

—
SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Online-Publikation

Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert

La politique étrangère Suisse Au défi du XXIème siècle

"Repenser la politique de sécurité de la Suisse, mais comment ?"

Martin Dahinden
Ancien ambassadeur

Avril 2024

Table des matières

Introduction.....	3
Le paradigme de la politique de sécurité.....	5
La politique de sécurité comme gestion des risques.....	5
Le petit État et le pouvoir : renforcer et utiliser activement le soft power.....	6
Agir sur l'environnement pertinent en matière de politique de sécurité.....	8
Un ordre mondial en pleine mutation.....	11
S'engager pour le droit international et la sécurité coopérative.....	13
Neutralité.....	14
Protéger la Suisse et sa population contre les menaces.....	15
Remarque finale.....	17
Littérature et sources.....	19

Introduction

La guerre en Ukraine est considérée comme un tournant de l'histoire qui a entraîné des changements politiques lourds de conséquences. En Suisse aussi, un large débat s'est engagé sur l'orientation future de la politique étrangère et de sécurité. La précarité de l'ordre sécuritaire international n'est pas seulement due à la guerre en Ukraine, elle s'observe déjà depuis le début du millénaire. Elle se fait sentir dans de nombreuses régions du monde, comme le montrent les guerres et les conflits au Proche-Orient, dans le Caucase, en Afrique de l'Ouest ou dans les Balkans. On ne peut pas savoir aujourd'hui avec certitude la direction que prendra l'ordre de sécurité international : une nouvelle guerre froide avec formation de blocs ? Un ordre multipolaire, voire non-polaire et chaotique ? Ni les prévisions ni les analyses ne donnent de réponses à ces questions. Tout dépendra de décisions politiques qui peuvent être influencées.

Le *rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse* (Conseil fédéral, 2021) décrit la sécurité dans le monde et en Europe comme plus instable, plus confuse et plus imprévisible. La périphérie européenne serait notamment devenue plus instable ces dernières années, et l'effet protecteur de l'environnement géopolitique de la Suisse aurait diminué. L'utilisation de moyens hybrides (cyber-attaques, campagnes de désinformation, etc.) est devenue plus importante, de même que la tendance à utiliser des moyens militaires conventionnels. La détérioration de la coopération multilatérale et l'affaiblissement des structures de sécurité occupent une place importante dans les réflexions du Conseil fédéral.

Après l'attaque de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022, le Conseil fédéral a présenté un *rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité*, qui porte principalement sur l'impact de cette attaque et sur la réaction du Conseil fédéral (Conseil fédéral, 2022b). Ce rapport confirme les analyses antérieures du Conseil fédéral et tire des conclusions pour la sécurité en Europe et la politique de sécurité suisse. Violant le droit international, la Russie a détruit les bases d'un ordre de paix basé en Europe sur des règles. Le rapport explique comment les États occidentaux ont réagi à l'attaque russe. Ils ne se sont pas limités à une politique de sécurité et de défense mais ont également activé leurs politiques étrangère, économique, financière, énergétique et environnementale. C'est ce contexte qui fonde la politique du Conseil fédéral, à savoir l'attachement à la neutralité, la condamnation de la violation du droit international par la Russie et la participation de la Suisse aux sanctions de l'UE. En outre, le rapport complémentaire soulève des questions sur le positionnement à long terme de la Suisse dans l'ordre sécuritaire européen et sur la conception de la neutralité. L'une des conclusions est que l'armée, « instrument clé de la défense de la Suisse et la prévention des conflits armés, mais aussi d'autres domaines tels que le service de renseignement et la protection de la population auraient un besoin de changement. »

Il ressort clairement que le Conseil fédéral perçoit la guerre en Ukraine comme un catalyseur pour des conclusions approfondies sur l'étendue et l'orientation future de la politique de sécurité. D'où la grande importance qu'il attache à la coopération internationale. Mais celle-ci va dans le sens d'une collaboration plus étroite avec l'UE et l'OTAN contre la Russie plutôt

que dans le sens d'un principe de l'OSCE (OSCE, 2009) qui prône la sécurité coopérative entre acteurs aux intérêts différents pour la sécurité de tous. C'est plutôt entre les lignes que l'on ressent également une distance par rapport à la conception actuelle de la neutralité suisse. Des alternatives claires à la neutralité, comme l'adhésion à l'OTAN, ne sont toutefois pas mises en discussion.

Un cadre géographique et thématique plus large est étrangement absent du rapport. Par exemple les développements dans le Pacifique, probablement plus importants à long terme pour les relations internationales que la guerre en Ukraine ou les tensions et conflits au Proche-Orient, déjà évidents avant la guerre à Gaza. L'attitude des pays émergents et en développement, dont le poids politique va fortement augmenter dans les décennies à venir pour des raisons démographiques, ne joue également qu'un rôle secondaire dans les réflexions du Conseil fédéral. Les bouleversements technologiques et le changement climatique sont certes mentionnés, mais ces tendances, ainsi que d'autres qui vont profondément modifier la vie sur la planète, ne sont pas centrales lorsqu'il s'agit de poser des questions sur l'orientation future de la politique de sécurité. Le projet du Conseil fédéral de septembre 2023 pour une stratégie de politique étrangère 2024-2027 n'apporte pas non plus de clarté à cet égard (Conseil fédéral, 2023b).

Les conclusions des rapports sur la politique de sécurité (Conseil fédéral, 2021 ; 2022b) sont compréhensibles vu la possibilité d'une nouvelle détérioration de la situation en Europe et à sa périphérie. Néanmoins, elles sont trop étroites. Une future politique de sécurité doit être plus que la généralisation de la réaction à la guerre en Ukraine ou l'adaptation de la politique de sécurité existante.

Une future politique de sécurité suisse doit

- agir sur les risques le plus tôt possible et même s'ils sont encore loin des frontières nationales et bien avant qu'ils ne deviennent des menaces immédiates.
- ne pas se limiter à l'environnement géographique proche ; cela ne tient compte ni de la mondialisation ni du fait que la Suisse est un pays fortement interconnecté au niveau mondial.
- ne pas se concentrer uniquement sur les dangers liés à la politique de puissance, qui dominant actuellement les débats politiques, car cela reviendrait à négliger le large éventail de causes qui précèdent les dynamiques de crise.
- ne pas avoir de préférence pour une nouvelle formation de blocs et faire preuve d'un engagement fort en faveur de formes de sécurité coopérative, du multilatéralisme et du renforcement du droit international en tant que fondement des relations internationales.
- s'orienter vers des objectifs et des priorités à long terme. La politique étrangère et de sécurité se déroulent certes au quotidien, mais les orientations à court terme ne sont pas adaptées pour servir de base à des politiques qui doivent faire leurs preuves à plus long terme et servir de boussole.

Cette étude propose de concevoir la politique de sécurité comme une gestion des risques et d'agir en premier lieu sur les risques et leurs causes. Pour ce faire, la Suisse doit utiliser son grand potentiel de soft power et contribuer ainsi à prévenir et réduire les risques dans l'environnement pertinent pour la politique de sécurité. L'éventail de ces risques s'élargira encore à l'avenir, tant sur le plan thématique que géographique, du fait de l'incertitude grandissante quant à l'ordre international futur.

Mettre fortement l'accent sur le soft power et se concentrer clairement sur la prévention des risques ne signifie pas que le hard power (armée, police, économie, etc.) n'est pas important. Il est indispensables à la tâche principale de la politique de sécurité, à savoir garantir la capacité d'action, l'autodétermination et l'intégrité de la Suisse et de sa population. C'est surtout au niveau de l'armée qu'il y a un besoin d'agir après des décennies de négligence. En revanche, il serait erroné de choisir exclusivement la défense nationale militaire comme point de départ de la future politique de sécurité.

Le paradigme de la politique de sécurité

Les grandes lignes de la politique de sécurité suisse n'ont pas fondamentalement changé depuis 1815. Il s'agit de protéger le territoire contre les dangers extérieurs et de maintenir l'ordre à l'intérieur. Depuis la fin de la guerre froide, la politique de sécurité de la Suisse a été complétée par des composantes plus larges telles que la politique de paix et la promotion militaire de la paix. Ces activités sont toutefois restées secondaires et n'ont mobilisé que des moyens relativement modestes jusqu'à aujourd'hui.

Ce paradigme ne correspond plus aux risques et aux menaces auxquels la Suisse est et sera exposée à l'avenir. Une mise en réseau mondiale, des chaînes d'approvisionnement et de création de valeur globales, etc. sont devenues une réalité. Tous les domaines de la vie sont soumis à une transformation numérique qui, pour la politique de sécurité également, dissout les catégories telles que l'espace, le temps et la souveraineté. Une politique de sécurité adaptée à l'avenir doit tenir compte de ces changements et donc être plus qu'un simple corollaire des conceptions actuelles.

La politique de sécurité comme gestion des risques

Quiconque doit aujourd'hui concevoir une politique de sécurité pour la Suisse sans préjugés doit avant tout se pencher sur les multiples risques et menaces qui sont déterminants pour le pays et sa population, et y trouver des réponses appropriées. C'est au fond la tâche de la gestion des risques. La politique de sécurité en tant que gestion des risques implique d'identifier systématiquement les risques, de les évaluer, de concevoir des stratégies pour éviter les dangers et de gérer les effets négatifs lorsque des menaces deviennent des dommages. Cela implique un suivi continu des risques et des mesures prises. Pour que la gestion des risques soit efficace, il est important que la sécurité ne soit pas considérée comme

un domaine à part, mais comme une tâche transversale pour toutes les domaines d'action de l'État. Aujourd'hui, de telles tâches sont assumées par les services les plus divers de la Confédération et des cantons, mais pas en tant que parties d'une gestion robuste des risques en matière de politique de sécurité.

Lorsqu'il s'agit d'agir sur les risques et les dangers, il est utile de faire la distinction entre la prévention des risques (Risk Mitigation) et l'adaptation aux risques (Risk Adaptation). La prévention des risques consiste à agir sur les risques avant qu'ils ne deviennent une menace et ne causent des dommages. L'adaptation aux risques consiste à gérer les conséquences des risques - les dommages survenus. Il existe à cet effet des instruments très différents (diplomatie, coopération au développement, aide humanitaire, armée, approvisionnement économique du pays, police, protection de la population, etc.)

Par définition, la gestion des risques consiste également à attribuer des probabilités aux différents dangers et menaces et à s'orienter en fonction de ces probabilités, et pas uniquement en fonction des menaces les plus importantes, quelle que soit leur probabilité.

Le point de départ le plus approprié pour une politique de sécurité suisse repensée est la prévention proactive des risques. Pour cela, la détection précoce des risques est importante, mais l'action anticipative l'est encore plus. Aujourd'hui, la détection précoce, les indicateurs, les analyses et autres ne manquent pas, que ce soit en Suisse ou au niveau international. En revanche, il manque très souvent une action, même lorsque les signaux deviennent inaudibles.

Le développement et l'ancrage d'une gestion des risques en matière de politique de sécurité ne doivent toutefois pas conduire à une instrumentalisation de tous les domaines politiques pour mettre en œuvre une conception étroite de la politique de sécurité. Ce serait un retour aux modes de pensée de la guerre froide, voire à l'époque des guerres totales.

Le petit État et le pouvoir : renforcer et utiliser activement le soft power

Des politiques ne peuvent pas être librement choisies. Les options de sécurité d'un État dépendent de son contexte géopolitique et des moyens dont il dispose. Cela amène à la question du pouvoir .

Le pouvoir signifie exercer une influence sur des personnes, des institutions et des événements. Le pouvoir militaire est projeté, le pouvoir économique se manifeste par échange, le soft power fonctionne par attraction : il est fondé sur les connaissances, le savoir, les valeurs, la culture et d'autres éléments, dans la mesure où ils permettent d'influencer le comportement des autres.

Même les petits États comme la Suisse doivent se pencher sur les questions de pouvoir, c'est-à-dire sur la manière dont ils peuvent imposer leurs intérêts et influencer le comportement des autres. La Suisse dispose d'une faible puissance militaire et d'une puissance économique assez limitée, mais d'un potentiel considérable de soft power.

Les États antiques s'appuyaient déjà sur le soft power. Le terme lui-même n'est devenu courant que dans les années 1990 (Nye 1990). Depuis, l'utilisation ciblée du soft power a fortement gagné en importance. Les gouvernements utilisent de plus en plus le soft power lorsqu'ils poursuivent des objectifs de politique étrangère, et tout indique que le soft power continuera à gagner en importance dans les années et les décennies à venir, notamment en raison du fort développement des technologies de l'information (Shairgojri, 2022).

Le soft power se situe dans un continuum avec d'autres formes de pouvoir. Dans le cas des grandes puissances et des puissances régionales, le soft power et le hard power sont étroitement imbriqués. Le soft power des grandes puissances est toujours soupçonné d'être le gant de soie derrière lequel se cache la poigne de fer du hard power. Un tel soupçon ne s'applique pas à la Suisse. Avec sa neutralité, la Suisse renonce à imposer ses intérêts par des moyens militaires, que ce soit seule ou dans le cadre d'une alliance. Comme la Suisse ne joue pas de rôle géopolitique et ne dispose en outre que d'un pouvoir économique limité pour imposer ses intérêts, le soft power a un potentiel particulièrement important : il est crédible et n'est pas perçu comme faisant partie d'un agenda caché.

La puissance militaire et économique peut être facilement représentée, mesurée et analysée. Elle est largement prise en compte par les services de renseignement, les ministères des affaires étrangères, les organisations internationales ou les groupes de réflexion pour leurs évaluations de situation. C'est beaucoup moins le cas pour le soft power, malgré les nombreuses publications et les débats qui ont eu lieu entre-temps (Ohnesorge, 2020). Outre le fait qu'il est difficile de le mesurer, la négligence est aussi due au fait que le soft power est moins facilement représentable que le hard power. Il existe néanmoins toute une série de ratings et d'indicateurs qui permettent au moins une évaluation approximative. Les leaders du classement international du soft power sont - sans surprise - des États puissants qui disposent d'institutions fortes comme des médias d'envergure mondiale, une coopération scientifique intensive ou un appareil diplomatique très performant. La Suisse cependant, avec son profil totalement différent, occupe depuis longtemps une place parmi les dix nations les plus puissantes en matière de soft power (AALEP, 2023).

Quels sont les principaux éléments de soft power suisse ? Une recherche avec l'intelligence artificielle (ChatGPT, Bard) donne une image peu surprenante : la Suisse est décrite comme un partenaire fiable dans les domaines de la paix, de l'engagement humanitaire, de l'éducation et de l'innovation. La neutralité est considérée comme le fondement de la paix et de la stabilité de la Suisse, ce qui rend le pays attractif pour les investissements et comme siège d'organisations internationales. Le rôle réel et potentiel de la Suisse dans la médiation de la paix et la résolution des conflits contribue largement à son rayonnement international. La solidité de l'économie et le niveau de vie élevé rendent la Suisse attrayante et sont également considérés comme des conditions importantes pour le développement des ressources de soft power ou pour l'investissement dans le soft power.

Dans le contexte des analyses et des stratégies de la Confédération en matière de politique étrangère et de sécurité, aucune analyse approfondie de son propre potentiel de soft power

n'est entreprise - pour autant que l'on puisse en juger de l'extérieur. De même, les approches de soft power d'autres États sont probablement suivies de manière plutôt ponctuelle, par exemple les programmes d'échanges scientifiques de la Chine ou bien l'industrie américaine du cinéma et du divertissement, qui véhiculent des valeurs occidentales dans le monde entier. Comme dans d'autres pays, cette négligence envers le soft power s'explique notamment par le fait que les potentiels de soft power relèvent des secteurs administratifs les plus divers et que l'action de l'État se déroule souvent en silos.

Il est proposé ici que la Suisse utilise de manière conséquente ses importantes ressources en matière de soft power pour sa politique étrangère et de sécurité et exerce ainsi son influence. Cela n'est pas du tout facile, comme l'ont montré les projets correspondants d'autres États (Hill & Beadle, 2014). La difficulté s'explique notamment par le fait que la source réelle du soft power est moins l'État que la société. Une véritable instrumentalisation du soft power est voué à l'échec, car elle détruirait une grande partie de sa force d'attraction. En revanche, il est important que les institutions qui génèrent du soft power soient dotées de moyens suffisants et que le potentiel soit effectivement exploité. C'est pourquoi il est judicieux que la Suisse recense et évalue son potentiel de soft power. Il s'agit d'identifier les domaines dans lesquels elle dispose d'avantages comparatifs qui lui permettent de contribuer à la politique étrangère et de sécurité. Les excellents établissements de recherche et d'enseignement supérieur en font partie, tout comme les institutions politiques et la culture, l'économie basée sur le savoir et d'autres.

Agir sur l'environnement pertinent en matière de politique de sécurité

Le point de départ d'une politique de sécurité prévoyante consiste à agir le plus tôt possible sur les risques et les dangers. La Suisse agit certes sur son environnement en matière de politique de sécurité en utilisant différents instruments, mais des changements s'imposent à trois niveaux :

Premièrement, les *considérations de politique de sécurité* jouent un rôle secondaire dans l'utilisation de nombreux instruments. Les analyses et les évaluations de la politique de sécurité sont souvent absentes ou rudimentaires. Ce qui est fait ne peut donc pas être considéré comme faisant partie d'une gestion des risques en matière de politique de sécurité.

Deuxièmement, le *potentiel de soft power de la Suisse n'est pas exploité de manière optimale* et des opportunités et des impacts sont ainsi perdus. La Suisse devrait clairement se concentrer sur les domaines d'activité où elle dispose d'un grand soft power.

Troisièmement, il est important que *des moyens suffisants soient mis à disposition* dans ces domaines étendus d'une politique de sécurité. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, notamment parce que les activités correspondantes ne sont souvent pas perçues comme des contributions à la sécurité.

Cette brève étude ne peut pas présenter tous les risques et menaces possibles ni aborder le large éventail de mesures envisageables pour les éviter. Les commentaires suivants servent donc principalement d'illustration et se concentrent sur les aspects de la politique de sécurité extérieure.

La promotion de la paix est une priorité de la politique étrangère suisse (Conseil fédéral, 2023b ; 2023c). Pour ce faire, une connaissance approfondie du contexte concerné, de bons réseaux, des relations personnelles et la maîtrise du métier pratique sont déterminants, ce qui suppose un engagement à long terme. Il est faux de penser qu'avec une "bonne" politique de neutralité, des mandats de médiation importants, des conférences de paix, etc. seraient en quelque sorte confiés automatiquement à la Suisse. La Suisse peut le mieux jouer un rôle là où elle a une profonde compréhension, où elle jouit de la confiance et où il est avantageux de ne pas avoir de pouvoir géopolitique.

Il est important et justifié que la Suisse saisisse des opportunités pour jouer un rôle sur la grande scène diplomatique grâce à sa *politique de paix*. Mais de telles opportunités sont plutôt rares et dépendent de nombreux facteurs qui sont difficile à influencer. Il est donc également important d'agir sur les dynamiques conflictuelles par un travail persistant, même si elles ne bénéficient pas d'une grande attention politique et médiatique. En Suisse, de nombreuses connaissances et ressources sont disponibles, tant dans les services publics que dans les organisations privées et des centres de compétence. Il vaut la peine de financer ces capacités de manière plus importante et à long terme, mais aussi de développer de nouveaux modèles, par exemple la mise en place de capacités pouvant être activées dans des situations de crise.

La *dimension numérique des dynamiques conflictuelles* gagne rapidement en importance, à la mesure des médias sociaux qui apparaissent tout au long du cycle du conflit comme amplificateur ou contrepoids des tendances en jeu. Dans ce domaine numérique important, la Suisse n'en est qu'à ses débuts et il est urgent de renforcer ses capacités. La coopération au développement et l'aide humanitaire s'en tiennent trop aux méthodes de travail traditionnelles et devraient renforcer la dimension numérique par des programmes et des partenariats (Dahinden et al., 2023b).

Les *bons offices* classiques de la Suisse ont connu leur apogée pendant les deux guerres mondiales et en partie encore pendant la guerre froide, avec les nombreux mandats de puissance protectrice et le rôle de la Suisse comme canal de communication entre États ennemis. Dans une bien moindre mesure, ce rôle existe encore aujourd'hui et est utile. Pour l'avenir, de nouvelles formes de bons offices sont nécessaires, comme le soutien aux États et aux acteurs non étatiques lors de négociations, avec la formation, la préparation des entretiens, l'expertise, l'élaboration de connaissances de référence fiables, etc.

Le *rôle humanitaire de la Suisse* est particulièrement reconnu et apprécié (aide humanitaire, soutien au CICR et au mouvement de la Croix-Rouge, soutien aux tâches humanitaires des organisations internationales, promotion de la Genève internationale en tant que hub humanitaire mondial, etc.) L'aide humanitaire soulage directement la détresse humaine, mais contribue également à apaiser les tensions. Il est important que la Suisse maintienne sa

position de leader dans le domaine humanitaire, et si possible qu'elle la renforce, en particulier au vu du sous-financement dramatique des opérations humanitaires partout. C'est aussi une contribution importante à notre propre sécurité.

La pauvreté et des conditions de vie précaires sont des causes de dynamiques négatives. Elles peuvent être à l'origine de tensions et de conflits, même s'il n'existe pas de lien simple entre pauvreté et conflit car de nombreux autres facteurs entrent en jeu. *L'éradication de la pauvreté* est la mission traditionnelle de la *coopération au développement*. Aujourd'hui, la coopération au développement a une portée beaucoup plus large et inclut l'ensemble du développement durable avec ses dimensions sociales (pauvreté), économiques et environnementales. Les objectifs de développement durable de l'ONU (Agenda 2030) constituent un cadre d'orientation international largement reconnu. Du point de vue de la politique de sécurité, cet élargissement de la coopération au développement au-delà de la lutte classique contre la pauvreté mérite d'être soutenu. La destruction de l'environnement, le changement climatique ou les effondrements économiques peuvent également déclencher des dynamiques négatives et devenir des risques et des menaces pour la sécurité.

Une contribution particulièrement importante à la politique de sécurité consiste à promouvoir des conditions qui favorisent la résistance à long terme contre les dynamiques négatives et qui permettent aux populations concernées de gérer elles-mêmes les tensions et les conflits. Le renforcement des droits de l'homme est un facteur clé à cet égard, tout comme la promotion de formes participatives de participation politique, sans pour autant appliquer sans discernement des modèles occidentaux dans des contextes sociaux et culturels totalement différents. La Suisse a beaucoup d'expérience et de crédibilité dans des domaines tels que le fédéralisme ou la gestion du multilinguisme. Partager cette expérience sans vouloir transposer son propre modèle est une approche utile mais trop peu utilisée, qui se prête au renforcement de la bonne gouvernance.

L'aide à la reconstruction et à la transition en fait partie. Au cours des prochaines années, la Suisse doit soutenir l'Ukraine dans une large mesure pour des raisons de politique de sécurité. De ce même point de vue de sécurité, il serait toutefois erroné que l'aide à l'Ukraine se fasse au détriment d'autres régions du monde.

La transition démographique à venir entraînera des décennies de tensions et d'instabilité dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique. Le risque d'une augmentation de la migration irrégulière devient plus important. Il est urgent de trouver des possibilités d'emploi pour la population très jeune. Le système de formation dual de la Suisse serait une grande chance pour de nombreuses sociétés et personnes. Il devrait à l'avenir occuper une place encore plus importante dans la coopération au développement de la Suisse. La formation professionnelle n'est utile que si des emplois sont disponibles. C'est pourquoi il est important d'encourager le secteur privé et les investissements privés, ainsi que de soutenir les conditions-cadres qui favorisent un secteur privé dynamique.

La coopération au développement de la Suisse est également reconnue et appréciée parce qu'elle respecte en quelque sorte les principes « humanitaires » : Elle soutient directement les

populations dans le besoin et n'a pas pour but de maintenir au pouvoir des gouvernements amis ou de provoquer des changements de régime. C'est pourquoi la coopération suisse au développement est souvent en mesure de travailler dans des conditions très difficiles, là où d'autres n'ont plus accès. Elle doit conserver cette caractéristique, malgré une étroite collaboration avec d'autres pays donateurs et organisations internationales. L'aide publique au développement de la Suisse n'a jamais atteint l'objectif de 0,7 % du revenu national brut convenu dans le cadre de l'OCDE, même la valeur de 0,5 % n'a été atteinte ces dernières années que parce que les coûts d'asile ont été pris en compte. Du point de vue de la politique de sécurité, il serait erroné de réduire l'aide publique au développement sous la pression financière du budget fédéral (source DDC).

La Suisse dispose d'instruments militaires et d'économie extérieure pour agir sur les dynamiques conflictuelles. La promotion militaire de la paix mérite d'être soulignée particulièrement. Elle est de grande qualité et demandée au niveau international. Son ampleur en revanche est modeste. Une seule fois, une unité militaire entière a été engagée, la SWISSCOY, dans le cadre de la KFOR au Kosovo. De tels engagements servent au maintien de la paix et à la désescalade. En même temps, ils apportent à l'armée des expériences opérationnelles dans des zones de guerre et de crise et renforcent l'interopérabilité avec d'autres forces armées. Un engagement for dans le peace

keeping a échoué sur le plan de la politique intérieure dans les années 1990. Cette politique devrait être revue et adaptée. Lorsque le domaine de la promotion militaire de la paix a été mis en place après la fin de la guerre froide, les attentes étaient grandes. Elles ont certes été satisfaites sur le plan qualitatif, mais pas sur le plan quantitatif.

Seule, la Suisse ne peut pas influencer de manière décisive son environnement en matière de de sécurité. Mais elle peut apporter une contribution importante qui profite également aux autres. La coopération avec d'autres États et organisations internationales accroît l'impact de sa propre action.

Un ordre mondial en pleine mutation

Les relations internationales sont marquées par deux mégatendances étroitement liées : l'intensification de la rivalité géopolitique et la crise du multilatéralisme. Ces deux évolutions sont visibles depuis un certain temps.

Depuis le début du millénaire, la Chine a fortement gagné en poids économique, politique et désormais aussi militaire. Des puissances comme l'Inde ou la Turquie sont devenues des acteurs géopolitiques importants dans leurs régions et au-delà. La Russie agit comme une puissance révisionniste sur le territoire de l'ancienne Union soviétique.

La guerre en Ukraine a clairement mis en évidence le rôle clé de l'OTAN pour la sécurité sur le continent européen. C'est un défi pour les États européens, car le risque existe que les États-Unis réduisent leur engagement et se tournent davantage vers d'autres régions que l'Europe,

la Méditerranée et le Proche-Orient. Il n'est pas exclu que les Etats-Unis réduisent en général leur engagement militaire à l'étranger. Il est erroné de réduire cette thématique à l'élection ou la non-élection de Donald Trump à la présidence. L'engagement coûteux à l'étranger est peu populaire auprès d'une grande partie de la population américaine, tous camps politiques confondus.

Ce serait une grande surprise si, dans un avenir proche, l'UE jouait un rôle décisif dans la projection de la stabilité en Europe et dans la région méditerranéenne, au-delà de son rôle économique important. Son influence politique et celle de ses États membres importants au Moyen-Orient, en Afrique, dans le Caucase et en Asie centrale ont plutôt diminué ces dernières années. Il faut partir de l'idée que l'UE se concentre sur le renforcement des capacités militaires des États membres et sur la coopération de l'industrie de l'armement.

Les États européens ont donc tout intérêt à ne pas favoriser le désengagement des Etats-Unis et l'affaiblissement de la coopération transatlantique avec des entreprises telles que la soi-disant « identité de défense européenne ». Un regard même superficiel sur les capacités militaires suffit à le démontrer. Les dépenses militaires des Etats-Unis sont aujourd'hui plus importantes que celles des dix États suivants réunis, y compris la Chine et la Russie. Bien qu'il n'existe pas de lien simple entre les dépenses militaires et les capacités militaires, les chiffres montrent l'importance des garanties de sécurité des États-Unis pour l'Europe dans le cadre de l'OTAN (IISS, 2023 ; SIPRI, 2023).

La crise du multilatéralisme est un phénomène multidimensionnel dont l'ampleur varie selon les régions du monde et les domaines thématiques. Depuis deux décennies, les actions unilatérales des États se multiplient et la coopération a subi des revers parfois sensibles.

L'OSCE, en tant que cadre pour la sécurité coopérative dans l'espace euro-atlantique, n'a aujourd'hui qu'une existence dans l'ombre. La maîtrise des armements, autrefois discipline reine de la sécurité internationale, tourne depuis une décennie dans une spirale négative. Des progrès notables sur le plan des négociations n'ont pas eu lieu, certains accords sont au point mort et même le régime de non-prolifération nucléaire semble menacé, ce qui implique le risque de prolifération des armes nucléaires. Il reste important que la Suisse continue à s'engager dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement, avec pour objectif un monde sans armes de destruction massive, pour un renforcement et une universalisation des accords existants, mais aussi et surtout pour la réglementation contractuelle de nouveaux moyens comme les armes autonomes et l'utilisation militaire de l'intelligence artificielle. Nombre d'entre eux se situent à la frontière de la maîtrise des armements et du droit international humanitaire. C'est pourquoi la Suisse, en tant que dépositaire des Conventions de Genève, est particulièrement légitimée à jouer un rôle actif.

De nombreux pays occidentaux déplorent le déclin de l'ordre international basé sur des règles (rules based international order) et en appellent à son rétablissement. Ils en attendent plus de stabilité et de prévisibilité dans les relations internationales et une capacité de résoudre en commun des défis tels que le changement climatique, les pandémies ou le terrorisme. Le Conseil fédéral y fait référence dans différents rapports et stratégies. Il constate que la Russie,

en attaquant l'Ukraine, en a détruit les bases en Europe. Ces propos sonnent comme un requiem pour l'ordre international basé sur les règles.

Cette notion ne va cependant pas sans poser des problèmes. Car de quoi s'agit-il exactement, de quelles règles? D'un ordre antérieur ou futur ? (Lieberherr, 2023). Chacun peut y lire ce qu'il veut, ce qui ne sert pas à la clarification et à l'entente. C'est pourquoi il est préférable de parler de *l'Etat de droit (rule of law)*, du *respect du droit international*, d'un *multilatéralisme qui fonctionne* et de *la sécurité coopérative*. Un engagement en ce sens est urgent. L'expérience de la guerre froide montre que des progrès sont possibles même lorsque les relations internationales sont extrêmement tendues. Dans la phase la plus chaude de la guerre froide, alors que l'humanité était au bord d'une guerre nucléaire au début des années 1960 (crise de Cuba), des mesures pragmatiques ont permis d'instaurer la confiance et de réduire des risques, ce qui a finalement ouvert la voie à la politique de détente.

S'engager pour le droit international et la sécurité coopérative

Souvent, l'ordre international basé sur des règles est compris comme un retour à l'ordre sécuritaire de l'époque qui a immédiatement suivi la fin de la guerre froide. C'est illusoire car cet ordre ne reflète plus de manière adéquate le monde d'aujourd'hui. Les pays émergents et les pays du Sud global n'étaient pas suffisamment inclus. Les grands changements démographiques à venir (croissance démographique importante en Afrique et en Asie du Sud, vieillissement et diminution de la population en Europe, au Japon et en Chine) rendent des adaptations impératives. La composition du Conseil de sécurité de l'ONU est un exemple frappant de ce déséquilibre. Lorsque l'ONU a été fondée en 1945, l'Inde, le Pakistan, le Vietnam, la majeure partie de l'Afrique et d'autres états appartenaient encore à la France et à la Grande-Bretagne en tant que colonies. Le Conseil de sécurité représentait les territoires et des populations. Dès la fin du colonialisme, une adaptation de la composition du Conseil de sécurité aurait été nécessaire. Entre-temps, le Conseil de sécurité s'occupe à plus de 60% de l'Afrique, sans qu'aucun pays africain n'ait de siège permanent au Conseil de sécurité.

Un ordre international basé sur des règles viables ne peut pas consister en une généralisation des valeurs et de l'ordre occidentaux, mais doit être négocié. C'est pourquoi la politique étrangère basée sur les valeurs, telle qu'elle est propagée et pratiquée par les Etats-Unis et certains pays occidentaux, n'est pas d'une grande utilité. Elle vise à imposer ses propres valeurs aux autres et conduit à une idéologisation des relations internationales, ce qui rappelle à certains égards la guerre froide et sa concurrence entre les systèmes. Les politiques issues de cet approche n'hésitent pas à imposer leurs propres concepts par des mesures de coercition, comme les sanctions. L'échec de la politique des Etats-Unis et de leurs alliés en Afghanistan ou pendant le printemps arabe, qui comprenait même la revendication de nation building, de state building et de changement de régime, en sont des exemples. Non seulement en Chine et en Russie, mais aussi dans les pays émergents et dans de nombreux pays du Sud global, une telle politique est rejetée comme arrogante et a finalement renforcé l'influence des États

autocratiques. La Suisse ferait mieux de miser sur le dialogue et la désescalade. Elle doit s'engager pour les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, mais en tant que droits et devoirs sur lesquels les États se sont mis d'accord et engagés dans le cadre de l'ONU et d'autres organisations multilatérales.

Les relations internationales traversent aujourd'hui une profonde crise de confiance, même là où il n'y a pas de guerre ou de conflit. Rétablir de la confiance est indispensable à toute forme de progrès et à la construction d'un ordre sécuritaire coopératif. La Suisse peut et doit jouer un rôle actif dans la construction de cette confiance. Il ne s'agit pas de grands projets pour un nouvel ordre mondial, mais de démarches et de mesures pragmatiques qui créent concrètement la confiance et facilitent la coopération. Pour cela, la Suisse dispose de vastes connaissances et d'une grande expérience et, enfin, la Genève internationale est le plus important hub de gouvernance multilatérale (41 organisations internationales, représentations de 180 États, quelque 750 organisations non gouvernementales, plus de 4000 visites annuelles de chefs d'État, de premiers ministres et d'autres personnes de haut rang). Genève ressent actuellement les effets de la crise du multilatéralisme. La Suisse a tout intérêt à renforcer Genève et son rôle international, au-delà du rôle traditionnel que la Suisse joue en tant qu'État-siège. Il existe des initiatives récentes et des institutions innovantes comme le GESDA (Geneva Science and Diplomacy Anticipator), les centres de politique de sécurité ou autres qui peuvent apporter des contributions importantes (Winkler, 2023).

Neutralité

La neutralité suisse n'est pas une fin, mais un moyen pour atteindre les objectifs fixés par la Constitution fédérale. La neutralité est si étroitement liée à la politique étrangère et de sécurité de la Suisse que la réorientation de la politique de sécurité est à chaque fois menée comme une lutte pour une nouvelle compréhension de la neutralité. Cela a également été le cas après le déclenchement de la guerre en Ukraine.

En adoptant une neutralité permanente et armée, la Suisse s'est engagée à se tenir à l'écart des guerres non pas au cas par cas - comme tout État peut le faire - mais en permanence. La Suisse s'engage ainsi à respecter le droit de la neutralité tel qu'il est clairement défini dans le droit international (l'idée selon laquelle le droit de la neutralité n'est plus valable parce que certaines normes de droit international sont anciennes ou parce que la Charte de l'ONU interdit le recours à la force est erronée).

La politique de neutralité - objet des récentes discussions - a pour but de rendre la neutralité crédible. Il s'agit d'une pratique de politique étrangère pour laquelle il existe une marge de manœuvre considérable. Il n'est pas judicieux de restreindre inutilement cette marge de manœuvre et s'attacher de manière rigide à une politique de neutralité bien déterminée. Dans le cas de la guerre en Ukraine, la Suisse s'est associée aux sanctions internationales contre la Russie et a ainsi pris position contre l'attaque de la Russie, qui viole le droit international. Cela ne constitue pas une violation du droit de la neutralité, car l'égalité de traitement des deux

belligérants n'est exigée que pour les exportations de matériel de guerre. Il est important que la Suisse puisse à l'avenir garder cette marge de manœuvre et qu'elle ne soit pas enfermée dans un automatisme à cause d'une disposition constitutionnelle.

Pendant les guerres et les conflits, il est inévitable que les belligérants aient des attentes envers les États neutres. La pratique de la neutralité de la Suisse est actuellement critiquée tant par la Russie que par les pays occidentaux qui soutiennent l'Ukraine. Il est donc particulièrement important d'expliquer la position de la Suisse de manière convaincante, plutôt que de se plaindre que la neutralité ne serait plus "comprise". Ces dernières années, ce travail d'information a été fortement négligé.

Il existe bien entendu des alternatives à la neutralité. La seule alternative raisonnable est l'adhésion à l'OTAN, comme le font actuellement la Finlande et la Suède, dont la situation géopolitique de départ est totalement différente de celle de la Suisse. Cette démarche prouve que l'adhésion à l'UE n'est pas un substitut à l'adhésion à l'OTAN sur le plan de la sécurité.

La neutralité est plus qu'une série de droits et de devoirs découlant du droit international. Elle inclut des perspectives et constitue un point de départ favorable pour promouvoir la paix, s'engager sur le plan humanitaire et contribuer à des conditions pacifiques en dehors des propres frontières. Aujourd'hui, ces possibilités ne sont pas suffisamment exploitées par la Suisse. C'est le grand défaut de la politique de neutralité actuelle et de la discussion sur la neutralité (Dahinden, 2023a).

Protéger la Suisse et sa population contre les menaces

Si les efforts préventifs de la politique de sécurité échouent, la maîtrise des menaces directes devient indispensable. Pour cela, une armée multifonctionnelle performante, capable de remplir la mission de défense et les autres parties du mandat constitutionnel, joue le rôle clé (Constitution fédérale, art. 58.2). Depuis la fin de la guerre froide, les réformes de l'armée ont été des projets de démantèlement au détriment de la capacité de défense. Les dépenses de l'armée ont été réduites de 1,34 % par an (1990) à 0,68 % (2022) du produit intérieur brut (la valeur de référence pour les pays de l'OTAN est de 2 %). La réduction continue a entraîné des lacunes dans les capacités de l'armée, qui sont désormais comblées compte tenu de l'évolution de la situation internationale. L'objectif est d'atteindre au moins 1 % du produit intérieur brut. Le moment où cette valeur cible sera atteinte dépend des moyens budgétaires. L'utilisation des moyens et la fixation de priorités appropriées sont au moins aussi importantes que le financement.

Une attaque directe contre la Suisse avec des forces armées conventionnelles n'est pas réaliste dans un avenir prévisible. L'armée devra davantage orienter ses capacités vers un conflit hybride avec des formes de cyberguerre, des actes terroristes, l'utilisation de menaces, l'utilisation militaire de l'intelligence artificielle etc. Des mesures importantes ont été prises dans ce sens avec la création du Commandement cyber de l'armée et de l'Office fédéral de la cybersécurité au sein du DDPS. Il existe également des lacunes dans les capacités de lutte

contre les menaces aériennes (missiles de croisière, drones). Cette lacune est abordée par la défense aérienne basée au sol (Patriot). Avec l'acquisition du F-35A, l'armée suisse disposera d'un avion de combat multi-rôles performant (Conseil fédéral, 2022a ; Conseil fédéral, 2023a).

Actuellement des leçons pour l'armée suisse sont tirées de la guerre en Ukraine. Il importe de faire preuve de prudence et de ne pas avoir un regard étroit sur les aspects de technique militaire. La Suisse se trouve dans un contexte géopolitique totalement différent de celui de l'Ukraine et sous tous les aspects imaginables la défense de la Suisse se distingue de manière significative de l'Ukraine. Le développement de l'armée, de son armement et de son équipement doit se baser en premier lieu sur sa propre analyse réaliste de la menace.

La Suisse n'engage ses forces armées que si elle est elle-même attaquée (art. 51 de la Charte des Nations Unies) ou dans le cadre d'opérations décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Dans ces cas, l'armée suisse doit être capable de collaborer avec d'autres forces armées (interopérabilité). Cela se réalise par un armement, un équipement, une formation compatible et une expérience pratique de coopération avec d'autres forces armées, par exemple dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. L'adhésion à une alliance militaire n'est pas nécessaire.

La coopération de la Suisse avec l'OTAN et avec le pilier politique de sécurité de l'UE occupent une place considérable dans les débats actuels sur la politique de sécurité. Après le début de la guerre en Ukraine, le DDPS a commandé deux études externes afin d'identifier des options pour une coopération plus étroite (CSS ETH Zurich, 2022 ; de Dardel, 2022). Il s'agit en premier lieu d'une coopération par laquelle la Suisse entend renforcer sa capacité de défense.

Toutes les formes de coopération qui permettent à la Suisse de rester effectivement neutre en cas de guerre sont en principe possibles. La Suisse entretient des relations avec tous les États membres de l'OTAN et de l'UE, et une coopération militaire a déjà lieu avec certains d'entre eux, par exemple dans le domaine de la formation. Il n'y a pas non plus de raison de s'opposer à une coopération renforcée avec l'OTAN ou l'UE, pour autant que cela corresponde à l'intérêt des deux parties.

L'initiative de l'OTAN « Partnership-for-Peace » est un tel cadre, dans lequel la Suisse a pu faire des expériences pratiques depuis bientôt trois décennies. L'intensification de la coopération ne se heurte pas tellement à la politique de neutralité mais souvent à des aspects pratiques comme la difficulté de concilier des exercices militaires complexes à l'étranger avec le système de milice suisse. Il ne faut pas non plus attendre de miracles des entraînements sur des places d'armes étrangères. En cas d'urgence, des soldats suisses sont engagés en Suisse. Ils doivent faire leurs preuves dans les conditions-cadres et les circonstances en Suisse afin de pouvoir remplir leur mission centrale, à savoir la défense du territoire suisse. Dans les domaines prioritaires que sont la cyberdéfense et la défense aérienne, les expériences faites à l'étranger sont en revanche plus facilement transmissibles à la Suisse, raison pour laquelle la coopération doit être intensifiée dans ces domaines.

Qu'en est-il des consultations politiques avec l'OTAN et l'UE ? Dans les débats en Suisse, on a parfois l'impression qu'un tel échange n'a pas lieu. C'est faux. Depuis le début de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, il y a des consultations, même si elles n'ont pas lieu dans les formats formels des États membres. Avec l'OTAN, ces échanges ont lieu de manière institutionnalisée depuis la seconde moitié des années 1990. Si de nouveaux formats pour des échanges voient le jour, la Suisse devrait y participer et les utiliser pour atteindre les objectifs de sa propre politique étrangère et de sécurité. Des contributions à des missions de l'UE et à des opérations de l'OTAN restent également justifiées (cela relève toutefois du domaine de la mitigation des risques ou de la promotion militaire de la paix).

En Suisse, la sécurité au sens de la maîtrise des menaces comprend l'ensemble des mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes pour protéger la Suisse et sa population. Pendant la guerre froide, l'Office central de la défense s'est développé à partir des années 1970 en tant qu'instrument de coordination. Cet instrument n'existe plus aujourd'hui. Il serait toutefois erroné d'idéaliser le passé. Les structures et le mode de fonctionnement de l'Office central de la défense n'ont en aucun cas résolu tous les problèmes et ont constamment fait l'objet de débats et de critiques. Les expériences des dernières décennies, en particulier les nombreux exercices stratégiques, ont clairement montré qu'il n'est pas possible de mettre en place un système global et complet qui couvre toutes les éventualités et qui puisse remplacer la conduite du Conseil fédéral en fonction de la situation. Plutôt que d'établir des nouvelles structures il est judicieux de procéder à des examens réguliers de l'organisation et de la coordination en cas de crise et d'adapter les structures et les processus existants et les compétences de manière pragmatique, y compris dans des domaines tels que la protection de la population, la protection civile, la police, l'approvisionnement économique du pays ou la prévention des pandémies.

Remarque finale

La question de départ était la suivante : "Repenser la politique de sécurité de la Suisse, mais comment ?"

En conséquence, je n'ai pas abordé les nombreux thèmes et chantiers de la politique de sécurité et encore moins des institutions. J'ai centré mon approche sur la politique de sécurité de la Suisse en tant que gestion des risques.

En effet, il importe en premier lieu d'agir sur les risques - avant même qu'ils ne deviennent des menaces directes pour la Suisse (risk mitigation). Pour cela la Suisse dispose de nombreux moyens. Le soft power important de la Suisse offre un potentiel inexploité qui mérite d'être exploité de manière plus conséquente.

Du fait de la guerre en Ukraine, l'aspect préventif de la politique de sécurité risque d'être négligé au profit de la gestion des menaces militaires, unilatéralement mise en avant. Ce choix conduirait à un modèle de politique de sécurité par trop limité.

La neutralité durable de la Suisse est un point de départ favorable, notamment en cas de tensions internationales croissantes, pour agir activement en faveur de la paix et de la sécurité en tant que bâtisseur de ponts et partenaire digne de confiance. Cela exclut de participer à la formation de blocs et demande du courage.

Littérature et sources

- AALEP Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (2023). The World's Top 20 Soft Power Nations in 2023.
- Conseil fédéral (2021). La politique de sécurité de la Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021.
- Conseil fédéral (2022a). Message sur l'armée 2022.
- Conseil fédéral (2022b). Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine. Rapport du Conseil fédéral.
- Conseil fédéral (2023a). Message sur l'armée 2023.
- Conseil fédéral (2023b). Rapport sur la politique extérieure 2022.
- Conseil fédéral (2023c). Stratégie de politique extérieure 2024-2027. Projet du Conseil fédéral due 29 septembre 2023 pour consultation des cantons et des CPE.
- CSS ETH Zürich (2022). CSS-Briefing-Papier-Sicherheits-und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung.
- Dahinden, M. (2023a). Neutralität auf dem Prüfstand. Stratos digital.
- Dahinden, M., Buzatu, A.-M., Stauffacher D. (2023b). Das Potenzial der Digitalisierung für die Entwicklungszusammenarbeit nutzen. NZZ, 25.09.2023
- De Dardel, J.-J. (2022). Rapport au Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse dans un environnement sécuritaire altéré. DDPS.
- Hill, C., & Beadle, S. (2014). The Art of Attraction. Soft Power and the UK's Role in the World. The British Academy.
- IISS, The International Institute of Strategic Studies (2023). The military balance 2023. Routledge.
- Lieberherr, B. (2023). Die «regelbasierte Ordnung»: Divergierende Auffassungen. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik, (317).
- Nye, J. S. (1990). Soft power. Foreign Policy, (80), 153-171.
- Ohnesorge, H. W. (2020). Soft Power. Reut Institute.
- OSCE (2009). The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones.
- Shairgojri, A. A. (2022). Impact Analysis of Information and Communication Technology (ICT) on Diplomacy. Journal of Learning and Educational Policy (JLEP) ISSN: 2799-1121, 2(05), 16-21.
- SIPRI YEARBOOK 2023: Armaments, Disarmament, and International Security. Oxford University Press.
- Winkler, Th. (2023). Die Schweiz muss ihre "Soft Security"-Kapazitäten wieder aufbauen. Stratos.