



**Rapport à l'attention de la cheffe DDPS
concernant le**

**développement de la promotion
militaire de la paix**

Berne, 9 novembre 2020

1	Résumé	3
2	Motif.....	4
3	Intérêts suisses et conflits internationaux	6
4	Promotion de la paix	6
4.1	Promotion civile et promotion militaire de la paix	6
4.2	Développement de l'engagement suisse dans le cadre de la promotion militaire de la paix	8
4.3	Utilité de la promotion militaire de la paix	10
5	Conditions générales	11
5.1	Bases légales	11
5.2	Système de milice	14
5.3	Équipement	14
6	Évolution des conflits armés et du contexte d'engagement.....	16
7	Réorientation des missions de paix de l'ONU	16
8	Développements lors d'engagements à l'étranger de l'UE et de l'OTAN	17
9	Conséquences pour le besoin de contributions	18
10	Conclusions	19
10.1	Extension du rayon géographique.....	19
10.2	Orientation vers des contributions de qualité	20
10.3	Envoi de personnes individuelles armées	20
10.4	Augmentation de la proportion de femmes dans les missions de l'ONU	21
10.5	Extension du champ d'action.....	21
11	Options à poursuivre	23
11.1	Prolongation de l'instruction et de l'engagement pour certaines fonctions spéciales	23
11.2	Instruction militaire spéciale pour les volontaires de sexe féminin aptes au service militaire	24
11.3	Habilitation du Conseil fédéral à envoyer des personnes armées	25
11.4	Annonce des contributions et des contingents dans le système de disponibilité de l'ONU	25
11.5	Engagement de drones de reconnaissance	26
11.6	Engagement d'hélicoptères de transport.....	27
11.7	Expertise militaire en soutien des processus de paix hors du cadre des mandats de l'ONU ou de l'OSCE	28
11.8	Participation à des missions d'entraînement de l'UE	29
12	Options rejetées après examen	30
12.1	Remplacement de l'exigence d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE par un mandat d'une organisation régionale	30
12.2	Acquisition d'un avion militaire de transport	31
12.3	Autres options étudiées	33
13	Annexe 1 Graphique des engagements actuels de la Suisse dans la promotion militaire de la paix	34
14	Annexe 2 Engagements actuels dans la promotion militaire de la paix (état au 31 décembre 2019)	35
15	Annexe 3 Évolution des effectifs suisses dans la promotion militaire de la paix depuis 1953.....	37
16	Annexe 4 Engagements suisses terminés.....	38

1 Résumé

Conformément à la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)¹, la promotion militaire de la paix est une mission de l'armée. Les conflits armés en Afrique, au Moyen-Orient et dans d'autres régions encore plus éloignées affectent aussi les intérêts suisses en matière de sécurité. Ces conflits encouragent le terrorisme, favorisent le trafic d'êtres humains et d'armes et renforcent les mouvements migratoires irréguliers. Contrairement à la situation qui prévalait encore il y a quelques décennies, les conflits armés dans des régions très éloignées peuvent aujourd'hui aussi mettre en péril, rapidement et massivement, la sécurité et la prospérité de la Suisse. Il est dans l'intérêt de notre pays d'endiguer ces conflits et d'en combattre les causes ; la Suisse est par conséquent appelée à apporter sa contribution, dont la promotion militaire de la paix est un élément essentiel.

Cette dernière n'a cessé d'évoluer au cours des 20 dernières années, conjointement à l'environnement dans lequel ces engagements se déroulent et à la façon de régler les conflits. À l'heure actuelle, il est de moins en moins question de surveiller le respect d'un accord de cessez-le-feu ou d'un traité de paix, voire d'éviter une nouvelle escalade de la violence entre les anciennes parties en conflit grâce à une présence militaire. Ces engagements ont toujours lieu, mais ils ne constituent plus la règle.

Les interventions de l'Union européenne (UE) et de l'OTAN visent de plus en plus à permettre aux États instables de combattre le terrorisme. Dans ce contexte, les deux institutions évoluent dans un environnement difficile. L'ONU se concentre davantage sur la promotion de la paix en Afrique ; plus de la moitié des opérations en cours se déroulent en effet sur le continent africain. Elle suit une approche globale et s'appuie sur des partenariats avec des organisations régionales. Comme les tâches sont devenues plus exigeantes, l'ONU a dû adapter les normes pour les troupes dont elle dispose, et même les mandats pour les différentes opérations permettent aujourd'hui généralement une procédure plus soutenue. L'ONU attend des contributions de qualité de la part des États occidentaux – notamment pour le transport aérien, l'exploration ou l'instruction – mais pas de contingents plus importants en termes de personnel.

La Suisse doit également examiner régulièrement ses contributions à la promotion militaire de la paix. Notre pays possède une solide réputation comme partenaire performant et fiable doté d'une forte tradition humanitaire, entre autres grâce à son engagement en faveur de la promotion militaire de la paix. En accomplissant de nombreuses petites prestations de qualité, les États qui disposent de forces armées bien équipées, comme la Suisse, peuvent apporter une contribution importante à la paix et à la sécurité. Grâce à la reconnaissance incontestable dont elle jouit et à ses efforts constants pour collaborer avec des acteurs locaux, s'attaquer aux causes des conflits et inscrire ses opérations dans le long terme, l'ONU reste le partenaire privilégié de la Suisse pour la promotion militaire de la paix. La Suisse veut cependant aussi coopérer avec d'autres organisations internationales et régionales, comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou l'Union africaine.

Pour pouvoir réagir rapidement et avec souplesse aux demandes des partenaires, le Conseil fédéral devrait pouvoir décider à l'avenir de l'envoi dans des missions de l'ONU ou de l'OSCE de *personnes individuelles armées* pour assurer leur autoprotection, leur légitime défense et

¹ RS 510.10

l'assistance à la légitime défense. En outre, il faudrait que le DFAE ou des organisations régionales puissent être soutenus par des experts militaires *non armés* dans les tâches de transmission et de prévention des conflits, même sans mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Ces deux adaptations nécessitent une révision de la LAAM. L'exigence générale d'un mandat de l'une de ces deux organisations n'est en revanche pas remise en cause et le Parlement doit pouvoir continuer à décider de l'envoi de *contingents armés*. Le caractère volontaire de la participation pour les militaires et les employés du DDPS ainsi que l'interdiction de participer à des opérations de combat pour imposer la paix doivent être maintenus. L'enregistrement d'un contingent spécifique dans le système de disponibilité de l'ONU devrait aussi être examiné.

La Suisse pourrait contribuer davantage aux capacités les plus demandées dans le cadre des missions internationales de paix, comme le transport aérien et la reconnaissance aérienne. Ces contributions seraient reconnues comme un signe de solidarité particulièrement fort sur le plan international. Pour les rendre possibles, il faudrait aussi recruter et instruire le personnel requis. Des conditions d'engagement souples et des formations spécifiques pour le personnel du DDPS, le personnel de milice ou des externes devraient par conséquent être examinées (pour pouvoir notamment engager des hélicoptères ou des drones à l'étranger). Ces possibilités d'engagement pourraient aussi permettre d'augmenter la part de femmes dans les missions de promotion militaire de la paix, sans que ces dernières doivent pour autant suivre impérativement un parcours militaire traditionnel.

2 Motif

L'armée a trois missions principales. Outre la défense et l'appui aux autorités civiles, elle est également chargée de la promotion de la paix en dehors du territoire national². L'engagement militaire de la Suisse en faveur de la promotion internationale de la paix a commencé en 1953. Actuellement, près de 245 militaires accomplissent du service dans le cadre de 18 engagements internationaux, principalement dans l'ouest des Balkans. Depuis 1999, la Suisse participe, avec le plus grand contingent de l'Armée suisse (SWISSCOY) envoyé à l'étranger, à la mission de stabilisation KFOR menée par l'OTAN au Kosovo sur mandat de l'ONU.

Les tâches que les militaires suisses accomplissent depuis 1989 dans le cadre des missions de la paix ont continué à se développer au cours des dernières décennies, même si les contingents de troupes sont restés quasiment inchangés depuis 2005. Les conditions générales nationales pour de tels engagements, que la Suisse a elle-même déterminées, sont notamment restées pratiquement les mêmes depuis près de 20 ans. Au vu de la modification des formes de conflits et des besoins différents qui en résultent pour la communauté internationale, une analyse des changements intervenus au cours des 15 dernières années environ ainsi que des conditions générales actuelles s'impose comme base pour le développement des contributions de la Suisse.

Le présent rapport a été établi sur mandat de la cheffe DDPS, en collaboration avec le DFAE. Des experts externes à l'administration fédérale y ont également participé. Lors des travaux, la possibilité de la Suisse de renforcer son engagement en faveur de la promotion militaire de la paix et de quelle manière, quitte à modifier les conditions générales légales, conceptuelles et organisationnelles, a été examinée. Le rapport montre comment les exigences en matière de promotion militaire de la paix ont évolué et contient des recommandations pour assurer une meilleure cohérence entre les contributions de la Suisse et la demande. En renonçant à des

² Art. 58, al. 2, de la Constitution (RS 101) : L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches. Art. 1, al. 4, LAAM : Elle contribue à promouvoir la paix sur le plan international.

adaptations, les contributions et le statut de partenaire de la Suisse risquent de perdre de leur importance, ce qui pourrait entraîner des conséquences négatives sur l'ensemble de ses intérêts internationaux. Les recommandations reposent sur des éléments réalistes et réalisables.

Le rapport est divisé en trois parties. La première présente l'engagement actuel de la Suisse sur le plan de la promotion militaire de la paix et les conditions générales en vigueur. La deuxième expose les changements du contexte des conflits et des partenaires internationaux potentiels ainsi que les conséquences qui en découlent pour la Suisse. La troisième montre et évalue des options qui permettraient à la Suisse de renforcer à l'avenir son engagement dans le domaine de la promotion militaire de la paix.

1^{re} partie Développement de la promotion militaire de la paix et conditions générales

3 Intérêts suisses et conflits internationaux

La Suisse est un des pays les plus fortement orientés vers le monde, qui entretient de solides relations et interactions internationales. La prospérité dépend beaucoup du commerce extérieur. En 2019, la Suisse a importé des marchandises pour une valeur de 276 milliards de francs et exporté des biens à hauteur de 312 milliards de francs.

Les conflits nuisent à l'échange international de biens et de services. La pression migratoire sur l'Europe résultant des conflits internes ou interétatiques, des conditions économiques, du changement climatique ou des changements environnementaux dans les pays d'origine touche directement la Suisse. Le terrorisme, qui menace aussi la Suisse, même si elle est épargnée par les attentats depuis un certain temps, est une autre conséquence de l'instabilité politique et sociale. La stabilité de l'environnement international, même au-delà de l'Europe, influe directement sur la prospérité et les perspectives d'avenir de notre pays.

Si un endiguement et un règlement des conflits violents à l'étranger servent directement les intérêts de notre pays, faire preuve de solidarité et aider les personnes touchées par ces crises correspond également à une valeur bien ancrée. Cette tradition humanitaire permet aussi à la Suisse d'être considérée comme un partenaire fiable et renforce l'intérêt international à l'égard d'un engagement suisse dans de nombreux domaines.

4 Promotion de la paix

La stabilisation des régions en crise est une tâche commune qui nécessite à la fois que les parties en conflit soient disposées à prendre en considération les solutions négociées et que divers acteurs et instruments (organisations internationales, initiatives de différents États et engagement de la société civile) soient mis à contribution. Les approches requises sont également variées : conciliation, stabilisation militaire, aide humanitaire, mesures politiques, rétablissement de structures étatiques et sociales, et reconstruction économique.

Outre l'engagement politique, l'aide humanitaire et la coopération économique, la Suisse a également développé l'instrument de promotion de la paix, lequel a pour but de régler durablement les conflits et de mettre en place des structures étatiques et sociales pour contribuer à résoudre pacifiquement de futurs conflits. La *promotion de la paix* est une expression suisse qui a été introduite dans le rapport sur la politique de sécurité 1990. Elle correspond à une série d'activités que l'ONU désigne depuis quelques années comme des *opérations de paix multidimensionnelles*.

4.1 Promotion civile et promotion militaire de la paix

La promotion de la paix avec des moyens civils soutient la création de structures respectueuses de l'État de droit et d'institutions démocratiques. Elle contribue à la mise en place d'une société civile solide et opérationnelle, en encourageant par exemple le processus de réconciliation entre des ethnies et d'anciennes parties à un conflit ou en renforçant la participation des femmes à la vie économique et politique. L'intégration de groupes de population marginalisés dans les institutions étatiques fait aussi partie de ces efforts. La reconstruction et le développement économiques requis pour des relations stables entre la société et l'État, et donc aussi pour la stabilisation et la satisfaction de régions en crise, sont étroitement liés. Ils ne relèvent cependant pas de la promotion civile de la paix, mais de la coopération au développement.

Les aspects civils et militaires de la promotion de la paix se complètent. La promotion militaire de la paix contribue à la mise en place et au maintien d'une situation dans laquelle un État de

droit fonctionnel et démocratique peut voir le jour. Elle peut stabiliser la situation et, avec des contingents de police internationaux, garantir un certain niveau de sécurité et créer de meilleures conditions pour une reconstruction sociale et étatique. La garantie durable de la paix va au-delà de ce que peut apporter la promotion militaire de la paix, mais sa contribution est essentielle. L'engagement de troupes mandatées sur le plan international – qui interviennent en toute impartialité vis-à-vis des parties en conflit, protègent la population contre les actes de violence et permettent ainsi un retour au calme – est indispensable pour garantir un nouveau départ ainsi qu'une reconstruction étatique et sociale. Des organisations humanitaires sont aussi souvent présentes dans un lieu d'engagement sécurisé par des forces de maintien de la paix ; une délimitation claire entre les deux entités peut alors être nécessaire en fonction du mandat. La présence militaire internationale est généralement requise jusqu'à ce que les actes de violence susceptibles de mettre en péril des parties importantes de la population de l'État concerné ou la sécurité de la région puissent, avec un taux élevé de probabilité, être exclus.

Dans la pratique, il existe une interdépendance entre la promotion militaire et la promotion civile de la paix. En effet, la promotion militaire de la paix peut avoir une influence sur l'ouverture au dialogue des parties en conflit en vue d'un processus de cessez-le-feu ou de paix. Inversement, les pourparlers de paix renforcent la volonté politique de coopérer avec la communauté internationale et peuvent contribuer à une désescalade de la violence et ainsi empêcher une confrontation. Des chevauchements entre la promotion civile et la promotion militaire de la paix apparaissent par exemple lorsqu'une expertise militaire est nécessaire pour négocier un cessez-le-feu³ ou lorsque d'anciens combattants déposent leurs armes et sont intégrés aux forces gouvernementales nouvellement constituées. Le déminage humanitaire et l'instruction des forces armées à une manipulation sûre des munitions et des armes relèvent de la partie civile sur le plan international. En Suisse, ils dépendent toutefois de la promotion militaire de la paix, car les experts de l'élimination de moyens de combat proviennent du DDPS ou de l'armée.

Conformément à la LAAM, la Suisse peut soutenir avec des militaires des engagements de promotion de la paix mandatés par l'ONU ou l'OSCE. Ces engagements peuvent être directement conduits par les deux organisations ou, sur mandat de l'une d'elles, dirigés par une autre organisation comme l'OTAN ou l'UE. La Suisse peut envoyer son personnel à titre individuel dans des équipes internationales mixtes, par exemple dans des états-majors militaires ou comme contingents de troupes.

Actuellement, les membres du contingent s'engagent en principe pour une durée de six mois. Près d'un tiers des personnes concernées utilisent la possibilité de prolonger leur engagement de six mois supplémentaires. Au vu de l'instruction axée sur l'engagement, qui dure notamment jusqu'à 12 semaines pour les membres de la SWISSCOY, la durée d'engagement contractuelle peut sembler courte et pas forcément efficiente. Il faut cependant tenir compte des conditions de vie militaires – avec une vie de camp, des restrictions de sortie, des semaines de six jours, un réseau de relations sociales restreint, voire des risques physiques selon la région d'engagement – qui préconisent une limitation de la durée d'engagement. Certains engagements, comme ceux des observateurs militaires, sont conçus pour une durée de douze mois lorsqu'en plus de l'accomplissement de la mission, la situation en matière de sécurité sur place permet un hébergement dans des logements privés avec liberté de mouvement.

Les tâches accomplies sur place sont variées. Les observateurs militaires de l'ONU, répartis dans des équipes multinationales mixtes, effectuent des patrouilles dans leur secteur d'engagement, entretiennent le contact avec les différentes parties en conflit et la population, et annoncent les incidents et les violations du cessez-le-feu au commandement compétent de

³ Une telle situation s'est par exemple produite en 2002, lorsqu'une délégation civile et militaire suisse et américaine menée par une délégation de diplomates suisses a négocié au Bürgenstock un cessez-le-feu pour les monts Noubia avec les parties impliquées dans le conflit au Soudan du Sud.

l'ONU. Les *équipes de liaison et de surveillance* au Kosovo et les *équipes de liaison et d'observation* en Bosnie et Herzégovine ont des tâches similaires. Des spécialistes du déminage humanitaire forment des démineurs locaux et mettent en place des structures de déminage pour que les zones contaminées par des engins explosifs et des résidus de munitions non explosées puissent à nouveau être utilisées par la population. Ces spécialistes sont aussi chargés de surveiller le travail de déminage. Les officiers des centres de formation internationaux dispensent des cours aux futurs militaires de la paix originaires de pays africains. Différentes activités, notamment celles des contingents, correspondent à des tâches militaires classiques : surveillance de secteurs par des patrouilles, mise en place de points de contrôle militaires, transports logistiques, remise en état de routes et de ponts nécessaires pour garantir la liberté de mouvement des forces de maintien de la paix, entretien de véhicules et fonctionnement de quartiers généraux militaires. Si les membres des contingents sont logés dans des camps militaires sécurisés, les observateurs militaires, les experts militaires et les membres des *équipes de liaison et de surveillance* vivent eux au sein de la population locale, pour autant que la situation sécuritaire le permette. Cette proximité avec la population renforce la confiance à l'égard de la présence militaire internationale et améliore simultanément l'échange d'informations entre les membres des équipes.

L'engagement dans des opérations de maintien de la paix comporte des risques qui dépendent de la mission et de la fonction lors de l'engagement et qui peuvent aussi varier géographiquement et temporellement au sein du secteur d'engagement. Depuis quelques années, les risques lors d'engagements dans l'ouest des Balkans sont relativement faibles pour la majorité des troupes engagées, ce qui s'explique aussi par le fait que la présence militaire internationale empêche une recrudescence de la violence. Les missions de l'ONU en Afrique sont certes plus risquées, mais grâce aux mesures prises par l'ONU, le nombre de victimes d'actes de violence en 2018 et 2019 a diminué de moitié, le nombre de morts étant inférieur à 30 par année. Les officiers qui accomplissent du service dans des quartiers généraux sécurisés sont moins exposés que le personnel effectuant des patrouilles. Au cours du premier semestre 2020, 75 personnes en tout ont perdu la vie dans des missions de l'ONU, dont 8 des faits d'une attaque ou d'autres actes de violence. Dans le passé, la Suisse a également déploré la mort de militaires dans des engagements à l'étranger : un observateur militaire de l'ONU a été tué en 2001 en Géorgie après une attaque de missiles et sept personnes ont perdu la vie dans des accidents ou des suites d'une maladie.

4.2 Développement de l'engagement suisse dans le cadre de la promotion militaire de la paix⁴

La Suisse a effectué son premier engagement de promotion militaire de la paix en 1953, en envoyant un contingent de 146 militaires armés en Corée dans le cadre de la *Neutral Nations Supervisory Commission* (NNSC), qui regroupait la Suède, la Pologne et l'ancienne Tchécoslovaquie en plus de notre pays. La NNSC avait pour mission de surveiller certains aspects de l'accord de cessez-le-feu entre le commandement de l'ONU et le commandement combiné de la Corée du Nord et de la Chine. À la fin des années '80, alors que se profilait la fin de la guerre froide, la Suisse a également commencé à engager des militaires dans des missions de maintien de la paix de l'ONU dans le cadre de son ouverture sur le plan de la politique de sécurité. La fin de la confrontation Est-Ouest a mis un terme à un important blocus du Conseil de sécurité de l'ONU qui durait depuis des décennies et a aussi ouvert à la Suisse de meilleures perspectives en matière de politique extérieure. S'appuyant sur son profil d'État neutre poursuivant une tradition humanitaire, la solidarité avec la communauté internationale et la mise en œuvre d'un nouvel ordre mondial pacifique constituaient les principaux arguments de cet engagement renforcé de la Suisse.

⁴ Un aperçu de toutes les participations de l'Armée suisse à des opérations de maintien de la paix ainsi que de l'évolution des effectifs engagés figure dans les annexes 1 à 4.

Le thème de la promotion militaire de la paix a été abordé pour la première fois dans le rapport sur la politique de sécurité de 1990, pratiquement en même temps que les premiers engagements d'observateurs militaires de l'ONU suisses et la première intervention sanitaire de la Suisse dans une mission de l'ONU. Cette dernière a eu lieu en Namibie en 1989 et 1990, avec 150 volontaires environ. Une autre unité sanitaire a ensuite été engagée pour l'ONU au Sahara occidental entre 1992 et 1994. Lors de cet engagement, il est apparu qu'il serait de plus en plus difficile de trouver suffisamment de personnel pour constituer des unités sanitaires entières. Par conséquent, l'envoi de telles unités a été interrompu, malgré la forte demande internationale et les compétences reconnues des Suisses.

Parallèlement à ces engagements, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé d'étendre la possibilité de participation à des interventions de l'ONU et d'adapter la LAAM de sorte à pouvoir envoyer aussi des contingents de l'ONU armés (Casques bleus) à l'avenir. Cette révision de la LAAM a toutefois fait l'objet d'un scrutin référendaire en 1994, notamment sous l'effet des divers problèmes auxquels les forces de l'ONU étaient soumises dans les guerres en ex-Yougoslavie.

La Suisse a présidé l'OSCE pour la première fois en 1996. À l'époque, l'organisation devait relever son plus grand défi organisationnel et logistique puisqu'elle était chargée d'organiser les premières élections libres et démocratiques en Bosnie et Herzégovine. Avec la Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU, de 1996 à 2000), la Suisse a mis à la disposition de la mission de l'OSCE dans ce pays une unité logistique non armée et conçue sur mesure. Cet engagement a permis d'acquérir de précieuses expériences, tant sur les engagements dans les Balkans que sur la logistique dans le cadre de missions internationales.

L'engagement de la SWISSCOY au sein de la Kosovo Force (KFOR) dirigée par l'OTAN sur mandat de l'ONU a commencé en 1999. Lors de cet engagement, toujours en cours, la gamme des prestations de l'armée pour la promotion militaire de la paix a été considérablement élargie. Les prestations logistiques, qui étaient déjà fournies en Bosnie et Herzégovine pour l'OSCE, ont été complétées au fil des années par des transports hélicoptérés, le service de renseignement, des constructions du génie, l'élimination des moyens de combat, ainsi que l'engagement de l'infanterie, de la police militaire, des forces d'opérations spéciales et des équipes de liaison avec la population locale. Les prestations et les effectifs en personnel ont toujours été adaptés à l'évolution des besoins.

Un engagement avec un contingent plus restreint a commencé en Bosnie et Herzégovine en 2004, dans le cadre de l'opération EUFOR Althea menée par l'UE (et mandatée par l'ONU). L'armée a, en parallèle, renforcé son engagement avec des spécialistes non armés qui participent surtout à des missions de l'ONU : observateurs militaires, officiers attachés à un état-major, spécialistes du déminage humanitaire, officiers instructeurs dans des centres d'entraînement étrangers pour des engagements de maintien de la paix ou experts pour la surveillance et l'élimination des stocks de munitions.

Presque en même temps que le début de l'engagement de la SWISSCOY, le Conseil fédéral a annoncé, dans le rapport sur la politique de sécurité 2000, sa volonté de renforcer substantiellement l'engagement de la Suisse dans le cadre de la promotion militaire de la paix. En été 2006, un document stratégique établissait que l'armée devait être prête à engager simultanément jusqu'à 500 militaires dans des missions internationales de maintien de la paix.

Cet objectif a été confirmé dans le rapport sur l'armée 2010. Dans ce rapport, le Conseil fédéral amorçait un important changement en fixant qu'à l'avenir, les nouvelles missions devraient se concentrer sur des contributions qualitatives élevées (*high value assets*) : contributions spécialisées et particulièrement demandées, nécessitant généralement des effectifs en personnel relativement faibles. Ces missions engagent les hélicoptères de transport, les drones, les forces spéciales, les équipes de renseignement, les spécialistes de l'élimination des moyens de combat et les équipes médicales. Ces moyens et compétences sont limités dans les forces armées, mais particulièrement importants pour garantir le succès des engagements militaires.

Quelque 245 militaires sont actuellement engagés dans le cadre de la promotion de la paix : deux contingents dans l'ouest des Balkans et des personnes employées individuellement dans

cinq missions de l'ONU et deux missions d'instruction en Afrique, mission en Corée et officiers au quartier général de l'ONU à New York et à Genève ainsi qu'auprès de l'OSCE à Vienne⁵.

Cet effectif, qui compte 50 personnes de moins qu'en 2018 – année où l'engagement était le plus important – est bien inférieur à celui de 500 personnes envisagé depuis 2006⁶. La gamme des tâches et la visibilité ont cependant été accrues. Ainsi, depuis septembre 2019, c'est un officier suisse qui assure pendant un an la fonction de remplaçant du commandant de la KFOR. Après l'engagement en 1994 d'un officier suisse du grade de brigadier comme inspecteur général de la FORPRONU en ex-Yougoslavie, c'est la deuxième fois que la Suisse occupe une fonction de conduite dans une opération internationale de maintien de la paix.

En tant que membre de l'ONU, la Suisse participe financièrement à hauteur de 70 millions de francs environ par année au programme de maintien de la paix de l'ONU, lequel s'élève actuellement à près de 6,5 milliards de dollars américains. Le montant de cette contribution obligatoire est déterminé en fonction des performances économiques de chaque État. Sur la liste des États contributeurs, la Suisse occupe ainsi le 14^e rang.

4.3 Utilité de la promotion militaire de la paix

La promotion militaire de la paix contribue à endiguer les foyers de crise dont les conséquences peuvent menacer la sécurité de la Suisse et affecter ses intérêts économiques. La distance géographique avec les régions en crise offre de moins en moins de protection, notamment à cause des conséquences transfrontalières des réseaux criminels et terroristes ainsi que des mouvements migratoires. Du point de vue de la politique de sécurité, la migration n'est pas une menace, mais elle peut cependant être accompagnée d'actes criminels et attiser les tensions. Les trafiquants d'êtres humains ou les réseaux de contrebande profitent aussi souvent de la détresse des personnes migrantes. Le trafic d'êtres humains et la contrebande sont également une forme de criminalité organisée qui menace la sécurité et la stabilité, et peut du reste servir à financer des conflits armés. Il est par conséquent dans l'intérêt de la Suisse de contribuer, grâce à des engagements de promotion de la paix, à au moins limiter à leur minimum les mouvements migratoires déclenchés par des conflits armés.

La participation à ce type d'engagements est l'expression de la solidarité internationale. La Suisse montre ainsi qu'elle est prête à apporter sa contribution pour renforcer la sécurité et la stabilité. En comparaison avec un engagement civil, la présence de personnes en uniforme (militaires) accroît la visibilité. La Suisse est perçue comme un partenaire fiable et compétent, également dans les capitales et par les organisations qui conduisent l'engagement.

La participation à des missions de promotion de la paix permet aux représentants de la Suisse dans les organisations internationales ou les quartiers généraux d'avoir directement accès aux informations politiques et militaires ainsi qu'à l'analyse concernant les engagements et les conditions sur place. Ces informations sont utiles pour mener en toute indépendance une évaluation de la situation.

En prenant part à des missions de promotion de la paix, l'armée peut faire montre de ses compétences pendant l'engagement, de la pertinence de ses procédures et de la qualité de son instruction en les comparant directement avec celles des forces armées d'autres pays. Les processus d'engagement pour toute l'armée peuvent être développés et examinés sur la base d'un engagement réel. L'engagement de l'unité d'infanterie suisse au Kosovo a ainsi influencé considérablement certains aspects de la doctrine d'engagement et d'instruction de

⁵ Voir annexe 1.

⁶ Après la décision de prolonger l'engagement de la SWISSCOY jusqu'en 2020, le Parlement a décidé, en 2017, de réduire progressivement les effectifs de la SWISSCOY (de 235 à 165 militaires). Conformément à la décision du Parlement du 10 juin 2020, les effectifs doivent toutefois augmenter jusqu'à 195 à partir de 2021.

l'infanterie, de même que la logistique et le domaine des transmissions. Grâce aux détachements d'hélicoptères au Kosovo et en Bosnie et Herzégovine, les Forces aériennes ont aussi pu développer leurs processus d'engagement dans le cadre de la Suisse également. Par ailleurs, la collaboration au sein de formations multinationales mixtes a permis d'établir des coopérations, par exemple dans le domaine de l'instruction, qui se poursuivent au-delà de l'engagement.

Sur le plan individuel, les militaires acquièrent une expérience qui dépasse ce qui peut être exercé pendant les cours de répétition en ce qui concerne la durée et les exigences. Le personnel militaire intègre ainsi dans l'Armée suisse les expériences qu'il a acquises.

Les contributions à la promotion militaire de la paix reflètent l'orientation en matière de politique extérieure et de sécurité ainsi que la tradition de la Suisse, l'intérêt de l'opinion publique pour les affaires militaires et la nature du système de milice. En comparaison avec d'autres États, il en résulte des conditions générales particulières, qui sont présentées ci-après.

5 Conditions générales

5.1 Bases légales

L'article 58, al. 2, de la Constitution⁷ et les articles 48a, 66, 66a et 66b, de la LAAM constituent la base légale de la promotion militaire de la paix. Ces derniers comportent les dispositions ci-après.

Mandat de l'ONU et de l'OSCE

Les engagements pour la promotion de la paix peuvent être ordonnés sur la base d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Ils doivent être conformes aux principes de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse. (Art. 66, al. 1)

Une participation suisse aux composantes militaires d'une opération internationale de maintien de la paix est seulement possible si l'ONU ou l'OSCE délivre un mandat pour la mission en question. Cette prescription garantit que rien ne s'oppose à une participation du point de vue du droit de la neutralité. Dans ce contexte, la Suisse peut également prendre part à des opérations menées par des organisations régionales, pour autant que la condition du mandat de l'ONU ou de l'OSCE soit remplie. C'est par exemple le cas de l'opération KFOR menée par l'OTAN au Kosovo et de l'opération EUFOR Althea dirigée par l'UE en Bosnie et Herzégovine. Toute participation à des missions de maintien de la paix et de stabilisation sans un tel mandat est exclue, même si un engagement revêt un intérêt direct pour la Suisse et qu'il est autorisé et soutenu par tous les acteurs locaux. On peut citer à titre d'exemple la Force multinationale et observateurs au Sinaï, qui surveille depuis 1979 le respect de l'accord de paix de Camp David entre Israël et l'Égypte.

Instruction spécifique

Le service de promotion de la paix est accompli par des personnes ou des troupes suisses spécialement formées à cet effet. (Art. 66, al. 2)

Tout engagement requiert une instruction spécifique à l'engagement. Le contenu et la durée dépendent du profil concret de l'engagement, des connaissances militaires ou civiles pertinentes préalables et des conditions spécifiques dans le pays concerné. Actuellement, cette instruction dure entre huit et douze semaines.

⁷ RS 101

Participation volontaire

L'inscription en vue d'une participation à un engagement de promotion de la paix est volontaire. (Art. 66, al. 3)

Aucun militaire ne peut être contraint de participer à un engagement de promotion de la paix. Les contrats de certaines fonctions occupées par le personnel du DDPS offrent certes la possibilité d'accomplir des engagements à l'étranger, mais cette disposition n'entraîne pas de contrainte exécutoire. Refuser un engagement peut toutefois avoir des conséquences relevant du droit du travail qui peuvent aller jusqu'au licenciement dans certaines conditions.

Approbation parlementaire pour les engagements armés

Lorsque l'effectif d'un engagement armé dépasse 100 militaires ou que celui-ci dure plus de trois semaines, l'engagement est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. En cas d'urgence, le Conseil fédéral peut demander l'approbation de l'Assemblée fédérale ultérieurement. (Art. 66b, al. 4)

En cas d'engagement armé, il consulte les commissions de politique extérieure et les commissions de la politique de sécurité des deux conseils avant de l'ordonner. (Art. 66b, al. 3)

Tous les engagements *armés* de promotion de la paix qui dépassent 100 militaires ou qui durent plus de trois semaines doivent être soumis à l'approbation du Parlement ; dans les cas urgents, l'approbation peut être demandée ultérieurement. Dans la pratique, cela signifie que *tous* les engagements armés de promotion de la paix sont soumis à l'approbation du Parlement car ils durent en réalité toujours plus de trois semaines. Par conséquent, l'envoi de personnes individuelles armées – par exemple des officiers qui accomplissent du service dans un quartier général international et qui sont armés d'un pistolet pour leur propre protection – requiert l'approbation du Parlement.

Le Conseil fédéral détermine dans chaque cas l'armement nécessaire à la protection des personnes et des troupes engagées par la Suisse ainsi qu'à l'accomplissement de leur mission. (Art. 66a, al. 1)

Le Conseil fédéral fixe au cas par cas si un engagement doit être armé et quel armement est nécessaire pour la protection du personnel engagé. En 1953, au commencement de la mission en Corée, l'arme personnelle pour l'autoprotection était une évidence. La question de l'armement a toutefois été controversée dans les discussions concernant la révision prévue de la LAAM en 1992 et qui devait permettre la constitution d'un bataillon de Casques bleus armés. Après le rejet du référendum en 1994, la question de l'armement des militaires dans le cadre d'un service de promotion de la paix n'a plus été abordée pendant quelques années. Comme les soldats autrichiens devaient assurer la protection de la SWISSCOY (qui est en grande partie non armée) pendant l'engagement, le peuple a accepté, le 6 octobre 2000, dans le cadre d'une révision partielle anticipée de la LAAM, la possibilité de fournir à l'avenir un armement aux forces suisses de maintien de la paix.

L'envoi de militaires *non armés* relève de la compétence du Conseil fédéral.

Exclusion de participation à des actions de combat destinées à imposer la paix

La participation à des actions de combat destinées à imposer la paix est exclue. (Art. 66a, al. 2)

Depuis la fin de la guerre froide, les mandats concernant des missions de maintien de la paix du Conseil de sécurité de l'ONU se fondent principalement sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU, qui autorise la communauté internationale à prendre des mesures de contrainte

jusqu'au recours à la force en cas de menaces graves contre la paix ou d'actes d'agression⁸. Étant donné que le Conseil de sécurité de l'ONU agit pour la communauté internationale et qu'il est chargé de garantir ou de rétablir la paix mondiale et la sécurité internationale, le droit de la neutralité n'est pas applicable s'il existe un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Par conséquent, du point de vue du *droit* de la neutralité, rien ne s'oppose en principe à une participation de la Suisse à ce type de missions.

La *politique* de neutralité et d'autres considérations politiques peuvent cependant s'opposer à une participation, ce qui explique aussi la disposition prévue à l'art. 66a de la LAAM⁹. Celle-ci interdit à la Suisse de participer à des opérations militaires internationales dont l'objectif premier est d'intervenir avec des moyens militaires contre un agresseur ou d'imposer une solution politique précise en recourant à la force (*exclusion de participation à des actions de combat destinées à imposer la paix*). Dans ce contexte, les tâches militaires autorisées par le mandat constituent l'élément décisif. Un mandat d'imposition de la paix a, par exemple, été délivré par l'ONU en 1991 lorsque le Conseil de sécurité a autorisé une coalition militaire internationale menée par les États-Unis à intervenir militairement contre les forces armées irakiennes qui avaient violé le droit international en occupant le Koweït en été 1990¹⁰.

Les contingents suisses sont toutefois autorisés à utiliser des armes pour leur protection ou l'accomplissement de leur mission, par exemple pour protéger la population civile.

Instruction à l'étranger ou avec des troupes étrangères

Dans le cadre de la politique étrangère et de la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux concernant:

- a. l'instruction à l'étranger de troupes suisses ;*
- b. l'instruction de troupes étrangères en Suisse ;*
- c. l'instruction à l'étranger de troupes étrangères ;*
- d. des exercices réalisés avec des troupes étrangères.*

Le Conseil fédéral peut fournir des installations et du matériel de l'armée à des fins d'instruction dans un contexte international. (Art. 48a)

Conformément à l'article 48a de la LAAM, l'armée peut s'entraîner à l'étranger et également y instruire des troupes étrangères. La Suisse peut aussi fournir des installations et du matériel de l'armée à des fins d'instruction dans un contexte international. Pour ce faire, le Conseil fédéral est habilité à conclure des accords internationaux dans le cadre de la politique étrangère et de la politique de sécurité. Cela inclut également la possibilité de conclure un contrat d'instruction avec une organisation régionale, par exemple l'UE, mais l'accord explicite de l'État hôte est toujours indispensable.

Cette disposition s'applique par exemple avec le Ghana, où des officiers suisses sont engagés depuis 2005 au *Centre International Kofi Annan de Formation au Maintien de la Paix* à Accra comme responsables de cours et formateurs de Casques bleus africains.

⁸ Charte des Nations-Unies du 26 juin 1945.

⁹ La notion de *politique de neutralité* décrit l'ensemble des mesures que l'État neutre permanent prend, de son propre chef et en dehors des obligations liées au droit de la neutralité, pour garantir l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité. Contrairement au droit de la neutralité, la politique de neutralité n'est régie par aucune règle de droit. Une politique de neutralité crédible et cohérente sert principalement à convaincre les autres États de la capacité et de la disposition d'un État à se comporter de manière neutre en cas de conflit armé à venir. La neutralité à l'épreuve du conflit en Irak, *Synthèse de la pratique suisse de la neutralité au cours du conflit en Irak en réponse au postulat Reinmann (03.3066) et à la motion du groupe UDC (03.3050)*, 2 décembre 2005.

¹⁰ Résolution 678 du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 janvier 1991.

5.2 Système de milice

Le système de milice de l'Armée suisse se reflète dans la composition des troupes qui accomplissent des engagements de promotion militaire de la paix. Près du 90 % des effectifs engagés jusqu'ici dans la promotion militaire de la paix est constitué de militaires (volontaires) de milice. La part d'employés du DDPS est faible, notamment parce que leur absence pour raisons d'engagement pourrait compromettre l'accomplissement de la mission de l'armée et de l'administration militaire en Suisse. Sur ce plan, la Suisse se distingue des autres États.

La part élevée du personnel de milice comporte de nombreux avantages. Les compétences professionnelles que les membres de la milice apportent grâce à leur activité civile sont particulièrement précieuses lorsque la fonction en engagement présente des similitudes avec les tâches civiles, par exemple dans les domaines du génie, de la logistique, des transports ou de l'informatique. Le principal avantage de ce personnel apparaît toutefois là où des compétences interculturelles s'appuyant sur l'expérience de la vie sont requises dans l'interaction avec la population du pays d'engagement. Ces compétences sont particulièrement demandées chez les officiers dans les quartiers généraux internationaux, les observateurs militaires, les équipes de liaison avec la population locale ou dans le cadre de la recherche de renseignements. Par ailleurs, le personnel de milice et les militaires possèdent généralement de meilleures connaissances des langues étrangères que d'autres forces armées, ce qui facilite considérablement la collaboration et l'échange avec d'autres contingents et au sein des états-majors internationaux.

Le personnel du DDPS est nécessaire pour toutes les fonctions qui requièrent des connaissances militaires ou techniques dont ne disposent pas les militaires de milice et qui ne peuvent pas être acquises dans les délais fixés pour l'instruction axée sur l'engagement. Des membres d'équipage et mécaniciens d'hélicoptères, des experts de l'élimination de moyens de combat et de pièges explosifs ou des policiers militaires doivent, par conséquent, être recrutés parmi le personnel du DDPS.

La part élevée de personnel de milice limite cependant aussi la marge de manœuvre de l'armée. Les personnes qui ne travaillent pas encore pour la Confédération doivent être recrutées sur le marché civil. Il faut donc respecter les délais de résiliation, car la plupart des candidats doivent quitter leur poste civil pour pouvoir s'engager. Par conséquent, le personnel en question n'est généralement pas disponible quand une réaction rapide s'impose. La dépendance au marché du travail implique aussi que certains spécialistes sont très difficiles à recruter, par exemple les médecins, d'autant plus que le pourcentage d'étrangers est très élevé dans cette profession. En 1994 déjà, à la fin de l'engagement sanitaire au Sahara occidental, l'armée a constaté qu'à l'avenir, il serait pratiquement impossible d'alimenter en personnel ses propres contingents sanitaires. Le fait qu'une grande partie du personnel de milice engagé dans des missions de promotion de la paix a déjà accompli la totalité des services d'instruction et ne peut donc pas apporter à l'armée toute l'expérience acquise lors de l'engagement constitue un autre aspect problématique.

5.3 Équipement

L'Armée suisse est en premier lieu chargée d'accomplir ses tâches à l'intérieur de notre pays. Elle possède toutefois un équipement qui est aussi adéquat pour un engagement dans une autre zone climatique, par exemple dans un désert ou des régions tropicales. Ces moyens sont actuellement utilisés à l'étranger, notamment au Kosovo.

En tout, l'équipement personnel également adapté à un engagement dans le désert ou les régions tropicales est disponible pour 500 militaires environ. Par ailleurs, l'armée dispose d'un stock de matériel et d'un certain nombre de véhicules légers, moyens et lourds, dont une partie avec blindage, qui ont été acquis spécialement pour des engagements à l'étranger et qui peuvent aussi être engagés dans diverses zones climatiques. Elle stocke en outre des

éléments pour la construction et l'exploitation d'un camp, qui ne peuvent pas être obtenus rapidement sur le marché civil lorsque le besoin s'en fait sentir¹¹.

Les engagements avec hélicoptères sont surtout délicats lorsqu'ils se déroulent dans des conditions climatiques spéciales, comme les déserts et les régions tropicales ou à plus de 5000 mètres d'altitude. Selon la région, les hélicoptères de transport Super Puma et Cougar doivent être modifiés ou équipés de composants techniques. Les hélicoptères de l'Armée suisse ne sont pas armés, même pour l'autoprotection, même si cela est en fait désormais exigé dans toutes les opérations en dehors de l'Europe.

En vue d'un engagement concret, il faudra continuer à acquérir certains équipements de manière ciblée ou développer des compétences particulières en fonction de l'engagement. L'équipement pour l'autoprotection doit aussi être examiné au cas par cas. Ces adaptations aux besoins pour des engagements spécifiques sont une pratique courante.

¹¹ Il s'agit par exemple de conteneurs partiellement blindés pour la production d'énergie, le traitement de l'eau, les ateliers, le stockage des armes ou pour le matériel sensible de transmission.

2^e partie Modifications concernant le contexte d'engagement et les partenaires

6 Évolution des conflits armés et du contexte d'engagement

Souvent, les conflits armés résultent d'une forte répression exercée par l'État ou vont de pair avec des structures étatiques fragiles. L'effondrement de structures étatiques et l'érosion de l'autorité exclusive de l'État encouragent des acteurs non étatiques de différents types à asseoir leur pouvoir. La plupart des conflits armés en cours sont des confrontations au sein d'un seul et même pays, auxquelles participent des groupes armés qui s'affrontent entre eux ou s'opposent aux forces étatiques. Les rivalités de différents groupes d'importance locale ou régionale interfèrent avec les objectifs politiques tels que la sécession d'une partie du pays ou la chute d'un régime, et prennent parfois l'ascendant sur ces objectifs. C'est un terrain fertile pour l'extrémisme religieux, le terrorisme et la criminalité. Ces derniers doivent toutefois moins être perçus comme des éléments déclencheurs que comme les conséquences de conflits sociaux, ethniques ou politiques aux racines profondément ancrées. Les élites politiques, les intérêts économiques et commerciaux et les réseaux criminels, souvent associés à des considérations ethniques, constituent des structures difficiles à dissoudre. L'absence d'un pouvoir étatique réel peut attirer des puissances rivales, qu'elles soient d'importance majeure ou actives à l'échelle régionale seulement, qui exercent ouvertement ou secrètement une influence sur le terrain (p. ex. par des mercenaires), et soutiennent les parties en conflit, ce qui en augmente l'intensité, la durée et la complexité. Les tentatives d'enrayer le conflit ou de le régler sont dès lors plus compliquées, comme en témoigne la situation en Libye ou en Ukraine. Au cours des dernières années, cette tendance s'est accentuée ; l'ingérence de la Russie et de la Turquie en Syrie et en Libye ainsi que le conflit yéménite en sont de bonnes illustrations.

Dans les guerres impliquant des puissances extérieures régionales ou majeures qui défendent leurs propres intérêts en soutenant militairement les parties en conflit, les chances de voir des opérations de paix mandatées au niveau international sont plus réduites. En effet, pour que le Conseil de sécurité de l'ONU émette un mandat, il faut que la mission serve les intérêts des cinq membres permanents et ne limite pas leur marge de manœuvre.

La population vivant dans les zones de conflits subit souvent ces développements sans la moindre protection et est fréquemment la cible de violentes attaques. Par conséquent, la protection de la population civile est une priorité des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Elle doit être la ligne directrice des États qui mettent des troupes à sa disposition.

Le contexte d'engagement de ces derniers et des acteurs internationaux est aussi devenu plus exigeant du fait que les forces internationales de maintien de la paix ne sont pas toujours perçues comme neutres : elles sont parfois considérées comme une partie supplémentaire impliquée dans le conflit. Cette situation multiplie les risques de l'engagement, en particulier pour les militaires non armés. Les États engageant ces troupes doivent investir davantage pour assurer la sécurité de leurs contingents ou envisager des risques plus importants.

7 Réorientation des missions de paix de l'ONU

L'ONU s'est peu à peu adaptée au nouveau contexte d'engagement. L'objectif général, notamment dans le cadre des missions en Afrique, consiste à s'attaquer aux causes profondes de la violence, de gagner la confiance de la population locale et de la protéger. L'ONU dialogue également avec des représentants des groupes armés pour leur faire prendre leurs responsabilités. En parallèle, les institutions étatiques sont renforcées pour être en mesure d'assurer le mieux possible la sécurité et de créer les conditions nécessaires au bon développement économique et social. Les engagements sont aussi devenus plus dangereux : en général, les opérations de l'ONU se déroulent dans des régions où des actes de violence sont perpétrés et où l'ONU est elle-même devenue la cible d'attaques et d'attentats.

Depuis 2015, elle impose en conséquence des conditions plus strictes aux États mettant des troupes à sa disposition et a fixé de nouveaux standards. Avant le début de l'engagement, les États en question doivent se soumettre à un contrôle mené par des représentants de l'ONU, lesquels vérifient que les effectifs remplissent les exigences sur les plans de la qualité, de la conduite, de l'instruction et de l'équipement. Par ailleurs, les contingents doivent être structurés conformément aux directives de l'ONU. Lesdits contingents s'engagent en outre à protéger la population civile des attaques et des actes de violence dans le secteur d'engagement auquel ils sont affectés. Cette tâche incombe principalement aux unités d'infanterie, mais le principe est applicable à l'ensemble des contingents. Concrètement, cela signifie que tous les éléments militaires et policiers d'une mission de l'ONU ont pour tâche permanente d'éviter toute attaque de la population civile. Le *but* n'est pas d'affaiblir la puissance militaire d'une partie en conflit, mais de protéger la population civile.

8 Développements lors d'engagements à l'étranger de l'UE et de l'OTAN

Jusqu'ici, l'UE a lancé douze opérations militaires de gestion de crise (ci-après : opérations de l'UE). Les développements actuels à son échelon indiquent qu'elle va consolider ses capacités dans le domaine de la promotion militaire de la paix et qu'elle entend s'établir comme acteur central en la matière. En mettant sur pied un quartier général militaire permanent, elle a créé les conditions permettant, jusqu'à fin 2020, de mener à partir de Bruxelles des opérations militaires pouvant impliquer jusqu'à un bataillon. À court terme, elle restera toutefois dépendante de l'OTAN pour certaines capacités. Contrairement à cette dernière, l'UE n'a pas de mandat lui permettant de mener des opérations d'imposition de la paix.

À l'heure actuelle, l'UE mène six opérations militaires : l'EUFOR Althea en Bosnie et Herzégovine, deux opérations maritimes (EUNAVFOR MED Irini [Libye] et Atalanta [Somalie]), ainsi que trois missions militaires d'entraînement (EUTM Mali, Somalie et République centrafricaine). Dans le cadre des EUTM, l'UE joue un rôle actif notamment dans la formation et l'entraînement des forces de sécurité locales afin d'endiguer les migrations clandestines et pour soutenir les États fragiles dans la lutte contre le terrorisme. L'organisation de ces missions ne repose pas sur un mandat explicite de l'ONU ; toutefois, sur place, il y a de fait une coordination et une collaboration avec cette organisation. Les mandats des EUTM (p. ex. au Mali) excluent formellement toute participation à des combats. Selon le pays où se déroulent ces missions, il peut toutefois arriver que les troupes locales ne soient pas uniquement instruites, mais aussi accompagnées lors de leurs interventions. Faire la distinction entre instruction et opérations de combat peut alors s'avérer difficile. Les risques pour le personnel de l'EUTM augmentent en conséquence ; la mission pourrait notamment devenir la cible de groupes terroristes. Il serait possible de mettre en place d'autres missions d'entraînement de ce genre au sud de la zone du Sahel, vu que les structures étatiques s'y effondrent et que l'extrémisme violent et le terrorisme s'y propagent.

Actuellement, l'OTAN est engagée – en prolongement de la KFOR mandatée par l'ONU au Kosovo – en Afghanistan, dans une opération de sécurité en Méditerranée et dans une mission de formation en Irak. Les opérations en Irak et en Méditerranée ne reposent pas sur des mandats de l'ONU et sont à l'arrêt pour l'instant, pour différentes raisons. Il est possible que l'OTAN se retire d'Afghanistan en 2021. Elle soutient également l'Union africaine en Somalie en lui fournissant des capacités de transport. L'OTAN mise donc de plus en plus sur la formation, l'appui et le développement des compétences des forces de sécurité locales, ainsi que sur la lutte contre le trafic d'armes et d'êtres humains et contre le terrorisme. La promotion militaire de la paix au sens classique du terme passe au second plan.

La mission de la KFOR au Kosovo et celle de l'EUFOR Althea en Bosnie et Herzégovine se fondent sur des mandats de l'ONU, ce qui permet légalement à la Suisse d'y participer. Elles sont dirigées conjointement par l'OTAN et l'UE. Tant qu'une présence militaire internationale sera nécessaire à la stabilisation de l'ouest des Balkans, l'OTAN et l'UE y poursuivront sans doute leur rôle de conduite.

Il faut toutefois s'attendre à ce que des d'autres engagements similaires soient requis à court terme, auxquels la Suisse pourrait participer. En revanche, dans les zones de conflit où les puissances régionales et majeures cherchent à asseoir leur influence, des missions de promotion de la paix mandatées par l'ONU ne devraient *a priori* pas être mises sur pied par des organisations telles que l'OTAN ou l'UE dans le futur, l'éventualité d'un consensus à ce sujet au sein du Conseil de sécurité de l'ONU étant plutôt improbable. En outre, en raison du durcissement des relations avec la Russie et de la situation tendue en matière de terrorisme et de migration, l'OTAN et l'UE ont actuellement d'autres priorités dans le domaine de la politique de sécurité.

9 Conséquences pour le besoin de contributions

Les missions internationales de promotion de la paix sont confiées à des troupes capables, du point de vue de l'organisation, de la doctrine d'engagement, de la conduite, de l'instruction, de la morale, de la discipline et de l'armement, de remplir leur mandat dans un environnement risqué et imprévisible et de protéger la population contre les actes de violence. Pour les opérations de l'ONU notamment, nombreux sont les États qui disposent de forces armées importantes, mais dont l'équipement ne répond pas aux standards modernes. Ils sont prêts à mettre à engager des unités d'infanterie. Cette offre engendre une demande parallèle concernant ce que l'on appelle des *enablers* ou *high-value assets*, c'est-à-dire des moyens et capacités exigeants au niveau technique – g qui nécessitent la plupart du temps un personnel réduit mais hautement qualifié – et créent les conditions nécessaires pour que les troupes de maintien de la paix puissent avoir l'effet escompté. Ces précieux éléments se trouvent principalement dans les forces armées modernes, mais ils y sont aussi en nombre restreint et souvent engagés sur une longue durée.

Les drones sont un bon exemple de ce type de capacités. Dans les opérations de promotion de la paix, les zones d'engagement sont souvent très vastes et se caractérisent par des déplacements fréquents de la population et par la présence d'une multitude de groupements et de bandes. Ces conditions compliquent l'établissement d'une image en temps réel de la situation, ainsi que la planification et la mise en œuvre d'engagements destinés à protéger la population civile. C'est le cas non seulement dans le cadre de missions de l'ONU, mais aussi dans la mission spéciale d'observation de l'OSCE dans l'est de l'Ukraine. Des drones de reconnaissance sans équipage sont donc désormais utilisés dans pratiquement toutes les missions. La plupart du temps, il s'agit de systèmes disponibles dans le commerce, qui sont généralement bien moins puissants que les drones militaires modernes. Si l'ONU recourt à des systèmes grand public, c'est parce que peu d'États sont prêts à confier des systèmes militaires qu'ils ont acquis pour leurs propres besoins (p. ex. pour la lutte contre le terrorisme ou la surveillance des eaux territoriales) pour des opérations internationales. Depuis un certain temps déjà, l'ONU cherche notamment des États membres disposés à fournir pour ses missions des drones de reconnaissance et le personnel spécialisé apte à s'en servir. Des lacunes existent aussi en ce qui concerne la capacité à déplacer rapidement des troupes et du matériel à bord d'hélicoptères en cas de tensions ou à évacuer des blessés et des malades. Les forces spéciales sont de surcroît insuffisantes.

L'ONU fait régulièrement part à ses membres de ses besoins en ressources militaires pour les opérations de paix en cours. La dernière édition des *Uniformed Requirements for United Nations Peacekeeping* est parue à la fin juillet 2020 et confirme la forte demande de contributions de qualité qui se maintient depuis des années. Parmi les missions actuelles, les besoins de la MINUSMA au Mali constituent une priorité aux yeux de l'ONU. Le nombre d'hélicoptères de transport – en particulier pour les évacuations médicales – et de drones de reconnaissance est insuffisant. Par ailleurs, des forces d'intervention mobiles, légères et solidement armées font défaut, ainsi que des ressources bénéficiant d'une instruction adéquate (officiers de renseignement, éléments du génie, équipes sanitaires, spécialistes des transmissions) et des forces de protection de ses propres troupes. D'autre part, l'ONU

revendique régulièrement l'augmentation de la proportion de personnel féminin et le déploiement supplémentaire de ressources francophones.

Les missions de paix de l'ONU se déroulent dans un environnement où des conflits temporaires pourraient à nouveau éclater localement. Il en résulte un risque accru pour le personnel engagé. Il convient donc de prendre sérieusement en compte le besoin de protection lors de l'instruction et de l'armement des troupes, qu'il s'agisse de l'envoi de personnes individuelles ou de contingents. Un engagement plus important de la Suisse dans la promotion militaire de la paix suppose que l'on accorde une grande importance à l'autoprotection. Les risques qu'encourent les militaires dépendent de la situation sur place et de la fonction exercée. Ils doivent donc être évalués au cas par cas. Le personnel des quartiers généraux protégés est généralement moins exposé. Il en va de même pour le personnel utilisant des moyens techniques à distance comme les drones de reconnaissance.

10 Conclusions

Depuis plusieurs années, l'implication de la Suisse dans la promotion militaire de la paix est stable en termes d'effectifs – à savoir 250 militaires environ –, même si le Conseil fédéral souhaite depuis longtemps pouvoir engager jusqu'à 500 militaires pour de telles missions. Les raisons de cet écart résident d'une part dans la modification des conflits, du contexte d'engagement et des priorités des organisations régionales de sécurité et, d'autre part, dans les conditions générales qui régissent la participation de la Suisse à la promotion militaire de la paix et qui n'ont pas changé depuis près de 20 ans. Bien que la priorité soit déjà accordée à la qualité des contributions plutôt qu'à leur quantité, le fossé se creuse entre l'offre suisse et la demande internationale du point de vue des priorités géographiques et du type de contributions. Il n'y a aucun signe de reprise de la demande pour les missions de l'UE ou de l'OTAN mandatées par l'ONU comme celles dans les Balkans où notre pays reste actif. La Suisse est de moins en moins en mesure de répondre aux nouvelles demandes de contributions militaires en faveur d'opérations de promotion de la paix. Si elle souhaite développer son engagement et apporter des contributions utiles à ce domaine sur le long terme, il convient d'adapter certaines des exigences relatives à sa participation aux opérations en question.

10.1 Extension du rayon géographique

Depuis une vingtaine d'années, la Suisse privilégie, dans sa politique de promotion militaire de la paix, des opérations ayant une certaine proximité géographique où les intérêts suisses sont directement affectés, y compris dans la perception de la population. Actuellement, près de 80 % du personnel est engagé au Kosovo et en Bosnie et Herzégovine. Les missions de l'ONU se déroulent toutefois de plus en plus en Afrique et au Proche-Orient. Or, les intérêts des États occidentaux en matière de sécurité sont aussi impactés par l'évolution de la situation dans ces régions, de façon directe ou indirecte. Ce n'est pas seulement l'importante vague de réfugiés de 2015 qui a prouvé que la Suisse était concernée par les flux migratoires vers l'Europe. Bien que le lien entre la proximité géographique d'une source de conflit et sa pertinence du point de vue de la politique de sécurité soit toujours indéniable, les distances géographiques ont perdu en importance. Les conflits éloignés sont susceptibles d'avoir de plus en plus d'effets négatifs sur la Suisse. Les guerres au Proche-Orient, en Afghanistan et dans la Corne de l'Afrique, ainsi que les hostilités ouvertes en Afrique de l'Ouest montrent justement à quel point les conflits extérieurs à l'Europe influencent la situation migratoire en Europe, et donc aussi dans notre pays. La Suisse a un intérêt direct dans le succès des missions de l'ONU qui tentent de résoudre les problèmes en s'attaquant à leur cause. Le rayon dans lequel des intérêts suisses sont en jeu et où elle peut s'engager ne cesse de s'étendre, ce qui multiplie aussi les possibilités de participer à des missions dans lesquelles les points forts de notre pays peuvent être un atout et où sa contribution est particulièrement demandée.

10.2 Orientation vers des contributions de qualité

Dans son rapport sur la politique de sécurité 2000, le Conseil fédéral exprimait son intention d'augmenter le volume de ses prestations dans la promotion militaire de la paix. L'objectif était d'atteindre un ordre de grandeur qui permettrait d'envoyer une formation d'engagement ayant la structure d'un bataillon, bien qu'un bataillon ait généralement un effectif sensiblement plus important. Dans le rapport sur l'armée 2010, un objectif de 500 militaires était fixé. Il s'agissait alors d'une directive adressée à l'armée, qui devait être en mesure de fournir une contribution de cette ampleur si le Conseil fédéral et le Parlement décidaient d'un tel engagement. Le rapport sur la politique de sécurité 2016, dans lequel le Conseil fédéral continuait de plaider en faveur d'un développement de la promotion militaire de la paix, mettait l'accent sur la qualité des contributions en précisant leur nature : des *high value assets*, particulièrement demandés à l'échelle internationale, mais pour lesquels la taille des contingents est moins importante. Comme expliqué précédemment, du côté des besoins, cette tendance n'a cessé de se renforcer. Il n'y a par contre pas de grosse demande d'unités d'infanterie issues des pays occidentaux, Suisse comprise.

Ainsi, si la Suisse entend apporter des contributions utiles à la promotion militaire de la paix, il faut soit qu'elle oriente davantage son offre vers la demande internationale – c'est-à-dire les *high value assets* –, soit qu'elle se concentre sur les créneaux libres résultant du déplacement de forces d'autres États dans certaines opérations comme dans les Balkans. Plus une prestation est demandée, plus la Suisse a de chances de pouvoir intervenir dans une zone d'engagement correspondant à ses intérêts et à ses possibilités.

La demande la plus forte porte sur les hélicoptères de transport et les drones de reconnaissance. Ces moyens sont essentiels à la mobilité, à l'assistance médicale et à l'établissement d'une image de la situation. La demande de spécialistes de la reconnaissance, de contingents dans le domaine du génie pour l'installation de camps militaires, le déblaiement d'obstacles, le déminage ou la détection de pièges explosifs, est aussi importante. Les policiers militaires, le personnel médical, les spécialistes de la manipulation de marchandises dangereuses et les formations de transport sont aussi très demandés. Il ne s'agit pas seulement d'effectuer des opérations sur place, mais aussi de former du personnel indigène, ce qui requiert des compétences de formateur. L'ONU s'intéresse particulièrement aux officiers suisses car ceux-ci sont généralement en mesure de travailler autant dans un milieu d'engagement anglophone que francophone. C'est un atout non négligeable pour les engagements en Afrique. L'ONU recherche aussi des officiers de sexe féminin pour les états-majors ainsi que des observateurs militaires.

Bien que le développement s'articule surtout autour des contributions de haut niveau, l'armée se tient toujours prête en cas de besoin à mettre des contingents militaires à hauteur d'une compagnie à la disposition de l'ONU. Étant donné que le nombre d'unités d'infanterie disponibles est déjà trop important, l'Armée suisse doit continuer de miser sur des unités logistiques et du génie.

10.3 Envoi de personnes individuelles armées

Les prescriptions légales qui impliquent dans les faits que tout déploiement de personnes individuelles armées soit soumis au Parlement limitent fortement le champ d'action. Les modifications de l'environnement des conflits font augmenter la nécessité d'*armer* les officiers – et pas seulement des contingents – pour leur propre protection lorsqu'ils sont engagés dans le cadre de missions armées, notamment celles de l'ONU. Comme la charge administrative et les délais nécessaires pour obtenir l'approbation du Parlement semblent disproportionnés pour l'engagement de personnes individuelles, la Suisse, à l'instar de quelques autres États, a élaboré des solutions avec l'ONU pour que des officiers suisses puissent aussi être déployés sans être armés. L'ONU l'accepte et cette pratique est également partagée par d'autres pays

mettant des troupes à sa disposition. Cependant, la liberté de mouvement des militaires non armés dans la zone de mission s'en trouve réduite puisqu'ils dépendent de la protection des contingents armés d'autres États.

10.4 Augmentation de la proportion de femmes dans les missions de l'ONU

Depuis 2015, l'ONU exige que dans tous les contingents de l'ONU en uniforme, c'est-à-dire les militaires et la police civile, le quota de personnel féminin s'élève à 15 %. Cette exigence se fonde sur l'importance des femmes dans la résolution des conflits, mais aussi sur le principe de l'égalité, le rôle d'exemple de l'ONU ou encore les mesures de promotion de la femme exprimés dans la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU du 31 octobre 2000¹². L'intégration des femmes dans tous les aspects du règlement de conflits violents doit être développée. L'une des mesures consiste à donner la préférence, à qualifications égales, aux candidatures féminines aux postes de service de l'ONU, sans tenir compte des quotas nationaux. Les États qui ne sont pas en mesure de respecter les quotas de l'ONU dans leurs offres voient leurs quotas nationaux réduits.

Si la Suisse veut maintenir sa présence dans les missions de l'ONU, voire l'intensifier, elle a tout intérêt à augmenter sa proportion d'officiers de sexe féminin. L'un des principaux buts du 4^e plan d'action national pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (2018-2022) est aussi d'augmenter la participation des femmes aux missions de paix et à la politique de sécurité. Contrairement à de nombreuses fonctions dans le cadre des contingents qui ne doivent pas forcément être assumées par des femmes ayant accompli leur service militaire, les observateurs militaires et les officiers d'état-major doivent disposer d'une formation militaire approfondie. Par conséquent, seules des femmes ayant effectué le service militaire volontaire et ayant obtenu un grade d'officier peuvent occuper ces postes. Compte tenu de la faible proportion de femmes dans l'armée, le potentiel de recrutement pour ces envois spécifiques est extrêmement réduit. Pour changer les choses, il faut d'abord mettre en place des incitations en vue d'augmenter la proportion de femmes dans l'armée en général, et en faveur des engagements de promotion de la paix en particulier. Cela inclut une plus grande souplesse dans les conditions d'engagement pour les missions de promotion de la paix et d'éventuelles voies de formation spéciales pour les femmes visant une carrière d'officier dans des engagements de ce type.

10.5 Extension du champ d'action

Selon la LAAM, la Suisse ne peut prendre part à des opérations de promotion de la paix que s'il existe un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Ce qui n'est en revanche pas possible pour le moment – ou seulement avec des restrictions –, c'est que l'armée fournisse des prestations de soutien au DFAE ou à une organisation régionale pour des activités relevant de la politique de la paix. Aucune base légale ne le permet. Il est évidemment possible d'envoyer des militaires de milice volontaires au bénéfice d'une expérience dans les opérations militaires à l'étranger en qualité de membres du pool d'experts civils du DFAE. Les personnes recrutées de la sorte doivent néanmoins s'engager à titre civil, ce qui est susceptible de nuire à leur efficacité durant l'engagement, surtout dans des États où les structures militaires et la hiérarchie ont une place prépondérante.

En outre, la condition imposant un mandat de l'ONU ou de l'OSCE exclut toute participation à certains engagements où la participation serait indiquée du point de vue politique : ainsi, des officiers suisses ont joué un rôle significatif de conseillers militaires lors des négociations de l'accord de cessez-le-feu dans les monts Nouba du Soudan du Sud, mais n'ont pas pu prendre

¹² Resolution on Women, Peace and Security (S/RES/1325)

part à la surveillance du respect de cet accord en l'absence d'une base légale adéquate dans le droit militaire. Une base légale appropriée devrait donc être créée pour que la capacité à agir dans le domaine de la politique étrangère soit garantie.

3^e partie Options de développement de l'engagement

11 Options à poursuivre

Compte tenu de l'évolution de l'environnement international et des difficultés de la Suisse, de plus en plus perceptibles, à apporter une contribution appropriée à la promotion militaire de la paix, les options ci-après proposent différentes mesures visant à rétablir l'équilibre entre l'offre de la Suisse et la demande internationale, et devraient être poursuivies ou au moins faire l'objet d'un examen approfondi.

11.1 Prolongation de l'instruction et de l'engagement pour certaines fonctions spéciales

Si l'offre suisse doit s'orienter encore davantage vers des contributions de qualité dans des créneaux particulièrement demandés à l'avenir, le besoin en personnel spécialisé dans le service de promotion de la paix augmentera. Des ajustements devront être faits si les militaires doivent être déployés pour des engagements plus longs que par le passé et si la proportion de femmes doit être augmentée pour répondre à l'évolution de la demande, en particulier de la part de l'ONU. Il faudra prévoir des possibilités d'emploi et d'engagement souples et individuelles pour toutes sortes de personnes et de catégories de personnel (collaborateurs civils et militaires, personnel de milice). Il conviendra pour ce faire de créer les conditions générales adéquates et d'adapter les bases et directives actuelles.

Exemple : l'instruction axée sur l'engagement dure actuellement 5 semaines pour les observateurs militaires et les personnes individuelles, et jusqu'à 12 semaines pour les membres des contingents. Elle repose sur le savoir-faire professionnel et militaire préalable des personnes en formation. La durée de l'instruction se fonde sur une période de 12 mois pour les personnes individuelles et de 6 ou 12 mois pour les membres des contingents. Certaines fonctions exigent toutefois des connaissances préalables, tant civiles que militaires, qui ne sont disponibles sur le marché civil et auprès du personnel de milice que dans une faible mesure, notamment dans le cas des pilotes de drones. Bien qu'une partie du personnel du DDPS dispose de ces connaissances spécifiques, le nombre de ces personnes est limité et il est souvent impossible de s'en passer au profit de missions de longue durée à l'étranger. Il convient donc de mettre au point des modules d'instruction spécifiques pour les différentes fonctions spéciales ainsi que des emplois plus souples, mais pour une période plus longue.

Une solution consisterait à fixer la durée du contrat des volontaires pour les engagements de promotion militaire de la paix à un certain nombre d'années (au lieu des 6 ou 12 mois actuels), cette durée pouvant être fixée individuellement avec le personnel concerné. Une partie de la durée contractuelle serait alors consacrée à l'instruction et à la préparation à l'engagement, et une partie plus longue à l'engagement lui-même ou à plusieurs missions afin d'avoir un rapport raisonnable entre l'investissement et son efficacité. Une telle formation permettrait d'affecter des volontaires – qu'ils soient militaires de milice, civils, militaires de carrière ou externes – à des fonctions auxquelles seul le personnel du DDPS ou presque était éligible jusqu'à présent. Cette possibilité devrait également être ouverte aux militaires de carrière, car les missions à l'étranger constituent une partie importante de leur développement professionnel. Prolonger la durée des obligations contractuelles favoriserait en même temps la planification de la carrière et permettrait des engagements à plus long terme dans des missions internationales.

Suivant les fonctions, il n'est pas forcément nécessaire d'avoir effectué son service militaire ; une formation raccourcie en vue d'un engagement en milieu militaire peut suffire, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les missions de contingents telles que l'EUFOR Althea ou la KFOR. Cette possibilité est particulièrement importante dans la perspective de l'augmentation de la proportion des femmes dans les opérations de promotion militaire de la paix.

L'instruction et l'expérience acquises pourraient également s'avérer utiles pour l'activité professionnelle civile ultérieure des personnes engagées. Pour que les militaires de milice

aient de meilleures chances sur le marché national du travail même après un long déploiement à l'étranger, il faudrait que certaines activités militaires jouissent d'une reconnaissance civile, par exemple au travers de certificats ou de diplômes. En outre, il serait judicieux de créer des conditions en matière de droit du personnel, d'organisation et de finances qui permettraient aux absents d'être remplacés et aux employés civils de la Confédération d'être réintégrés après un engagement fructueux.

Cette option permettrait de mieux répondre à la demande internationale de compétences spéciales, de renforcer l'intégration des femmes et d'assurer des engagements plus longs. Elle entraînerait toutefois des coûts de formation et de planification considérables pour l'armée, d'autant plus que les cours d'instruction spéciaux seraient destinés à un nombre relativement limité de personnes.

Recommandation 1

Il convient de prévoir des conditions d'engagement plus souples au niveau de la durée, de l'instruction et du déploiement dans le cadre de la promotion militaire de la paix, pour des fonctions spéciales qui restent à déterminer.

11.2 Instruction militaire spéciale pour les volontaires de sexe féminin aptes au service militaire

Dans les engagements des contingents, l'Armée suisse compte déjà une proportion de femmes de 15 à 20 %, un pourcentage rendu possible par l'admission de femmes n'ayant pas effectué leur service militaire. Des connaissances et expériences civiles sont extrêmement utiles pour certaines fonctions ; les connaissances militaires peuvent, quant à elles, être acquises lors de l'instruction du contingent. Ce processus n'est cependant pas possible lorsqu'une fonction précise requiert des connaissances et une expérience que seules une formation et une carrière d'officier peuvent apporter, ou lorsqu'un grade d'officier est expressément exigé pour la fonction en question. C'est notamment le cas pour les observateurs militaires de l'ONU et les officiers dans les quartiers généraux internationaux. Pour certaines fonctions, l'ONU demande en outre cinq années d'expérience au moins dans un même grade avant de reconnaître ce grade et d'autoriser un engagement en qualité de *United Nations Military Expert on Mission*.

Pour les engagements de ce type, seules des femmes officiers ayant accompli leur service militaire à titre volontaire peuvent entrer en ligne de compte. Cette condition limite le potentiel de recrutement étant donné la faible proportion de femmes dans l'armée. Pour y remédier, il s'agirait de donner aux femmes la possibilité de suivre une instruction militaire régulière jusqu'au paiement de galons d'officier (ce qui correspondrait à un an environ), avec l'obligation connexe de s'engager pendant trois ans pour des opérations de promotion militaire de la paix. Entre deux engagements, elles pourraient suivre des cours de perfectionnement militaire, par exemple des stages de formation d'état-major. Les femmes n'auraient en revanche aucune obligation d'être incorporées dans l'armée en Suisse pour effectuer un service de troupe après leurs engagements à l'étranger. Ce type d'incitation pourrait faire augmenter leur proportion, surtout dans les missions de l'ONU. Les femmes auraient ainsi de meilleures chances d'occuper des fonctions militaires intéressantes. L'armée dans son ensemble serait davantage en mesure de remplir les quotas de femmes fixés par l'ONU pour les missions de promotion militaire de la paix – qui s'élèvent à 15 % pour le personnel en uniforme – ou du moins de s'en approcher. Cette option présente toutefois un inconvénient : au terme des engagements à l'étranger de ces femmes officiers, l'armée ne profiterait pas de l'expérience qu'elles ont acquise sur le terrain. Pour parer à cet inconvénient, il faudrait abandonner l'argument incitatif consistant à exempter d'autres engagements les femmes revenant de missions à l'étranger, ce qui finalement reviendrait au *statu quo*.

Par ailleurs, l'armée mène actuellement un projet pilote de *filière pour officier* destiné aux femmes officiers et qui vise à motiver les femmes de retour de missions de promotion de la

paix à rester dans les éléments de milice de l'armée. Dans le cadre d'un projet pilote de deux ans lancé en juillet 2020, les femmes du contingent – sans incorporation militaire préalable – ayant suivi une instruction axée sur l'engagement et qui ont été ensuite engagées dans des opérations de promotion militaire de la paix sont intégrées à l'armée de milice. L'idée est de mettre sur un pied d'égalité la formation acquise à l'école de recrues et celle axée sur l'engagement associée à un engagement. L'intégration aux composantes de milice doit toujours partir d'une évaluation au cas par cas qui prend aussi en compte les compétences acquises dans la vie professionnelle civile et dans la fonction exercée au cours de l'engagement de promotion militaire de la paix.

Recommandation 2

Créer une possibilité de former comme officiers les femmes qui effectuent leur service militaire à titre volontaire et remplissent les conditions de promotion, et de les engager en principe pour trois opérations de promotion militaire de la paix, sans obligation militaire subséquente. Une adaptation de la LAAM est requise.

11.3 Habilitation du Conseil fédéral à envoyer des personnes armées

L'évolution du contexte d'engagement provoque une augmentation des risques pour les militaires engagés dans des missions de promotion de la paix, en particulier hors de l'Europe. Il en résulte aussi une hausse des attentes des partenaires internationaux et de la nécessité pour les militaires de s'armer pour leur propre protection ou défense, ou pour celle de tiers. Au sein de l'ONU, toutes les fonctions militaires actives dans le cadre de la promotion de la paix, à l'exception des observateurs militaires, ont d'ailleurs été armées. Le port de l'arme personnelle constitue la règle au sein des forces intervenant dans les missions de ce type.

La réglementation en vigueur, selon laquelle l'envoi de personnes individuelles armées (et pas seulement d'un contingent armé), y compris des officiers affectés à un quartier général, est soumis à l'approbation du Parlement, implique une procédure fastidieuse et disproportionnée. Une solution consisterait à déléguer au Conseil fédéral la compétence d'envoyer des personnes individuelles armées dans des missions de promotion de la paix à des fins d'autoprotection, de légitime défense et d'assistance à la légitime défense. Le nombre de personnes envoyées dans ce cadre pourrait être limité à dix par mission et les commissions de la politique de sécurité des deux chambres pourraient au préalable être intégrées au processus de décision. Il serait alors nécessaire de réviser la LAAM. Dans l'éventualité où, selon les règles d'engagement, l'armement serait nécessaire non seulement pour l'autoprotection, la légitime défense et l'assistance à la légitime défense, mais aussi pour l'accomplissement de la mission, la compétence resterait celle du Parlement. Grâce à cette modification, les officiers des quartiers généraux pourraient notamment mieux assurer leur propre protection.

Recommandation 3

La LAAM doit être révisée afin d'octroyer au Conseil fédéral la compétence d'envoyer jusqu'à dix personnes individuelles armées par mission de promotion de la paix à des fins d'autoprotection, de légitime défense et d'assistance à la légitime défense. Les commissions de la politique de sécurité du Parlement doivent être consultées avant le début de l'engagement.

11.4 Annonce des contributions et des contingents dans le système de disponibilité de l'ONU

Dans le cadre de ses efforts pour améliorer l'efficacité et la qualité de ses missions de promotion militaire de la paix, l'ONU a procédé à un remaniement systématique de son

processus de planification. Jusqu'en 2015, les États membres étaient toujours sollicités individuellement pour envoyer des troupes pour les missions de paix. Aujourd'hui, l'organisation utilise un système de disponibilité appelé *Peacekeeping Capability Readiness System* (PCRS) dans lequel les États membres peuvent annoncer les contingents et contributions qu'ils sont en principe en mesure d'envoyer. Le système prévoit des niveaux différenciés d'obligation pour les contributions annoncées. L'annonce de contributions au niveau 1 n'est assortie d'aucune obligation. Une annonce de niveau 4, en revanche, signifie que le contingent annoncé peut être envoyé sans délai dans une zone d'engagement pour une mission concrète.

Il est possible de transférer les annonces vers un niveau supérieur sur demande de l'État concerné. À partir du niveau 3, l'État fait une déclaration d'intention politique et juridique en vertu de laquelle le déploiement peut avoir lieu dans les six mois. La plupart des États membres de l'ONU participant à ce système laissent leurs annonces au niveau 1. Pour chaque pays fournissant des troupes, l'ONU vérifie si les contingents annoncés possèdent les compétences requises, une formation adaptée et un équipement adéquat. Ce système et les vérifications qui y sont associées visent à améliorer la qualité des contingents dans les missions de paix de l'ONU, à faciliter la relève dans les engagements en cours et à mieux prévoir les nouvelles missions. Ils permettent à l'ONU de mieux évaluer si des formations suffisamment équipées, instruites et prêtes à l'engagement peuvent être appelées pour les tâches militaires prévues dans le cadre d'un mandat. Les informations concernant la planification des missions futures de maintien de la paix ne sont toutefois transmises qu'aux États membres ayant annoncé des contributions dans le PCRS. La participation de niveau 1 suffit pour avoir accès à toutes les informations pertinentes. En d'autres termes, la participation au PCRS est une condition essentielle pour pouvoir accéder aux informations qui permettent à un État de décider s'il souhaite participer ou non à une mission.

La Suisse participe au PCRS au niveau 1. Elle a jusqu'ici limité ses annonces à des missions auxquelles elle participe déjà et à des profils d'engagement qu'elle fournit, par exemple des observateurs militaires, des officiers d'état-major et des experts militaires. De plus, elle a annoncé les offres d'instruction qu'elle propose à l'ONU ou aux autres États souhaitant participer à des missions onusiennes, ce qui lui permet de connaître les besoins en personnel pour les différentes missions. L'ONU ne lui demande toutefois de nouveaux engagements que pour des catégories de personnel qu'elle a déjà annoncées. La Suisse pourrait élargir son champ d'action et participer à l'avenir à d'autres engagements en annonçant aussi dans le PCRS des contingents au niveau 1. Ce faisant, elle indiquerait à l'ONU que l'envoi de tels contingents en cas de demande politique et militaire peut être envisagé et étudié, sans pour autant prendre d'autres engagements. Compte tenu des capacités de la Suisse et des besoins de l'ONU, cette possibilité serait particulièrement intéressante s'agissant de contingents du génie et de la logistique.

Recommandation 4

Après clarification auprès de l'ONU, définir quels types de contingents la Suisse devrait annoncer dans le Peacekeeping Capability Readiness System au niveau 1.

11.5 Engagement de drones de reconnaissance

Les changements de contexte des conflits voient augmenter les besoins de l'ONU et d'autres organisations internationales en moyens de reconnaissance. Les drones sont capables de surveiller de vastes espaces 24 heures sur 24 et par tous les temps, d'effectuer des reconnaissances et de protéger tant les infrastructures que leurs propres forces armées. Ils ont un long rayon d'action et peuvent rester longtemps dans le secteur d'engagement. Durant les missions, les drones permettent à l'ONU d'obtenir des informations supplémentaires sur la situation, ce qui facilite son travail d'aide humanitaire et la mise en œuvre efficace de mesures de protection de la population civile en temps opportun. La Suisse a été plusieurs fois

sollicitées pour engager des drones de reconnaissance dans des missions de l'ONU. Certaines infrastructures au sol nécessaires à l'utilisation de ces systèmes auraient été fournies par d'autres pays ou par la mission de l'ONU elle-même : la Suisse n'était pas censée garantir l'exploitation et la protection d'une base aérienne.

Mais le nombre et la qualité des drones de l'Armée suisse sont prévus pour une utilisation dans l'espace national à des fins de reconnaissance aérienne et d'acquisition de données pour l'armée et pour les autorités civiles.

Il faudrait étudier si ces drones seraient adaptés à des engagements de promotion militaire de la paix et si, le cas échéant, il conviendrait d'en augmenter la capacité. Il est toutefois possible que des systèmes de plus petite taille soient plus adéquats au vu des conditions du secteur d'engagement, des structures de commandement et des infrastructures, ainsi que de la situation en matière de transmission des données, de finances et de personnel. L'augmentation de nos capacités par de tels systèmes pourrait aussi servir au niveau national pour l'armée et les autorités civiles, en fonction de leur charge de travail et de leurs disponibilités.

L'engagement de systèmes de ce genre requiert dans tous les cas du personnel spécialisé, apte à se servir de systèmes complexes (pilotes, opérateurs de charge utile, mécaniciens). Le DDPS et l'armée n'ont que peu de personnel possédant les qualifications nécessaires et les ressources ne sont pas faciles à trouver. Il faudrait par conséquent mettre en place des cours d'instruction spéciaux pour les volontaires (cf. option présentée au pt. 10.1).

Une telle contribution de la Suisse jouirait d'une bonne visibilité et les risques de sécurité pour le personnel engagé seraient relativement faibles. L'armée profiterait aussi indirectement d'un déploiement de drones à l'étranger puisqu'il signifierait une augmentation du personnel bénéficiant d'une expérience pratique, susceptible d'améliorer la disponibilité opérationnelle et la capacité de résilience des drones engagés au niveau national en cas de crise ou de conflit.

Recommandation 5

Des capacités de reconnaissance au moyen de systèmes de drones adéquats de l'Armée suisse doivent être disponibles en vue de leur engagement dans des opérations de promotion militaire de la paix. Il convient à cet effet de prévoir aussi le personnel supplémentaire nécessaire pour des fonctions spéciales (cf. recommandation du pt. 11.1).

11.6 Engagement d'hélicoptères de transport

Au cours des dernières années, la mobilité aérienne à l'intérieur du secteur d'engagement (mobilité aérienne tactique) a gagné en importance dans les missions de promotion de la paix. Elle inclut le transport de passagers et de matériel, les vols dans le cadre de la lutte contre les incendies, l'acquisition de renseignements par voie aérienne, la recherche et le sauvetage de personnes, ainsi que le transfert rapide de réserves opérationnelles en cas d'aggravation subite de la situation. Au vu des dangers auxquels sont aussi exposés les acteurs impartiaux dans les zones de conflit, l'ONU exige que les hélicoptères et le personnel puissent, dans une large mesure, assurer leur autoprotection et qu'ils soient armés. La durée des engagements est en principe de plusieurs années.

Ces diverses raisons ont fait augmenter le besoin en hélicoptères militaires de transport (en plus des hélicoptères civils qui peuvent être loués). En règle générale, ces hélicoptères sont équipés de mesures de protection active et passive et peuvent donc être utilisés dans un environnement qui n'est pas totalement sous le contrôle des forces de sécurité de l'État. Les organisations internationales telles que l'ONU, l'UE ou encore l'OTAN dépendent de partenaires qui fournissent notamment des hélicoptères militaires de transport lourds pour les opérations de promotion de la paix.

La Suisse est régulièrement sollicitée à cette fin et a l'expérience des engagements de ce type. Depuis 2002, deux hélicoptères Super Puma sont engagés au Kosovo dans le cadre de la SWISSCOY. Entre 2005 et 2009, la Suisse a aussi mis des hélicoptères à disposition de la mission EUFOR Althea en Bosnie et Herzégovine¹³. Cependant, les hélicoptères Super Puma et Cougar dont dispose actuellement l'Armée suisse ne peuvent être engagés que dans des zones où les tirs sont exclus¹⁴.

Dans son rapport du 20 décembre 2017 en réponse au postulat 15.3918 Hess/Bieri (« L'acquisition d'hélicoptères gros-porteurs, une option pour l'Armée suisse ? »), le Conseil fédéral a laissé entrevoir la possibilité d'acheter des hélicoptères gros-porteurs si nécessaire au moment de remplacer la flotte de Super Puma et de Cougar (15 Super Puma, 10 Cougar).

Comme pour les drones, un engagement prolongé d'hélicoptères dans des opérations de promotion militaire de la paix ne devrait pas se faire au détriment des ressources destinées à être utilisées dans le pays ou pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger. Il est donc recommandé de prévoir des hélicoptères de transport lourds spécifiquement pour les missions de promotion militaire de la paix. Comme pour les drones, il faudrait du personnel supplémentaire (pilotes, loadmasters, mécaniciens) pour lequel des cours d'instruction spéciaux pourraient être donnés au personnel de milice (cf. recommandation du pt. 11.1). En outre, il faudrait procéder à des acquisitions dans les domaines de la logistique et des infrastructures pour pouvoir engager les hélicoptères à l'étranger sur une plus longue période.

Une telle contribution permettrait à la Suisse de renforcer sensiblement son image dans le domaine de la promotion militaire de la paix, d'autant plus que le transport aérien tactique compte parmi les ressources les plus recherchées au niveau international, en particulier par l'ONU. Selon la zone d'engagement, les risques pour le personnel déployé seraient légèrement plus élevés que dans le cadre de l'utilisation de drones. D'un autre côté, une telle offre donnerait à la Suisse une plus grande marge de manœuvre pour déterminer ses zones d'engagement. L'armée profiterait elle aussi indirectement de l'engagement d'hélicoptères à l'étranger puisqu'elle disposerait d'un personnel expérimenté et d'hélicoptères supplémentaires, ce qui augmenterait sa disponibilité opérationnelle et sa capacité à durer lors d'engagements à l'échelle nationale en cas de crise ou de conflit.

Recommandation 6

Des hélicoptères de transport lourds de l'Armée suisse doivent permettre de fournir des capacités de mobilité aérienne tactique pour les engagements de promotion militaire de la paix. Cette exigence doit être prise en considération dans la planification de l'armement sur le long terme. Il convient à cet effet de prévoir aussi le personnel supplémentaire nécessaire pour des fonctions spéciales (cf. recommandation du pt. 11.1).

11.7 Expertise militaire en soutien des processus de paix hors du cadre des mandats de l'ONU ou de l'OSCE

Dans de nombreux pays, le DFAE soutient les processus de paix visant à réconcilier les parties en conflit. Pour ce faire, il s'appuie occasionnellement sur l'expertise militaire, par exemple lorsqu'il s'agit de discuter des implications militaires de certaines mesures avec les commandants des deux camps. La LAAM prévoit uniquement l'engagement de militaires

¹³ Des hélicoptères ont été engagés en Albanie en 1999 et à Sumatra en 2005 dans le cadre de l'aide militaire en cas de catastrophe à l'étranger.

¹⁴ Le manque d'appareils appropriés est aussi l'une des raisons qui ont empêché le Conseil fédéral de donner suite à sa volonté de mettre davantage d'hélicoptères de transport à la disposition des missions de paix, une intention exprimée dans les rapports sur la politique de sécurité 2010 et 2016, ainsi que dans le rapport sur l'armée 2010.

suisses à l'étranger sur la base d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE¹⁵. Il arrive toutefois qu'un tel mandat ne soit pas émis lorsque la Suisse intervient en tant que médiatrice à la demande des parties en conflit, lorsqu'on se trouve à un stade précoce du processus de paix ou lorsque l'engagement sert à prévenir une crise.

À l'heure actuelle, les militaires de milice peuvent se porter volontaires en tant que membres civils du pool d'experts suisses pour la promotion civile de la paix du DFAE, mais ces engagements restent civils et non armés. Les experts conseillent les représentants du DFAE sur place, mais ne sont pas autorisés à intervenir auprès des parties en conflit en tant que représentants de l'Armée suisse ni à se présenter en uniforme. L'efficacité de cette assistance peut s'en trouver amoindrie, comme l'a montré l'exemple du Mozambique¹⁶. Dans des pays et des régions où les forces armées ont une influence importante ou un statut social élevé, il est souvent utile d'intervenir en uniforme et en mentionnant son grade militaire. Par contre, il n'est pas nécessaire que des spécialistes militaires de ce type soient armés dans de telles situations : si l'État hôte n'est pas en mesure d'assurer la sécurité requise, les conditions ne sont pas remplies pour une présence sur place.

Une option serait de compléter la LAAM pour que des militaires non armés (personnel du DDPS ou de milice) puissent faire profiter de leur expertise militaire le DFAE, des organisations internationales ou régionales telles que l'ONU, l'OSCE, l'UE, la CEDEAO ou l'Union africaine dans le cadre des processus de paix, sur demande des parties en conflit et même en l'absence de mandat explicite de l'ONU ou de l'OSCE. Comme ces engagements supposent des séjours de durée limitée de spécialistes non armés envoyés individuellement, leur mise en œuvre devrait relever de la compétence du Conseil fédéral. Cela permettrait aussi d'étendre les possibilités de faire bénéficier le DFAE ou des organisations internationales d'une expertise militaire dans le cadre de la promotion civile de la paix.

Recommandation 7

Il convient d'ajouter dans la LAAM une disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut envoyer des militaires non armés en appui du DFAE ou d'organisations régionales, moyennant l'accord de l'État hôte et des parties en conflit, afin de garantir une expertise militaire sur place dans le cadre des processus de paix. Un rapport annuel portant sur ces engagements doit être remis aux commissions de politique extérieure et de la politique de sécurité du Parlement.

¹⁵ Art. 66, al. 1, LAAM

¹⁶ La Suisse soutient le Mozambique dans son processus de paix depuis plusieurs années. Concrètement, à la demande du DFAE, un expert du DDPS a conseillé l'ambassade de Suisse à Maputo entre octobre 2018 et fin 2019 dans le cadre du processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration des combattants de la RENAMO. Ces activités étaient approuvées par les deux parties.

11.8 Participation à des missions d'entraînement de l'UE

Trois des six opérations de gestion de crise menées actuellement par l'UE sont des missions militaires d'entraînement (EUTM Mali, République centrafricaine et Somalie). Ces missions n'ont pas été organisées sur la base d'un mandat spécifique de l'ONU ; elles se déroulent sur la demande et avec l'accord des pays où elles sont menées.

À maintes reprises, l'UE a montré de l'intérêt pour des instructeurs militaires suisses. La participation de la Suisse à des missions d'organisations régionales comme celles de l'UE dans le domaine de l'instruction est juridiquement possible sous certaines conditions, même sans mandat exprès de l'ONU ou de l'OSCE. La LAAM dispose, dans son art. 48a, que l'armée peut instruire à l'étranger des troupes étrangères et fournir des installations et du matériel à cette fin dans un contexte international (cf. pt. 5.1). Cela inclut également la coopération avec d'autres États dans le domaine de l'instruction militaire¹⁷ et les efforts consentis par la communauté internationale pour la reconstruction d'États et de structures étatiques¹⁸. Partant, il serait possible, sous certaines conditions, d'appuyer par exemple des missions d'entraînement de l'UE en Afrique pour instruire des forces de sécurité locales avec des contributions bien précises (p. ex. des leçons sur le droit international humanitaire). Une de ces conditions serait, entre autres, que la mission porte sur l'instruction et n'inclue pas des combats destinés à imposer la paix. Il faudrait aussi conclure une convention de formation avec l'UE et obtenir l'accord de l'État hôte. Enfin, il faudrait quoi qu'il en soit étudier sous l'angle de la neutralité l'envoi de personnel dans une telle mission.

Comme mentionné plus haut, les opérations de l'UE qui ne dépendent pas d'un mandat spécifique de l'ONU sont toutefois généralement effectuées en collaboration avec cette dernière (p. ex. en se référant à des résolutions de l'ONU). L'EUTM République centrafricaine est par exemple l'opération qui a succédé à l'EUFOR République centrafricaine, organisée sur la base d'un mandat spécifique de l'ONU. L'art. 66 LAAM pourrait le cas échéant constituer une base juridique pour la participation de la Suisse à l'EUTM, et ce en fonction du lien de l'opération avec un mandat spécifique de l'ONU. Ainsi, dans un avis sur l'opération civile EULEX au Kosovo, laquelle ne dépendait pas d'un mandat spécifique du Conseil de sécurité de l'ONU, le DFAE est arrivé à la conclusion qu'un mandat de droit international public au sens de l'art. 66 LAAM existait néanmoins. Comme dans le cas de l'EULEX, il conviendrait d'examiner si, et à quelles conditions, l'art. 66 LAAM pourrait constituer une base juridique pour la participation de la Suisse à d'autres missions d'entraînement de l'UE.

Recommandation 8

Il s'agit d'examiner si, et à quelles conditions, les dispositions légales de la LAAM en vigueur permettent à la Suisse de participer aux missions d'entraînement menées actuellement par l'UE. Si une telle participation est possible, il faudrait examiner, à l'aune des priorités de la Suisse en matière de politique extérieure et de politique de sécurité, s'il existe un intérêt pour elle à y participer.

12 Options rejetées après examen

Les options ci-après ont été étudiées, mais un examen plus approfondi ou leur mise en œuvre ne sont pas recommandés.

¹⁷ FF 2000 445

¹⁸ FF 2008 2862

12.1 Remplacement de l'exigence d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE par un mandat d'une organisation régionale

En raison de l'évolution de la situation en matière de politique de sécurité, l'UE et l'OTAN axent depuis plusieurs années davantage leurs engagements internationaux sur la lutte contre le terrorisme et la piraterie ainsi que sur l'enraiment de la migration clandestine, en mettant un accent particulier sur la région du Sahel, la Corne de l'Afrique et le Moyen-Orient. Vu la législation actuelle, une participation de la Suisse a des engagements de l'OTAN ou de l'UE sans mandat de l'ONU est exclue.

L'exigence légale actuelle d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE pourrait être abandonnée et remplacée par la nécessité de l'accord de l'État hôte et du mandat d'une organisation régionale, ce qui inclurait l'UE, l'OTAN et l'Union africaine. Un tel changement augmenterait la marge de manœuvre de la Suisse pour s'engager aux côtés des partenaires européens comme l'UE ou l'OTAN en faveur de la stabilisation de régions en conflit. La Suisse trouve aussi son intérêt dans la lutte contre le terrorisme en Afrique et au Moyen-Orient, ainsi que dans l'enraiment des migrations incontrôlées en provenance de ces pays. Actuellement, elle profite de l'engagement d'autres États dans ces régions, comme l'Allemagne, la Finlande, la France et la Suède. En envoyant leurs troupes, ces États assument des risques considérables, d'autant plus que ces engagements sont devenus encore plus dangereux que par le passé. Une participation de la Suisse, sous quelque forme que ce soit, serait donc un signe de solidarité hautement apprécié. Dans le même temps, l'éventail des engagements de l'armée s'en trouverait enrichi.

Il s'agit toutefois aussi prendre en considération le fait que l'instruction de forces de sécurité en vue de la lutte contre le terrorisme n'est pas traditionnellement l'un des points forts de la Suisse et ne s'inscrit pas dans son profil actuel de prestataire de promotion de la paix. De tels engagements ont aussi lieu dans des contextes politiques volatils et ne sont pas perçus comme impartiaux par l'ensemble des parties en conflit. La consolidation des forces de sécurité locales, par exemple au Mali, en Somalie, en Afghanistan ou en Irak, n'a connu qu'un succès limité. La tendance à accompagner les troupes locales formées dans leurs engagements durant certaines de ces missions d'entraînement afin d'améliorer leur efficacité au combat fait croître le risque de voir des membres des missions d'entraînement impliqués directement dans des opérations de combat. Il n'est pas exclu non plus que des organes de sécurité formés par des forces armées occidentales fassent usage de la violence contre leur propre population civile. Par ailleurs, renforcer des gouvernements dont la légitimité n'est pas solidement établie peut être interprété comme une prise de parti, ce qui pourrait nuire à la capacité de la Suisse d'agir en tant que médiatrice dans les conflits. Même si ces missions d'instruction sont mises sur pied avec l'approbation du pays hôte, elles peuvent s'avérer problématiques, par exemple si les troupes formées avec le concours de la Suisse sont impliquées dans un conflit armé avec un État voisin ou participent à un coup d'État militaire dans le pays hôte. La Suisse peut déjà, à l'heure actuelle, contribuer à des engagements mandatés par l'ONU dans ces régions, notamment en envoyant des officiers à la MINUSMA au Mali.

Recommandation 9

La réglementation actuelle de la LAAM, qui exige un mandat de l'ONU ou de l'OSCE pour que la Suisse participe à la promotion militaire de la paix, doit être conservée.

12.2 Acquisition d'un avion militaire de transport

La capacité à déplacer des hommes et du matériel rapidement, avec souplesse et sur de longues distances est essentielle dans les opérations de promotion de la paix. Elle permet, d'une part, d'amener les troupes et le matériel dans la zone d'engagement et d'assurer l'approvisionnement. D'autre part, grâce à leur portée et à leur capacité plus importantes, les avions de transport peuvent compléter le transport aérien par hélicoptère lorsque les secteurs

d'engagement sont vastes au sein d'une mission. Ils sont aussi généralement stationnés sur place.

Si la Suisse disposait d'un ou de plusieurs avions militaires de transport, elle aurait une autonomie plus importante pour le ravitaillement de ses troupes engagées à l'étranger, y compris pour l'approvisionnement en pièces de rechange¹⁹. Les avions militaires de transport pourraient également être engagés dans un milieu dit *semi-permissif*, c'est-à-dire quand une attaque de l'avion ne peut pas être totalement exclue. Par le passé, dans le cadre d'engagements à l'étranger, la Suisse a loué des moyens de transport aérien auprès de prestataires civils afin de pouvoir ravitailler ses contingents, notamment en Namibie (sanitaire, 1989/1990), au Sahara occidental (sanitaire, de 1991 à 1994), en Bosnie et Herzégovine (logistique, de 1996 à 2000) et au Kosovo (depuis 1999).

Si la Suisse devait acquérir un avion de transport militaire, elle pourrait en outre ou alternativement le tenir prêt, pendant une certaine durée, à être engagé dans des missions internationales de promotion de la paix²⁰. Elle apporterait ainsi une précieuse contribution jouissant d'une grande visibilité et s'ouvrirait des possibilités de bénéficier de prestations de partenaires dans d'autres domaines. Les avions militaires de transport peuvent également être utilisés pour des missions d'entraînement de ses propres troupes à l'étranger, pour le rapatriement de ressortissants suisses se trouvant dans des zones de conflit et pour soutenir les organisations humanitaires en cas de crise et de catastrophe²¹. L'ONU dispose de ses propres capacités stratégiques en matière de transport aérien. Il subsiste toutefois des lacunes dans le contexte *semi-permissif*. La principale demande de l'ONU concerne les capacités de transport aérien *au sein* des différentes opérations : la plupart doivent être louées pour compléter la flotte d'hélicoptères mis à sa disposition par les États.

Une analyse du contexte international montre toutefois que le nombre d'avions militaires de transport a fortement augmenté ces dernières années et qu'on fait même face aujourd'hui à des capacités superflues dans le domaine du transport stratégique aérien. Actuellement, sept États européens sont en train d'introduire 160 avions militaires de transport de type A400M²², ce qui engendre en Europe une capacité de transport stratégique aérien considérable, dont la Suisse pourrait aussi profiter pour le transport et le ravitaillement de ses troupes à l'étranger. Un tel usage ne serait toutefois possible qu'avec certaines restrictions (sachant que les besoins des partenaires priment) et la Suisse se trouverait dans un rapport de dépendance. Hors des tâches purement militaires (par exemple le largage de parachutistes), dans un environnement dit *permissif*, les prestataires civils offrent généralement une solution souple et bon marché. Cependant, même parmi les prestataires civils, l'offre se réduirait en cas de durcissement de la situation.

En 2004, le Parlement a refusé d'acheter des avions de transport pour la promotion militaire de la paix. Depuis, le sujet revient régulièrement sur la table en raison d'interventions

¹⁹ D'expérience, le montage sur place lorsque des biens essentiels et du personnel doivent être amenés dans le secteur d'engagement nécessite des gros porteurs. Pour la relève des contingents, les besoins ne sont pas les mêmes que pour les vols réguliers de ravitaillement. Périodiquement, des transports spéciaux viennent s'y ajouter pour des pièces de rechange ou des composants critiques qui doivent être remplacés.

²⁰ Depuis 2013, la République tchèque fournit par exemple à la Multinational Force and Observers – une force internationale de maintien de la paix dans le Sinaï qui surveille la mise en œuvre de l'accord de Camp David de 1973 – un avion de transport Casa C-295 stationné en permanence sur place. Actuellement, la République tchèque possède quatre C-295 et est sur le point d'en acquérir deux de plus.

²¹ Dans les Directives d'Oslo de 1994, les organisations humanitaires mondiales ont convenu de n'engager des moyens militaires en cas de catastrophe naturelle ou d'urgence humanitaire que lorsque toutes les possibilités civiles étaient épuisées. La Suisse observe elle aussi ces recommandations.

²² Un A400M peut, par exemple, transporter un hélicoptère de transport Super Puma en vol direct sur 6600 km.

parlementaires²³. Récemment, l'armée a étudié les capacités nécessaires en matière de transport aérien stratégique. Au terme de la durée d'utilisation du CL-604 Challenger, au début des années 2030, les capacités de transport aérien sur de longues distances seront insuffisantes. Pour combler les lacunes, trois options ont été étudiées : la location, la coopération internationale et l'acquisition d'avions militaires de transport. Pour des raisons de coûts, il est recommandé de renoncer à l'acquisition. Il est toutefois judicieux de garder un œil sur le marché international des avions de transport d'occasion pour pouvoir réagir promptement en cas d'offres intéressantes.

Recommandation 10

Il convient de renoncer pour l'instant à l'acquisition d'un avion militaire de transport pour les engagements de promotion militaire de la paix.

12.3 Autres options étudiées

Les deux options ci-après ont aussi été examinées.

Suppression de l'interdiction de participer à des actions de combat destinées à imposer la paix

Jusqu'ici, cette disposition de la LAAM n'a jamais constitué une réelle restriction des possibilités suisses de s'engager dans la promotion militaire de la paix. Le cadre légal existant permet à la Suisse de poursuivre ses objectifs en matière de promotion militaire de la paix. Assouplir cette disposition pourrait soulever des questions essentielles du point de vue de la politique de neutralité.

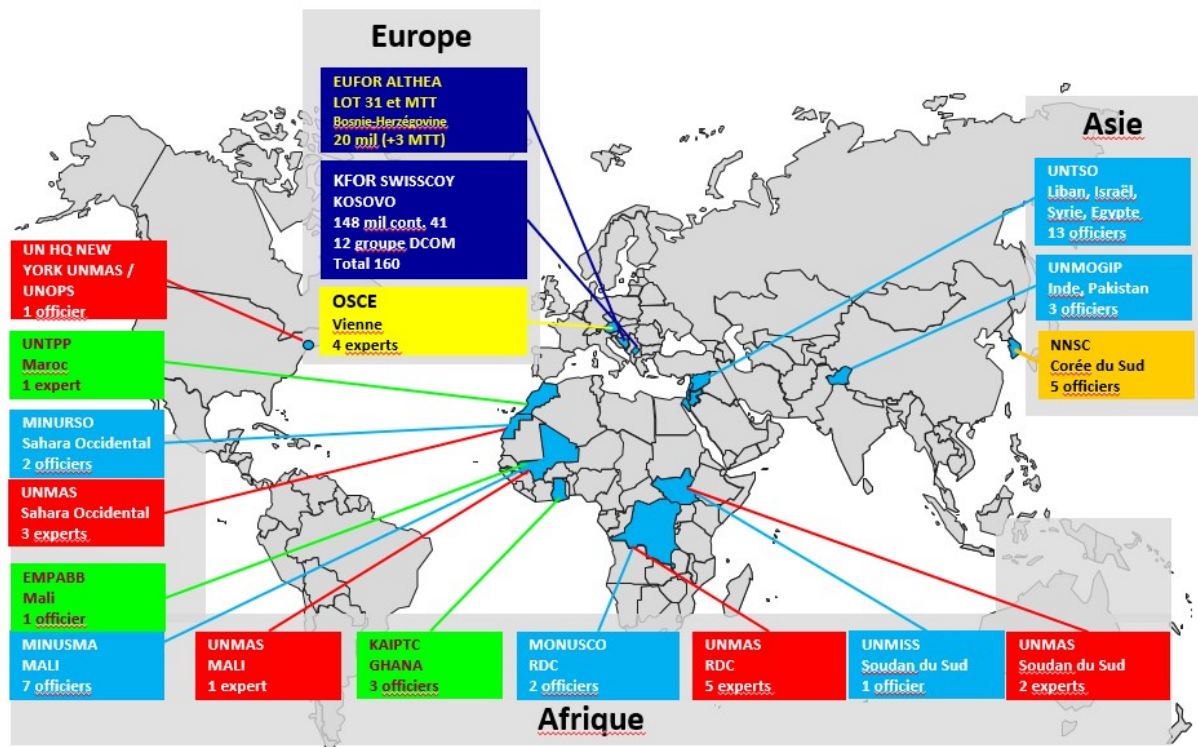
Suppression du caractère volontaire de l'engagement du personnel du DDPS

En 2008 déjà, en amont d'une révision partielle de la LAAM, la question du caractère volontaire, pour le personnel du DDPS, de la participation à des engagements de promotion militaire de la paix a été abordée. L'idée de renoncer à ce volontariat n'a pas été retenue. Jusqu'ici, les volontaires n'ont jamais manqué. L'insuffisance des effectifs concerne des collaborateurs militaires ou civils spécialisés du DDPS, par exemple au sein des équipages d'hélicoptères et du personnel au sol, qui sont essentiels pour remplir les missions aussi bien lors des engagements en Suisse qu'à l'étranger. Pour le personnel concerné, une clause prévoyant la possibilité d'un engagement à l'étranger peut être incluse au contrat de travail, comme c'est parfois déjà le cas. En l'absence d'une disposition précise dans la LAAM, un tel engagement ne peut en revanche pas être imposé. Jusqu'ici, le principal problème ne résidait pas dans l'impossibilité légale d'obliger le personnel du DDPS à effectuer des engagements à l'étranger, mais plutôt dans la pénurie de personnel spécialisé. La solution est donc de former davantage de personnel (cf. recommandation du pt. 11.1).

²³ Motion 07.3597 Burkhalter « Pool de transport en faveur des engagements civils et militaires à l'étranger » du 1^{er} octobre 2007, motion 14.4060 Bieri « Acquisition d'avions de transport. Réévaluation » du 4 décembre 2014, motion 14.4061 Savary « Pour un avion de transport destiné aux missions de promotion de la paix » du 4 décembre 2014.

5^e partie Annexes

13 Annexe 1 Graphique des engagements actuels de la Suisse dans la promotion militaire de la paix



Légende :

ONU
NNSC
Déminage
OTAN / UE
CMR / RSS
OSCE



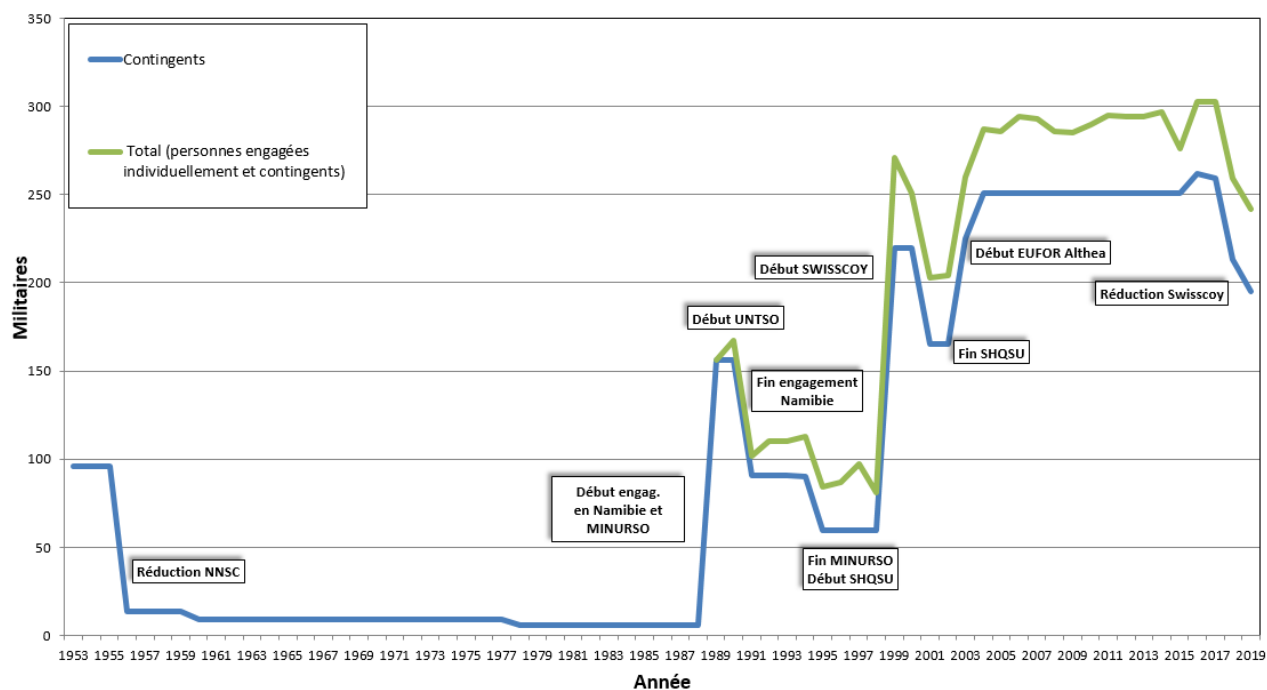
14 Annexe 2 Engagements actuels dans la promotion militaire de la paix (état au 31 décembre 2019)

Pays/région	Mission	Début de la mission	But de la mission	Ampleur/fonction	Nombre de personnes	Début de la participation	Armement	Coûts (en CHF) pour le DDPS
Balkans								
Bosnie et Herzégovine	EUFOR Althea	2004	Maintien de la sécurité	Officiers d'état-major	4	2004	armé	4 606 818
		2011	Appui dans le renforcement des capacités des forces armées de Bosnie et Herzégovine	Officiers de liaison et d'observation	16	2011		
				Spécialistes en gestion des excédents de munitions (PSSM)	3			
Kosovo	KFOR	1999	Maintien de la sécurité Appui dans le développement des forces de sécurité du Kosovo	Engagement d'un contingent, y compris deux hélicoptères de transport	160	1999	armé	36 665 587
Missions ONU								
Sahara occidental	MINURSO	1991	Surveillance du cessez-le-feu	Observateurs militaires de l'ONU	2	2014	non armé	780 086
	UNMAS		Organisation d'un référendum sur l'indépendance du territoire	Spécialistes du déminage	3	2011		
Cachemire	UNMOGIP	1949	Surveillance du cessez-le-feu	Observateurs militaires de l'ONU	3	2014	non armé	580 228
Proche-Orient	UNTSO	1948	Surveillance du cessez-le-feu Surveillance de la trêve sur le Golan et au Sud-Liban	Observateurs militaires de l'ONU (Officiers d'état-major et de liaison)	13	1990	non armé	2 156 712

Mali	MINUSMA UNMAS	2013	Stabilisation sécuritaire Soutien à la mise en œuvre du plan de transition Protection de la population et du personnel de l'ONU	Officiers d'état-major et officiers de renseignement Spécialiste PSSM	5 1	2013	non armé (protection assurée par d'autres nations)	1 269 518
Soudan du Sud	UNSMISS UNMAS	2011	Soutien à la consolidation de la paix Soutien du gouvernement dans la résolution des conflits Soutien du gouvernement dans la protection de la population civile	Officiers d'état-major Spécialistes du déminage	1 2	2011	non armé (protection assurée par d'autres nations)	573 121
République démocratique du Congo	MONUSCO UNMAS	2010	Protection de la population civile et du personnel de l'ONU Soutien du gouvernement dans le renforcement de l'autorité étatique	Officiers d'état-major Spécialistes du déminage	2 5	2000	non armé (protection assurée par d'autres nations)	1 727 768
New York	QG ONU UNOPS UNMAS DFS	1945	Quartier général de l'ONU Soutien des missions de l'ONU	Officiers d'état-major	1	2011	non armé	583 653
Divers	UNTPP	2015	Partenariat triangulaire de l'ONU dans le domaine du génie	Experts en génie	1	2015	non armé	172 244
Centres d'instruction internationaux								
Kenya	IPSTC	2001	Centre d'instruction dans le domaine de la promotion de la paix	Instructeurs	2	2014	non armé	547 796
Mali	EMPABB	1999	Centre d'instruction dans le domaine de la promotion de la paix	Instructeurs	1	2019	non armé	70 250
Ghana	KAIPTC	2004	Centre d'instruction dans le domaine de la promotion de la paix	Instructeurs	3	2006	non armé	796 743
Autres missions								
Corée	NNSC	1953	Surveillance du respect du traité d'armistice	Officiers détachés pour la surveillance	5	1953	non armé	1 463 505
Vienne	OSCE	1990	Quartier général de l'OSCE Soutien des missions de l'OSCE	Experts	4	2015	non armé	878 588
				Total	235		Total	52 872 617



15 Annexe 3 Évolution des effectifs suisses dans la promotion militaire de la paix depuis 1953

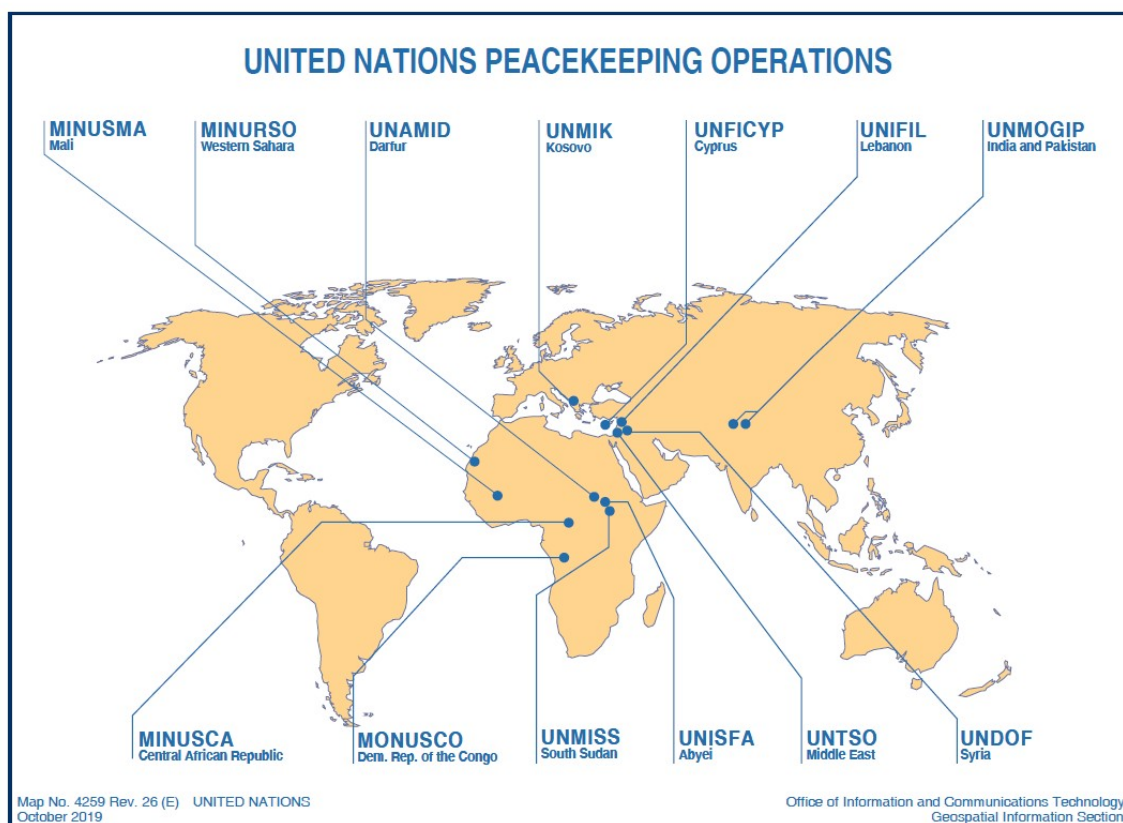


16 Annexe 4 Engagements suisses terminés

Mission	Début	Fin	Ampleur/fonction
Commission des nations neutres pour le rapatriement des prisonniers de guerre (NNRC), Corée	1953	1954	Organisation de l'échange de prisonniers
United Nations Transition Assistance Group (UNTAG), Namibie	1989	1990	150 militaires (personnel médical)
Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)	1991	1994	85 militaires au maximum (personnel médical)
Force de protection des Nations unies (FORPRONU), ex-Yougoslavie	1992	1996	5 observateurs militaires
Quartier général des Nations unies / DPKO, New York	1994	1996	1 médecin
Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG)	1994	2009	4 observateurs militaires
Mission d'observation des Nations unies au Tadjikistan (MONUT)	1995	1998	3 militaires (2 médecins, 1 infirmière)
Quartier général des Nations unies / DPKO, New York	1995	1999	1 pharmacien
Force de déploiement préventif des Nations unies (FORDEPRENU), ex-Yougoslavie	1996	1999	1 observateur militaire
Mission de l'OSCE en Bosnie et Herzégovine	1996	2000	55 militaires au maximum
Mission d'observation des Nations unies à Prevlaka (MONUP)	1996	2002	1 observateur militaire
OSCE, Vienne	1996	2013	1 officier dans la salle de contrôle
Centre de lutte antimines des Nations unies, Bosnie et Herzégovine	1997	1998	1 officier logistique 1 officier information
Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo	1998	1999	26 observateurs
Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)	1999	2001	2 officiers
Mission des Nations unies en Azerbaïdjan	1999	2002	1 gestionnaire de base de données
Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)	1999	2004	1 officier de liaison
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Somalie	2000	2001	1 conseiller en information
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Yémen	2000	2002	1 conseiller logistique
Mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE)	2000	2007	4 observateurs militaires

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Tchad	2001	2001	1 spécialiste
Mission de l'OSCE en Macédoine	2001	2002	1 spécialiste des mesures visant à renforcer la confiance
Mission de l'OSCE en Géorgie	2001	2004	2 observateurs de la frontière
Fondation suisse de déminage (FSD), Afghanistan	2002	2002	1 chef d'équipe
Somali Mine Action Centre (SMAC) [centre de lutte antimines]	2002	2002	1 chef d'équipe
Centre de coordination de la lutte anti-mines des Nations unies (UNMACC), Éthiopie	2002	2002	1 conseiller en information
Service de la lutte antimines des Nations unies (UNMAS), Afghanistan	2002	2003	1 conseiller logistique
Fondation suisse de déminage (FSD), Albanie	2002	2003	1 chef d'équipe
Fondation suisse de déminage (FSD), Sri Lanka	2002	2006	1 gestionnaire de programme
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Albanie	2002	2008	1 conseiller
Service de lutte antimines des Nations unies (UNMAS), Éthiopie et Érythrée	2002	2008	1 spécialiste du déminage
Fondation suisse de déminage (FSD), Irak	2003	2003	1 surveillant
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Somalie	2003	2004	1 conseiller logistique
Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), Afghanistan	2003	2008	4 officiers d'état-major
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Tchad	2003	2008	1 conseiller financier
Fondation suisse de déminage (FSD), Soudan	2004	2007	1 chef d'équipe de déminage
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Liban	2004	2007	1 spécialiste du déminage
Mission préparatoire des Nations unies au Soudan (MINUS)	2005	2006	1 officier d'état-major
Force de l'Union européenne (EUFOR), République démocratique du Congo	2006	2006	2 médecins
Fondation suisse de déminage (FSD), Burundi	2006	2006	1 expert financier
Mission des Nations unies au Népal (MINUNEP)	2007	2008	3 à 6 observateurs militaires
Programme de lutte anti-mines des Nations unies, Somalie et Pount	2007	2009	1 conseiller financier
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Laos	2007	2012	4 spécialistes du déminage

Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB)	2007	2014	1 conseiller militaire pour la réforme du secteur de la sécurité
Réforme du secteur de la sécurité (RSS), Soudan du Sud	2008	2014	1 chef de l'instruction
Mission de l'OSCE en Ossétie du Sud	2008	2009	1 observateur militaire
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Albanie	2009	2009	1 conseiller
Fondation suisse de déminage (FSD), Soudan du Sud	2009	2010	1 spécialiste du déminage
Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Népal	2010	2011	1 conseiller financier
Mission préparatoire des Nations unies au Soudan (MINUS)	2010	2011	2 observateurs militaires
Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Somalie et Pount	2010	2015	1 conseiller financier et logistique 1 spécialiste du déminage
Mission de supervision des Nations unies en Syrie (MISNUS)	2012	2012	2 observateurs militaires
International Peace Support Training Centre (IPSTC), Kenya	2014	2019	2 instructeurs



MINURSO	Mission des Nations unies pour l'organisation d'un referendum au Sahara occidental Établie en 1991
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique Établie en 2014
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali Établie en 2013
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo Établie en 2010
UNAMID	African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur Établie en 2007
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force Établie en 1974
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus Établie en 1964
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon Établie en 1978
UNISFA	United Nations Interim Security Force for Abyei Établie en 2011
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo Établie en 1999
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan Établie en 2011
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan Établie en 1949
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization Établie en 1984