voir si l'approbation des parties à un conflit à la présence de troupes d'interposition pourrait être une base suffisante permettant une participation suisse à une telle opération, et si la loi militaire ne devrait pas être amendée en conséquence.

Financement des OSP

Les dépenses relatives aux opérations de soutien à la paix forment une part importante des budgets de défense de pratiquement tous les Etats de la zone euro-atlantique. Ceci n'est malheureusement pas encore le cas de la Suisse, où des moyens financiers additionnels doivent être votés par le Parlement pour chaque engagement ou prolongement. Il est à espérer que, dans un futur proche, les moyens financiers nécessaires pourront être inscrits dans le cadre du budget de la défense. Notre engagement en faveur des OSP, que nous souhaiterions voir se renforcer au cours des années à venir, reposerait alors sur une base solide.

Quoi qu'il en soit, sous l'effet des menaces d'aujourd'hui et de demain, sécurité intérieure et extérieure, politique de sécurité et politique étrangère se retrouveront toujours plus imbriquées. Dans ces conditions, nul besoin d'être prophète pour prédire l'inéluctabilité d'un renforcement de la coopération entre le DDPS et le DFAE.

J.-J. D.