

La sécurité par la coopération internationale

La sécurité humaine grâce à la paix, à l'état de droit, à la liberté et à l'inclusivité

Commission spécialisée « Paix et sécurité », document approuvé le 13 juin 2017

Porte-parole : CN Priska Seiler Graf et CN Tim Guldemann

Contenu

1. LE DÉFI	2
2. UNE VALEUR DE PREMIER PLAN : LA SÉCURITÉ HUMAINE	4
2.1 NI QUALITÉ DE VIE NI LIBERTÉ SANS SÉCURITÉ	4
2.2 LA SÉCURITÉ EST D'UNE IMPORTANCE FONDAMENTALE.....	4
2.3 LA SÉCURITÉ HUMAINE PLUTÔT QUE LA SÉCURITÉ RIEN QUE POUR L'ÉTAT	5
3. LA MONDIALISATION ET SES CONSÉQUENCES AMBIVALENTES POUR LA SÉCURITÉ	6
3.1 LA VULNÉRABILITÉ DES SOCIÉTÉS MODERNES	6
3.2 LA CRISE DE SOLIDARITÉ QUI SÉVIT EN EUROPE MET EN PÉRIL L'ŒUVRE EUROPÉENNE DE PAIX	7
3.3 L'INÉGALITÉ DUE À LA MONDIALISATION PORTE ATTEINTE À LA SÉCURITÉ	8
3.4 CRISE DE L'ÉTAT DE DROIT, CORRUPTION ET STABILISATION MALAVISÉE	9
4. LA SÉCURITÉ PAR LE MULTILATÉRALISME ET LA COOPÉRATION.....	12
4.1 RENFORCER LE SYSTÈME ONUSIEN DE SÉCURITÉ COLLECTIVE.....	12
4.2 LA SÉCURITÉ PAR LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE	15
4.3 POUR UN DIALOGUE ET UNE COOPÉRATION AVEC L'OTAN EN CONFORMITÉ AVEC NOS VALEURS.....	18
5. CONSTRUIRE LA PAIX : UN CADRE CONCEPTUEL	22
6. LA SÉCURITÉ HUMAINE PAR LA PROTECTION ET LE MAINTIEN DE LA PAIX	25
6.1 PROTECTION ÉLÉMENTAIRE ET SÉCURITÉ	25
6.2 LA PRÉVENTION DU TERRORISME ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	30
6.3 LA SÉCURITÉ GRÂCE À LA CYBERSÉCURITÉ COOPÉRATIVE	32
6.4 LA SÉCURITÉ PAR DES SANCTIONS CIBLÉES ET DES CONTRÔLES À L'EXPORTATION	34
6.5 LA SÉCURITÉ PAR LA MAÎTRISE DES ARMEMENTS ET LE DÉARMEMENT	37
7. LA SÉCURITÉ PAR L'ÉGALITÉ SOCIALE, DES INSTITUTIONS SAINES ET DES POLITIQUES INCLUSIVES.....	39
7.1 DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SÉCURITÉ – INEXTRICABLEMENT LIÉS	39
7.2 LA SÉCURITÉ GRÂCE À L'UTILISATION DURABLE DES MATIÈRES PREMIÈRES	42
7.3 LA SÉCURITÉ PAR L'ARRÊT DES FLUX FINANCIERS DÉLOYAUX ET ILLICITES	44
7.4 LA PAIX PAR LA GENDERING SECURITY – SANS LES FEMMES, PAS DE SÉCURITÉ	45
7.5 LA PAIX PAR LE TRAITEMENT DU PASSÉ	46
8. MOYENS ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE	47
8.1 LA SÉCURITÉ PAR LA REDISTRIBUTION GLOBALE DES RESSOURCES	47
8.2 LA SÉCURITÉ PAR LA REDISTRIBUTION DES RESSOURCES EN SUISSE.....	50
8.3 REGROUPEMENT DES FORCES PLUTÔT QUE FRAGMENTATION INSTITUTIONNELLE	55
8.4 LA SÉCURITÉ PAR LE TRAVAIL EN FAVEUR DE LA PAIX SUR LE TERRAIN.....	57
8.5 LA SÉCURITÉ PAR UNE RÉFORME QUALITATIVE ET QUANTITATIVE DE L'ARMÉE	60
8.6 PERSPECTIVES : CONTRIBUTION ACCRUE DE LA SUISSE À UN MONDE PLUS PACIFIQUE.....	65

1. Le défi

D'après les sondages, le sentiment général de sécurité des Suisses et des Suissesses est bon. Quatre personnes interrogées sur cinq se sentent en sécurité dans l'espace public. Cela n'est pas dû au hasard : la Suisse est entourée d'une ceinture large et stable de pays pacifiques, démocratiques et entretenant une collaboration multiple. Elle bénéficie d'un état de droit fonctionnel, d'un pouvoir judiciaire fort et indépendant et les personnes jouissent d'une grande liberté grâce à la sécurité juridique. Une bonne éducation, d'excellentes statistiques d'emploi et un réseau social dense garantissent la participation de la grande majorité des personnes à la vie sociale. Tout cela assure une qualité de vie très appréciable et un sentiment de sécurité généralisé dans l'espace public.

En même temps, il est évident que de moins en moins de personnes, y compris en Suisse, pensent que l'avenir leur offrira la même sécurité que celle que nous connaissons aujourd'hui. Ce n'est pas tant le développement interne que la situation politique mondiale qui suscite beaucoup plus de pessimisme qu'il y a encore quelques années. La violence en Ukraine et les tensions dans la Baltique, en Pologne et en Biélorussie sont-elles l'indice d'un nouveau danger de guerre ? Le terrorisme va-t-il se propager ? Comment la violence, la désintégration de l'État au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et les migrations en Méditerranée affectent-elles la sécurité en Europe ? L'incertitude quant à l'évolution de la situation politique internationale s'accroît, tout comme la prise de conscience de la vulnérabilité des sociétés modernes en termes de civilisation et de technique. Dans quelle mesure sommes-nous dépendants d'Internet ? Qu'en est-il de la cybersécurité ? Une panne totale de courant est-elle du domaine du possible ? Que se passerait-il alors ?

La caractéristique commune de tous ces défis en matière de sécurité est qu'ils sont étroitement liés à l'évolution du contexte européen et mondial. L'ordre international libéral tel qu'il a émergé après 1945 est remis en question. Le changement de monde s'accélère. Les certitudes ayant eu cours jusqu'à présent sont soumises à un questionnement radical. L'imprévisibilité des représentants de l'ordre antérieurs augmente.

Pour beaucoup de gens, le réflexe est évident : sceller les frontières, s'armer et tout rentrera dans l'ordre. Voilà certainement une grande illusion. Dans un monde hautement interdépendant, s'isoler et s'armer est la mauvaise réponse si l'on entend créer plus de sécurité. Le nouveau Secrétaire général des Nations Unies, António Guterres, l'a également exprimé clairement dans un de ses premiers discours programmatiques : « Là où règne la guerre, la multiplication des armes et des interventions militaires ne crée pas la paix, mais multiplie les problèmes. Ce n'est que si les armes restent silencieuses et que l'on trouve des solutions politiques que l'espoir renaîtra. »

À la suite de son faible prédécesseur, António Guterres suscite de nouveaux espoirs et fixe correctement les priorités : plus de prévention, plus de stabilité en droit international, plus de coopération au lieu d'isolement et d'armement. Ces trois points revêtent aussi une importance cruciale pour le PS :

Plus de prévention : lorsque la politique mondiale s'emballe, les plus de 20 régions fragiles en crise autour du monde deviennent encore plus dangereuses. Ce sont là les terrains propices à de futurs conflits, famines et attentats terroristes. La communauté mondiale doit donc être beaucoup plus attentive que jusqu'à présent aux régions en crise autour du monde : plus de détection précoce, plus de prévention, recentrage de la coopération internationale sur la violence et les conflits, plus d'actions multidimensionnelles allant de la politique de développement à la politique économique, en passant par la politique de paix, afin que les

crises qui font rage dans les régions fragiles de ce monde puissent être désamorçées de manière préventive par les forces constructives sur le terrain et une coopération internationale fiable et qu'elles puissent déboucher sur une transformation pacifique des conflits – grâce à une société civile mise en réseau au niveau international et à une augmentation de la capacité d'action multilatérale au sein des Nations Unies, à ses programmes, à des institutions spécialisées et à des organisations régionales telles que l'OSCE.

Fermeté de la défense du droit international : le Rapport sur la politique extérieure 2016 du Conseil fédéral vise à contrer la « forte dynamique du changement planétaire » par une « flexibilité accrue de la politique extérieure ». Qu'est-ce que cela veut dire au juste ? Ce qui importe d'abord et avant tout, c'est ceci : aujourd'hui, lorsque les gouvernements, de Washington à Ankara, en passant par Moscou, annihilent les valeurs partagées de la démocratie, de l'état de droit, du droit international et des droits de l'homme dans le monde entier et qu'ils vont jusqu'à remettre en question la vérité après coup, nous n'avons pas besoin de flexibilité, mais de stabilité solidaire, par une défense offensive de nos principes. Grâce à son potentiel considérable en tant que dix-neuvième plus grande nation économique, la Suisse a beaucoup à apporter à l'économie internationale.

Pas de sécurité par l'armement et l'isolement : partout autour du globe, on observe une dangereuse tendance à faire de fausses promesses en prétendant que la sécurité est augmentée lorsque l'on s'arme et que les frontières sont relevées et fermées. Cependant, en ce 21^e siècle mondialisé, les risques et les défis, dans des espaces aux multiples ramifications, ne peuvent plus être évités par des chars et des canons à la frontière, mais uniquement par des investissements massifs dans la coopération multilatérale multidimensionnelle, le développement social et l'inclusivité des sociétés. Lorsque le président américain, après une déroutante valse-hésitation, réduit la solidarité transatlantique à l'exigence selon laquelle les partenaires européens de l'OTAN doivent utiliser les 2% du rendement économique (demande datant de plusieurs décennies) pour l'armement, il est dans l'erreur. Dans certaines régions du monde et dans certains contextes clairement définis par le droit international, une sécurité militaire appropriée contribue pleinement à la liberté et à la sécurité. Cependant, un armement « exhaustif » de quelques-uns dirigé contre tous les autres ne crée pas plus de sécurité, mais plutôt davantage d'incertitude.

Le présent document de réflexion tente de clarifier ce qui peut être fait dans un monde tout aussi complexe qu'interdépendant pour accroître la sécurité humaine, promouvoir la paix et lutter contre la violence. Au chapitre 2, les concepts sont clarifiés et le présent document est mis en relation avec des positions antérieures du PS. Le chapitre 3 décrit dans les grandes lignes les défis en matière de politique de sécurité, le chapitre 4 les questions institutionnelles et le chapitre 5 le cadre conceptuel. Le chapitre 6 contient ensuite quelques informations sur la protection immédiate des personnes dans les régions en crise et le chapitre 7 passe en revue des mesures destinées à stabiliser ces zones dans une perspective plus structurelle et à long terme. Enfin, le chapitre 8, qui traite de la nécessaire redistribution et réorganisation des ressources à utiliser, est d'une importance capitale.

Le bilan est clair : certains éléments de la politique extérieure de la Suisse méritent d'être soutenus. Mais la main gauche ne sait pas toujours ce que fait la main droite. En matière de politique de sécurité en particulier, on constate un écart important entre les objectifs et les moyens utilisés. En outre, la répartition des ressources humaines et financières disponibles est totalement insensée. Il reste encore beaucoup à faire. Les pages qui suivent apportent des précisions sur ce que ce « beaucoup » recouvre. L'accent n'est pas mis sur la sécurité intérieure, mais sur les défis internationaux.

2. Une valeur de premier plan : la sécurité humaine

2.1 Ni qualité de vie ni liberté sans sécurité

La sécurité à elle seule ne crée pas la qualité de vie ni la liberté. Mais il n'y a pas de qualité de vie et pas de liberté sans sécurité. Une vie digne de ce nom n'est pas possible sans sécurité. C'est pourquoi le PS s'engage pour la sécurité – en Suisse et dans le monde entier : deux entités qui entretiennent une relation d'interdépendance.

Sécurité signifie :

- Paix et protection contre la violence et l'exclusion ;
- État de droit, partage du pouvoir ainsi que droits de liberté, droits d'égalité et droits procéduraux ;
- Perspectives économiques pour tous, droits sociaux et inclusivité.

La sécurité ne va de soi nulle part, ni en Suisse ni ailleurs. Sécurité rime avec « remettre inlassablement l'ouvrage sur le métier ». Sans sécurité, il n'y a ni prévisibilité ni fiabilité. Cela détruit la possibilité de planifier sa vie, de concrétiser ses espoirs, de se lancer dans des projets à long terme et de développer son réseau social. Le manque de sécurité est profondément destructeur pour l'individu et pour la société.

Voilà pourquoi il est si important que nous ne relâchions jamais nos efforts visant à améliorer la sécurité. C'est ce à quoi le PS s'engage.

En même temps, il est crucial pour le PS que la sécurité ne soit jamais absolutisée. Car si la pensée sécuritaire dominait toutes les autres considérations, alors la non-liberté et la répression ne seraient plus bien loin. La politique de sécurité exige toujours beaucoup de prudence, un sens des proportions et une intégration intelligente dans d'autres domaines politiques. Sans un équilibre avec d'autres objectifs politiques fondamentaux, il ne peut y avoir de sécurité :

- La politique de sécurité doit toujours renforcer les valeurs qu'elle prétend défendre ;
- La politique de sécurité doit rendre possibles, renforcer et en même temps respecter l'état de droit, la démocratie et les droits de l'homme. Elle contribue ainsi à la liberté de chaque individu ;
- La politique de sécurité ne peut être dissociée de ses conditions préalables : la sécurité sociale et l'égalité des chances pour tous, sans privilèges ;
- La politique de sécurité ne doit pas être financée aux dépens d'autres domaines politiques tout aussi importants. Les coûts et les avantages doivent rester équilibrés.

2.2 La sécurité est d'une importance fondamentale

La sécurité est essentielle à la coexistence sociale et à la prospérité. C'est pourquoi le PS n'a eu de cesse de soumettre à discussion et de renouveler ses concepts et ses exigences en matière de politique de sécurité. Sont toujours d'actualité les documents suivants :

- Le papier de position intitulé « [Sécurité public pour toutes et tous](#) », approuvé lors du Congrès du PS organisé à Aarau en 2008, examine de manière exhaustive les questions de sécurité en Suisse ;
- Le papier de position élaboré par la fraction (également en 2008) intitulé « [Pour une modernisation fondamentale de l'armée](#) », qui modélise une armée viable à long terme sans nostalgie ni folklore, mais avec un haut degré d'efficacité et d'efficience pour la protection des personnes.

Dans les années 1990, deux documents de base ont élaboré une politique de paix et de sécurité socialiste après le tournant de 1989 :

- « Sécurité par la promotion de la paix », papier de position du PS Suisse, 1991 ;
- « Pour une politique de paix et sécurité efficace à travers une politique extérieure solidaire ». Document de base du PS Suisse, 1998.

Rétrospectivement, on s'aperçoit que les concepts présentés dans ces documents ont connu un succès appréciable. Une grande partie de ce que le PS avait à l'esprit dans les années 1990 fait maintenant partie intégrante de la politique étrangère, de paix et de sécurité officielle du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la Confédération. Toutefois, la compatibilité avec d'autres politiques, notamment la politique de défense et la politique économique, est insuffisante dans de nombreux domaines. Le renforcement de la cohérence de la politique étrangère, de paix et de sécurité avec les autres politiques sectorielles visant à façonner les relations extérieures de la Suisse est une condition sine qua non d'une politique internationale crédible et efficace.

Malgré tous les revers, la capacité d'action multilatérale des Nations Unies, de l'OSCE, de l'UE et d'autres organisations multinationales en matière de paix et de sécurité conformément à l'orientation espérée par le PS s'est accrue depuis les années 1990. Cependant, il y a eu des revers de fortune importants depuis deux ou trois ans. Le poutinisme en Russie, l'élection de Trump aux États-Unis, le nouvel autoritarisme en Turquie et le développement de la coopération européenne marqué par la crise mettent à l'épreuve la capacité d'action multilatérale.

Un état d'esprit très dangereux de « *security first* » – impulsé par les attentats terroristes perpétrés par Al-Qaïda en 2001 – est encouragé alors qu'il est en contradiction directe avec les objectifs des droits de liberté, des droits d'égalité et des droits procéduraux. Pour le PS, il est clair que la sécurité sans paix, sans état de droit, sans protection intégrale des droits de l'homme et sans société inclusive détruit la qualité de vie et ne génère pas la fiabilité et la prévisibilité nécessaires pour assurer une sécurité humaine durable.

2.3 La sécurité humaine plutôt que la sécurité rien que pour l'État

Protéger les individus et la communauté – tel est le but visé par la promotion de la sécurité humaine. La promotion de la paix, les droits de l'homme, la démocratie, l'état de droit, la politique humanitaire et un système judiciaire fort et indépendant dans la lutte contre l'impunité font partie de cet engagement politique.

Le concept de sécurité humaine est souvent vanté en politique étrangère suisse. Dans sa mise en œuvre effective, il n'a cependant pas atteint le statut qu'il mérite :

- Primauté du droit international et non-négociabilité des droits de l'homme.
- Une politique étrangère trop prudente de la Suisse continue de sacrifier sa position sans équivoque contre la corruption, l'abus de pouvoir et la répression sur l'autel d'une prétendue « stabilité » des États et des gouvernements.
- La politique économique extérieure de la Suisse et la place financière suisse ne reconnaissent toujours pas le lien étroit entre développement social et économique, inclusivité sociale, droits de l'homme et sécurité humaine. La politique de localisation (promotion de la place économique suisse) à courte vue passe encore et toujours avant la politique de durabilité globale.
- La politique extérieure de la Suisse n'a pas encore adopté une position suffisamment cohérente en faveur d'une interdiction totale de toutes les armes de destruction mas-

sive, en particulier des armes nucléaires, dont l'existence ne crée en aucun cas la sécurité mais ne fait qu'entraîner des risques apocalyptiques pour la sécurité humaine.

- La politique militaire de la Suisse contribue encore très peu à la sécurité humaine. La mission de défense reçoit, comparativement, trop de ressources et d'attention, alors que la promotion de la paix n'est toujours pas un élément structurant de notre armée.

Pour le PS, il est clair que la sécurité humaine est toujours prioritaire. La protection de l'État doit elle aussi toujours servir à protéger l'individu et sa dignité humaine. Il n'y a pas de sécurité sans sécurité humaine. Il reste encore beaucoup de travail à faire.

3. La mondialisation et ses conséquences ambivalentes pour la sécurité

3.1 La vulnérabilité des sociétés modernes

Un bon quart de siècle après la chute du Rideau de fer, l'incertitude est de retour. Il y a longtemps que le monde n'a plus été aussi peu sûr (voir la Crimée, la Syrie et l'État islamique). Cependant, cet aperçu des changements politiques mondiaux ne décrit qu'une face de la médaille. Outre les bouleversements politiques, l'intensification rapide de l'interconnexion (mise en réseau) et l'énorme densité des infrastructures deviendront le deuxième facteur d'incertitude perceptible.

La vulnérabilité des sociétés modernes, causée par la civilisation et la technologie, est grande. Une panne prolongée d'électricité, de communication ou de trafic prendrait rapidement des dimensions critiques pour la sécurité. Les technologies de l'information et de la communication sont indispensables dans toutes les activités sociales, économiques et politiques. Elles jouent un rôle décisif dans la construction de la place économique et de l'espace de vie en Suisse. Cela comporte divers risques. À ce jour, leur ampleur n'a été qu'insuffisamment reconnue et prise en compte.

Les défis de la politique du leadership et les défis de notre sécurité en termes de civilisation et de technologie ont ceci en commun qu'ils n'adhèrent guère aux frontières nationales. Dans son Rapport sur la politique de sécurité 2016, le Conseil fédéral a souligné à juste titre que « la mise en réseau mondiale a affaibli l'effet protecteur des frontières et de la distance et a ainsi contribué à réduire l'importance du territoire ».

Les développements internationaux sont cruciaux pour notre sécurité. Il n'est donc pas très utile de se concentrer sur son propre territoire. Le repli n'augmente pas la sécurité. Il serait également illusoire de combattre et de maintenir loin de la frontière nationale les risques sécuritaires civils et techniques par des moyens militaires. Ces défis modernes posés à notre sécurité ne peuvent être relevés ni militairement ni avec des barbelés.

Les plus grands défis pour notre sécurité dans le contexte actuel résident plutôt dans les développements transfrontaliers. Les armes atomiques et les centrales nucléaires en sont un exemple frappant. C'est d'eux que viennent encore et toujours les plus grands risques sécuritaires. Même avec les armes nucléaires, le défi principal est moins l'utilisation délibérée que le risque lié à la négligence, aux accidents et au terrorisme.

La mobilité mondiale des personnes signifie que l'infection d'une part notable de la population par un nouveau virus dangereux constitue également un risque important relevant de la politique de sécurité. En cas d'épidémie, les fonctions vitales de l'État et de la société peuvent être affectées dans leur existence même. Le changement climatique modifie également les espaces de vie de millions de personnes. Cela peut déstabiliser les sociétés et les États dans une mesure significative d'un point de vue sécuritaire. Il n'y a donc pas de politique de sécurité réussie sans une politique climatique réussie. Dans ce contexte apparaît aussi d'autant plus absurde l'opinion très répandue selon laquelle le repli et l'augmentation des dépenses militaires constituent un gage de bien-être et de prospérité.

Il est vrai que la circulation automobile, en Europe et dans le monde entier, cause beaucoup plus de morts que le terrorisme. Néanmoins, la menace terroriste est également perçue comme l'un des plus importants défis de politique sécuritaire. Beaucoup de gens pensent : « Le terrorisme pourrait me toucher moi aussi. » En raison de cette incertitude, la capacité de l'État d'assurer la sécurité est mesurée directement à l'aune de son aptitude à mettre un terme au terrorisme. Les enjeux sont nombreux : liberté, état de droit, ouverture et confiance dans la société. La coopération internationale est d'une importance cruciale aussi dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

3.2 La crise de solidarité qui sévit en Europe met en péril l'œuvre européenne de paix

L'importance de la coopération européenne pour la paix et la sécurité ne saurait être surestimée. Du point de vue de la politique de sécurité, la crise actuelle d'identité et de solidarité qui sévit en Europe doit nous donner d'autant plus de raisons de réfléchir. Elle a atteint un niveau qui pourrait détruire les fondements de l'œuvre de paix européenne. Cela aurait des conséquences imprévisibles pour la sécurité sur l'ensemble du continent, et donc en Suisse.

Plus que jamais, nous avons besoin de citoyens courageux et engagés dans l'intégration européenne. De personnes qui nous réveillent et nous rappellent ce qui est vraiment important : la paix, la solidarité et le respect mutuel. Qui nous invitent à nous pencher non pas sur ce qui nous sépare, mais sur ce qui unit notre continent : une Europe qui se tourne vers les personnes, qui protège et défend leur dignité et qui, de par ses valeurs, est un point de référence précieux pour l'humanité entière.

Par quelle espèce d'amnésie historique certains souhaitent, quelque 25 ans après la chute du Rideau de fer, reconstruire les murs et les clôtures en Europe, mettant ainsi en péril l'une de nos plus grandes réalisations européennes – la liberté de circulation ! Comme si les gens fuyant la brutalité de l'État islamique ou les bombes à canon d'Assad pouvaient être arrêtés par les murs et les barbelés ! Par quelle sorte de déni de réalité l'on prétend que les États-nations s'en sortiraient mieux tout seuls ! Comme si, dans un monde de plus en plus globalisé et toujours plus étroitement interconnecté, nous, Européens, pouvions nous imposer, nous et notre modèle social unique, alors que notre continent se décompose en ses différentes parties !

Initialement en Europe occidentale, un contre-projet unique a été créé dans la seconde moitié du 20^e siècle : démocratie, état de droit, droits de l'homme et coopération transfrontalière entre les peuples, en nous éloignant consciemment du totalitarisme, lequel a amené des gens dans la première moitié du siècle dernier à faire subir des souffrances inimaginables à leurs prochains, à incendier leurs maisons et à déchirer leurs familles, à emprisonner, à torturer et à tuer d'autres personnes. À partir de ce « nadir » de l'histoire de l'humanité, la géné-

ration fondatrice de l'intégration européenne savait une chose : si nous, Européens, nous nous disputons, c'était mauvais pour tout le monde – mais si nous, Européens, nous étions unis, cela garantissait une belle période pour tout le monde.

Or, aujourd'hui, nous courons le risque de perdre cet héritage. Car les forces centrifuges des crises nous éloignent au lieu de nous rapprocher les uns des autres. Les égoïsmes nationaux et la renationalisation de la politique vont croissant. Loin de chercher des solutions, les conservateurs nationaux suscitent des craintes. La peur peut être compréhensible, mais elle n'est pas bonne conseillère pour la politique.

L'Europe traverse une crise d'identité et de solidarité ; notre socle commun de valeurs commence à vaciller. Or, c'est cette base de valeurs qui garantit notre sécurité, notre liberté et notre paix. Nous pouvons nous faire une idée de ce que sont les valeurs européennes de justice, de solidarité et de respect de la dignité humaine, et la manière dont elles doivent être vécues, lorsque nous voyons les dizaines de milliers de bénévoles qui travaillent à Lesbos, Lampedusa, Zurich et Stockholm pour les hommes, les femmes et les enfants qui viennent à nous pour fuir la guerre et chercher protection et perspectives. Ces personnes témoignent à bien des égards du fait que les difficultés peuvent aviver des flammes d'humanité. C'est cette solidarité qui garantit de manière décisive la paix et la sécurité en Europe, bien au-delà de la question des réfugiés.

3.3 L'inégalité due à la mondialisation porte atteinte à la sécurité

La mondialisation économique a créé des centaines de millions de nouveaux emplois dans les pays émergents d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et environ un milliard de personnes sont sorties de l'extrême pauvreté. Dans certains de ces pays, on verra probablement émerger au cours des dix prochaines années une classe moyenne qui sera le vecteur d'une politique plus démocratique et plus pacifique.

Revers de la médaille : la mondialisation a concentré la richesse et les revenus entre les mains du 1% « supérieur » de la population et, parallèlement au développement technologique, a détruit des millions d'emplois industriels. Les salaires des travailleurs qualifiés stagnent, la sécurité de l'emploi diminue, l'incertitude augmente, les réseaux sociaux traditionnels sont démantelés et la précarisation augmente... tandis que les salaires des managers explosent. La politique d'austérité sévère des pays très endettés réduit les investissements, dégrade les services publics et freine ou bloque le développement des infrastructures. À quoi il faut ajouter l'absence de perspectives sociales et économiques pour toute une nouvelle génération, d'où des turbulences politiques qui ont aussi des conséquences en termes de politique de sécurité, car elles bouleversent les certitudes actuelles de la politique internationale. L'excès de confiance du néolibéralisme n'est plus capable de se débarrasser des modes de pensée qu'il a convoqués : le protectionnisme, le dénigrement de la coopération européenne et internationale et le dévouement aux modèles d'État autoritaires mettent en danger les fondements de la mondialisation économique et, en même temps, sapent les bases de notre sécurité.

Dans le Sud aussi, les contextes fragiles sont la principale cause de la pauvreté. Le désespoir social et économique favorise quant à lui de nouveau la fragilité, le conflit et la guerre – un cycle infernal. Aujourd'hui, si les huit hommes les plus riches possèdent ensemble plus de richesses que la moitié la plus pauvre de la population mondiale, ce n'est pas seulement une question de moralité, de justice sociale ou de politique économique malavisée. Plutôt, cette inégalité remet aussi fondamentalement en question la coexistence pacifique et sûre.

Le réseautage mondial croissant des entreprises, de la technologie et de l'information ouvre de nouvelles possibilités – mais il génère aussi de nouveaux risques – pour la promotion de la paix et de la sécurité. Il renforce les acteurs non étatiques, depuis les groupes terroristes et le crime organisé jusqu'aux empires économiques mondiaux et aux mégapoles qui concentrent le pouvoir économique et l'innovation entre leurs mains. Ces nouveaux acteurs ont un impact sans précédent sur les conflits transfrontaliers et la résolution des conflits. Un lien se forme entre la mondialisation économique, technologique et informationnelle, d'une part, et les fondements de la guerre et de la paix, la violence et la résolution des conflits, d'autre part – un lien qui devrait être reconnu par la politique de sécurité, trop unilatéralement concentrée, depuis longtemps, sur les questions militaires.

L'accumulation d'une immense richesse entre les mains de quelques-uns ainsi que les conséquences de l'extraction et du commerce des matières premières pour l'homme et l'environnement constituent des causes importantes de conflits, surtout dans les contextes fragiles, qui peuvent avoir un impact sur l'ensemble du système international. Quiconque, en politique économique et fiscale, se préoccupe uniquement des avantages de la localisation nationale et ignore les progrès sociaux et économiques survenus dans le contexte mondial non seulement fait preuve de stupidité économique à courte vue, mais encore met en danger notre sécurité nationale. Il n'y a pas de sécurité nationale sans perspectives sociales, environnementales et économiques au niveau global. La réduction de l'inégalité mondiale, le rôle des sociétés inclusives et l'ouverture de bonnes perspectives pour les générations futures dans tous les États apportent une contribution décisive à la prévention en matière de sécurité et à la sécurité nationale en Suisse également.

3.4 Crise de l'état de droit, corruption et stabilisation malavisée

Comme le montre le rapport sur le fléau mondial de la violence armée du programme de recherche de l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève sur les armes légères (*Small Arms Survey*), la tendance générale est encourageante. Alors qu'entre 2004 et 2007, 540'000 personnes ont été victimes de la violence armée dans le monde chaque année, ce nombre est tombé à 508'000 par an entre 2007 et 2012. Certains pays ont ainsi considérablement accru la protection de leur population et fait de grands progrès pour garantir la sécurité humaine. En particulier, les assassinats et les meurtres – qui sont encore la cause de la plupart des victimes de la violence armée – ont atteint un niveau historiquement bas de 377'000 victimes par an dans le monde. La violence armée n'a pas de raison d'être si les États accordent l'attention nécessaire à la protection de leurs populations.

Toutefois, dans le même temps, le nombre de victimes de la violence armée est monté en flèche dans les États impliqués dans des conflits violents. Contrairement à la tendance générale, le nombre de victimes directes des conflits a considérablement augmenté au cours des périodes susmentionnées, passant de 52'000 à 70'000 par an. La Syrie représente à elle seule 30% de ces victimes. Viennent ensuite l'Irak (13%), l'Afghanistan (10%), le Pakistan (7%), le Nigeria (6%), la Libye, le Soudan du Sud, la Somalie (4% chacun), le Yémen (3%) et le Congo (2%). Ces dix États représentent 88% de toutes les victimes des conflits.

L'héritage du colonialisme, la démarcation arbitraire des frontières et les interventions militaires (surtout occidentales), contraires au droit international, ont contribué de manière significative à la désintégration de ces États. Dans certains pays, l'Arabie saoudite et d'autres États du Golfe financent des institutions religieuses engagées en faveur d'un islam conservateur et rigide,

contribuant ainsi au salafisme djihadiste. En même temps, ils instrumentalisent ces courants salafistes pour étendre leur influence régionale. De l'Afghanistan à l'Irak et à la Syrie, en passant par le Yémen, la Somalie, la Libye, le Soudan du Sud et le Congo, le monopole de l'État sur le recours à la force s'est largement effondré. Au lieu de cela, des groupes terroristes et le crime organisé exercent un pouvoir considérable. Ils engrangent des profits énormes grâce au trafic d'armes, au trafic de drogue et à la traite des êtres humains, et ils peuvent aussi influencer les conflits internationaux et la résolution des conflits au niveau régional et par l'intermédiaire d'empires économiques mondiaux et de centres économiques particulièrement dynamiques. Il appartient donc à la politique sécuritaire de mettre les centres financiers et économiques en capacité d'identifier et de poursuivre efficacement les activités terroristes et criminelles.

En même temps, il faut garder à l'esprit le fait que les mouvements de résistance qui cherchent à satisfaire des préoccupations légitimes – partage du pouvoir, autonomie ou accès aux ressources – par la violence sont trop rapidement dénoncés par les États comme étant terroristes. Cela ne favorise pas la résolution des conflits. Il est important que des médiateurs comme la Suisse gardent l'accès à tous les acteurs du conflit, afin de les faire participer à la table des négociations, souvent après de longues années d'efforts. Cela ne réussit que si la pratique suisse de parler avec tous les acteurs est maintenue.

Si nous analysons la dynamique des conflits qui ont pour point de départ la Russie de Poutine, la Turquie d'Erdogan ou la Syrie d'Assad, ou d'autres pays où un État de droit fondé sur la répression doit savoir gérer une abondance de ressources naturelles précieuses, comme l'Arabie Saoudite, l'Iran, l'Irak ou le Congo et la Libye, nous pouvons établir des liens étroits entre la corruption, l'appropriation du pouvoir étatique par les oligarques prédateurs et les risques sécuritaires significatifs qui en découlent.

La relation entre la corruption, la sécurité et les droits de l'homme est un sujet nouveau qui fait l'objet d'un âpre débat dans la littérature scientifique. Heureusement, il est également mentionné dans le Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité 2016. Il y est toutefois présenté de manière particulièrement isolée et n'est guère lié à des propositions concrètes d'action relevant de la politique de sécurité.

La corruption ne doit pas être comprise à tort comme un échec du gouvernement. Au contraire, la corruption systémique forme souvent un système fonctionnel par lequel les réseaux influents utilisent des leviers de pouvoir dûment sélectionnés pour exploiter certains flux de revenus. Selon les conditions, des parties importantes de la population peuvent y jouer un rôle (modeste) et être ainsi impliquées dans des systèmes corrompus. Dans d'autres constellations de pouvoir, la corruption peut susciter des protestations au sein de la population, ce qui peut mener à des troubles sociaux et à des soulèvements. La corruption menace également la sécurité internationale. Les oligarques compensent souvent leur manque de légitimité démocratique et l'insuffisance des services publics en soumettant leur peuple à la férule d'idéologies linguistiques, culturelles, religieuses, confessionnelles et nationalistes. De cette façon, ils creusent des fractures dans la société et avec les pays voisins et alimentent la violence et les conflits.

Par ailleurs, la corruption systémique favorise les relations symbiotiques entre les États et la criminalité transnationale organisée, crée un environnement favorable aux organisations terroristes, mine les régimes de sécurité internationale et peut provoquer de graves perturbations économiques. Malgré cela, de nombreux gouvernements occidentaux accordent typiquement la priorité à d'autres exigences immédiates relevant de la sécurité. Ils préfèrent profiter d'avan-

tages économiques ou stratégiques liés à des relations stables avec des gouvernements autoritaires existants ou d'investissements illégaux plutôt que de prendre des mesures contre la corruption inhérente à ce système. En soutenant des États comme l'Arabie saoudite et en les armant jusqu'aux dents, l'Occident dévalorise aussi dangereusement les droits de l'homme dans leur essence même. Qui peut croire aux droits de l'homme quand l'Arabie saoudite est un partenaire si proche ?

L'accord de l'UE sur les réfugiés conclu avec la Turquie et avec des gouvernements autoritaires d'Afrique (« processus de Khartoum ») présente un tableau similaire. Les valeurs de base sont trahies par des intérêts à court terme et perdent donc leur crédit. Le fait que les institutions et les individus occidentaux – peut-être même uniquement pour des intérêts politiques à court terme – stabilisent des gouvernements profondément hostiles aux droits de l'homme ou des gouvernements corrompus peut avoir un effet très négatif sur notre propre sécurité intérieure et extérieure à moyen terme. Car il sera dès lors plus difficile de critiquer la Russie et l'Iran s'ils bombardent Alep au nom de la paix et des droits de l'homme et maintiennent au pouvoir le criminel de guerre Bachar al-Assad.

À l'évidence, il reste à prendre acte d'un dilemme, qui montre les limites de l'influence extérieure : sans une forte dynamique de réforme nationale, il n'y a souvent pas d'alternative convaincante à un régime stable mais autoritaire. Le politique du changement de régime (habituellement sous la direction des Américains) en Irak et en Libye, par exemple, n'a pas été moins problématique que la coopération avec des gouvernements autoritaires qui méprisent les droits de l'homme mais qui ont encore des régimes autoritaires stables.

4. La sécurité par le multilatéralisme et la coopération

4.1 Renforcer le système onusien de sécurité collective

Comme les États fondateurs de l'ONU l'ont ancré dans le préambule de la Charte, « nous, peuples des Nations Unies, [sont] résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre, qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indiscibles souffrances ». Avec l'ONU, la communauté internationale moderne a créé un système de sécurité collective dont les principes et les méthodes doivent garantir « qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun ». Les piliers de ce système sont l'engagement en faveur de la non-violence, du désarmement, du respect des droits de l'homme, de l'anti-colonialisme et du droit au progrès social et à un meilleur niveau de vie dans une plus grande liberté pour tous.

La sécurité collective repose sur l'hypothèse que la paix est indivisible et que chaque membre doit venir en aide à tous les autres : par des moyens diplomatiques, par des sanctions ciblées et, dans les cas extrêmes, par la force militaire. Un agresseur potentiel devrait donc être dissuadé de commettre des actes violents par la perspective d'un ostracisme politique mondial, de désavantages tangibles et d'un contre-pouvoir supérieur. De cette manière, un système de sécurité collective épargne à chaque État membre de devoir assurer seul sa sécurité. Cela libère d'énormes ressources qui peuvent être utilisées pour le développement social, écologique et des droits de l'homme sous la forme d'un dividende de la paix.

4.1.1 Adhésion de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU

Le PS soutient la candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023–2024.

Préserver l'indépendance, la sécurité et la prospérité de la Suisse exige aujourd'hui une politique étrangère qui contribue à façonner le contexte et à promouvoir la paix et la sécurité humaine dans les organisations occidentales et non occidentales. Au cours de ces dernières années, la Suisse a montré de façon exemplaire, sur de multiples points, comment elle pouvait apporter des contributions concrètes à la sécurité internationale au profit de la communauté internationale. Ce qui est bon pour la communauté internationale l'est aussi pour la Suisse, car sa sécurité et son bien-être dépendent de l'évolution de la situation internationale.

Le potentiel que la Charte des Nations Unies offre au Conseil de sécurité pour la gouvernance mondiale est loin d'être pleinement exploité par ses membres. Une façon de travailler moderne et partenariale pourrait accroître considérablement l'efficacité du Conseil de sécurité. La Suisse non alignée jouit au sein de l'ONU de la réputation d'être un partenaire impartial et orienté vers la recherche de solutions. À condition que la Suisse montre sa volonté politique propre et dispose de ressources suffisantes, elle pourra faire bouger les choses au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. La Suisse n'est pas un petit État, mais une puissance moyenne importante. Également, du point de vue économique, elle occupe le 19^e rang mondial. Et Zurich et Genève, villes classées 11^e et 20^e, font partie des places financières les plus fortes du monde.

Le fait de siéger au Conseil de sécurité offrirait à la Suisse des possibilités spéciales de contribuer à la construction de la paix, de la sécurité et d'un ordre international juste, de promouvoir ses intérêts et ses valeurs, de jeter des ponts et d'assumer ses responsabilités par ses propres moyens – le tout sur la base de sa politique étrangère indépendante.

L'expérience de la présidence de l'OSCE, en 2014, a montré que la Suisse pouvait, grâce à un tel engagement, renforcer la crédibilité de sa politique étrangère et faire valoir les compétences et la fiabilité de sa diplomatie.

4.1.2 Réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies

Le PS soutient tous les efforts visant à accroître la capacité d'action et la légitimité du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Lorsque les États membres de l'ONU sont en désaccord les uns avec les autres au sujet d'une crise, ils mettent souvent en avant l'échec du Conseil de sécurité de l'ONU. Certains y voient une preuve du caractère dépassé de sa composition. D'autres justifient ainsi un devoir moral de mener une action militaire sans mandat de l'ONU. Trop souvent, ces deux réactions sont utilisées comme prétexte pour masquer son propre échec ou son manque de volonté de voter multilatéralement.

Certes, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'est pas une Cour de justice neutre et indépendante, mais une « clique » aux intérêts contradictoires. Cependant, le Conseil fait beaucoup plus que ce qui est connu du grand public. L'échec spectaculaire du Conseil de sécurité des Nations Unies dans certaines crises et guerres majeures crée la fausse impression que sa tâche principale, aujourd'hui, est de servir de médiateur entre les États. Or, son activité principale consiste depuis longtemps à lutter contre l'influence des (anciens) autocrates, à protéger les enfants contre le recrutement comme soldats ou à essayer d'empêcher le crime organisé de saper les structures étatiques de régions entières. Les architectes de 1945 ne pouvaient certes guère s'en douter, mais, avec la Charte, ils ont défini une vision durable, qui a permis d'apporter des ajustements urgents et nécessaires à l'Histoire.

Cela relègue quelque peu au second plan la question de la composition du Conseil de sécurité de l'ONU. Pour que la paix règne dans le monde, il est à coup sûr important que les cinq membres permanents – États-Unis, Russie, Chine, France et Royaume-Uni – soutiennent les décisions d'une seule voix.

Au cours des deux dernières décennies, les efforts de réforme ont porté bien davantage sur le fonctionnement du Conseil de sécurité. Ce fonctionnement n'a pas posé de problème particulier au cours des premières décennies qui ont suivi 1945, car le Conseil s'est rarement réuni et a pris peu de décisions : dans les années 1950, il a adopté environ cinq résolutions par an et, jusqu'en 1990, rarement plus de 20 résolutions par an.

Cela a changé brusquement après la chute du Mur. Il s'est réuni presque tous les jours, le nombre de ses résolutions a grimpé en flèche, et elles ont eu des implications de plus en plus profondes pour l'ensemble de la communauté internationale. La Suisse s'est associée au Costa Rica, à la Jordanie, au Liechtenstein et à Singapour. En 2006, ce groupe de l'Assemblée générale baptisé les *Small Five* (S5) par d'autres États membres de l'ONU a présenté une première résolution comportant 20 propositions concrètes sur la manière dont le Conseil pourrait améliorer ses méthodes : ses relations avec l'Assemblée générale, la mise en œuvre de ses décisions, les institutions subsidiaires, les opérations de maintien de la paix, les questions de responsabilité et le recours au veto.

Certaines choses ont été mises en œuvre ; certaines d'entre elles ont manqué de durabilité, parce qu'elles étaient facultatives. Après de vastes consultations, les S5 ont soumis un deuxième projet de résolution à l'Assemblée générale en mai 2012. Le texte renouvelait les propositions de réforme de 2006 et invitait le Conseil à rendre compte à l'Assemblée générale

de la mise en œuvre des messages du président et de ses propres recommandations. La résolution ne visait donc pas une révision (difficile à réaliser) de la Charte des Nations Unies, mais des améliorations qui pourraient être mises en œuvre immédiatement. À l'exception de l'invitation à renoncer à un veto sur les pires crimes, les propositions ont été approuvées à la quasi-unanimité quant au contenu.

Avec les S5, la Suisse a donc ouvert la voie : si le Conseil de sécurité est bloqué, une résolution de l'Assemblée générale constitue une voie alternative. Et cette voie peut même être suivie avec succès par les petits et moyens États s'ils procèdent habilement.

4.1.3 Coalition des bonnes volontés au sein de l'Assemblée générale de l'ONU

Le PS encourage le Conseil fédéral à redoubler d'efforts devant l'ONU pour que l'on s'achemine vers une coalition des bonnes volontés et des décisions majoritaires au sein de l'Assemblée générale.

La tragédie syrienne a beaucoup à voir avec le fait que les États-Unis et la Russie ont passé des années à s'adresser des récriminations mutuelles au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans le même temps, l'expérience du conflit ukrainien a jusqu'à présent montré clairement que les sanctions contre la Russie, réclamées à plusieurs reprises par Washington, Berlin, Paris et Londres, n'ont dans les faits que très peu modifié la politique de Moscou. Afin de ne pas exacerber encore davantage la dynamique de l'affrontement Est-Ouest en Syrie et le blocage du Conseil de sécurité de l'ONU, les États occidentaux ont finalement renoncé à exiger des sanctions.

Tout cela n'est pas une raison pour faire fi de l'ONU dans la politique syrienne. Malheureusement, malgré de premiers signaux positifs, la Suisse et d'autres pays se sont abstenus, dans le cadre d'une coalition des bonnes volontés, d'essayer de surmonter le blocage par l'intermédiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Depuis la résolution « *Uniting for Peace* » du conflit coréen, en 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies a déjà assumé à dix reprises la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationale du Conseil de sécurité des Nations Unies (bloqué).

La société civile s'est inspirée de ce modèle et a lancé en 2016 la proposition de présenter à l'Assemblée générale des Nations Unies une résolution sur la Syrie qui appelle expressément tous les acteurs impliqués dans la violence à tenir compte des quatre demandes suivantes :

1. Cessez-le-feu immédiat ;
2. Arrêt de tous les raids aériens ;
3. Plus aucune livraison d'armes à quelque camp que ce soit en Syrie ;
4. Réception sans entraves de fournitures de secours pour la population dans le besoin.

Les débats qui avaient eu lieu jusqu'à cette date-là sur la Syrie dans le cadre des Nations Unies avaient laissé espérer que bien plus de 150 des 193 États membres de tous les groupes régionaux de l'Assemblée générale appuieraient une proposition de résolution allant dans ce sens. Entre autres, d'une part : la Chine et les grands États émergents, comme l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud, qui, malgré leur coopération avec la Russie, rejettent l'intervention militaire de Moscou en Syrie. Également, d'autre part : les alliés des États-Unis à l'intérieur et à l'extérieur de l'OTAN – par exemple le Canada, le Japon ou l'Australie –, qui considèrent que le soutien de Washington à des milices islamistes en Syrie, parfois alliées d'Al-Qaïda (réseau terroriste), est une erreur.

Malheureusement, en dépit des pressions politiques exercées par le Parlement, la Suisse n'a pas pu être convaincue de soumettre une résolution correspondante à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Particulièrement décevante a aussi été l'abstention de la Suisse à la fin de l'année 2016, lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies, par 123 voix contre 38 et 16 abstentions, a lancé un processus de négociation en vue d'une interdiction complète des armes nucléaires (voir aussi 6.5.1).

La Suisse avait réussi à se frayer un chemin au sein de l'Assemblée générale sur d'autres questions. Au début des années 1990, une poignée d'États – en plus de la Suisse : Trinité-et-Tobago, la Jordanie et l'Autriche –, contre la volonté des cinq puissances dotées à l'époque du droit de veto au Conseil de sécurité, ont lancé la création de la Cour pénale internationale, qui compte aujourd'hui 124 États membres. Idem avec les accords interdisant les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions, qui ont été ratifiés à ce jour par plus de 150 États membres des Nations Unies. La création d'une coalition des bonnes volontés et des décisions majoritaires au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies peut avoir un puissant effet lorsque le Conseil de sécurité des Nations Unies est bloqué.

4.2 La sécurité par le renforcement de la coopération européenne

4.2.1 Renforcement de la capacité d'action de l'OSCE

Le PS invite le Conseil fédéral à œuvrer au sein de l'OSCE pour que celle-ci voie sa capacité d'agir de manière indépendante encore renforcée et pour que l'on poursuive le dialogue inclusif sur la sécurité – dans les deux cas : sur la base des propositions du « Groupe de personnalités éminentes » indépendant.

Le PS juge crucial que les efforts du Conseil fédéral en vue de surmonter la crise de la sécurité européenne et de renforcer encore la capacité d'action de l'OSCE ne diminuent pas après le recul de l'influence directe dont il jouissait en 2014, année couronnée de succès à la présidence de l'OSCE, et après l'adhésion à la troïka en 2015. Les propositions du « Groupe de personnalités éminentes » indépendant, qui en 2015, dans deux rapports, a présenté des propositions visant à renforcer les activités essentielles de l'OSCE – paix et sécurité coopérative en Europe – semblent particulièrement prometteuses.

Des points de départ nous sont fournis par les décisions du Conseil ministériel de l'OSCE (décembre 2016) et la « Déclaration de Hambourg », dans laquelle la troïka 2017 de l'OSCE (Allemagne, Autriche, Italie) a présenté un agenda substantiel pour l'avenir – qui témoigne de la volonté de le façonner. L'initiative présentée par l'Allemagne dans le courant du second semestre de 2016 pour relancer la maîtrise des armements conventionnels en Europe, qui a été très bien accueillie à Hambourg (voir également 6.5.2), revêt une importance particulière.

Dans ce contexte, le PS se félicite expressément du succès de la candidature lancée par la Suisse pour le poste du Secrétaire général de l'OSCE. Cet engagement indique clairement que la Suisse entend élargir le rôle de l'OSCE en tant que plate-forme paneuropéenne unifiée dans le cadre de l'architecture européenne de sécurité.

4.2.2 Coopération avec le Service européen pour l'action extérieure de l'UE

Le PS invite le Conseil fédéral à développer la coopération entre la Suisse et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de l'UE. La voix de la Suisse aura ainsi plus de poids à Bruxelles. Seule une approche coordonnée peut renforcer l'influence de l'Europe au niveau mondial.

Si la Suisse veut réaliser ou obtenir quelque chose au niveau mondial, elle dispose fondamentalement de deux façons de le faire. Soit elle forme un groupe intercontinental d'États aux vues similaires, soit elle forme une alliance étroite avec l'UE. Les deux approches ne s'excluent pas mutuellement. Elles peuvent au contraire se renforcer l'une l'autre. Dans ce contexte, la Suisse peut accroître considérablement sa capacité d'action dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité si elle privilégie beaucoup plus fortement que jusqu'à présent la concertation et la coordination avec le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'UE.

Le PS invite le Conseil fédéral à examiner la possibilité d'une coopération formalisée entre la Suisse et le SEAE. Les intérêts de la Suisse en matière de sécurité nationale coïncident dans une large mesure avec ceux des États membres de l'UE, ce qui laisse présager une meilleure coordination.

Cette voie pourrait aussi renforcer l'axe Europe-Amérique latine. Dans le cadre des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, la coordination étroite des États de l'AELE et de l'UE avec les républiques d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud revêt une importance primordiale pour la réalisation de progrès en matière de politique de paix, de sécurité et de droits de l'homme.

4.2.3 Accord-cadre avec l'UE pour les missions de maintien de la paix

Le PS demande au Conseil fédéral de faire enfin aboutir les négociations (déjà annoncées à plusieurs reprises) menées avec l'UE en vue d'un accord-cadre sur la simplification de la participation de la Suisse aux missions de maintien de la paix dirigées par l'UE.

Le 26 juin 2013, parallèlement à la décision de principe sur la question institutionnelle, sans susciter beaucoup d'attention de la part du public, le Conseil fédéral a ouvert – ou décidé de continuer de traiter – de nombreux dossiers de négociation. Il a entre autres annoncé l'ouverture de négociations avec l'UE entre avril et juin 2014 en vue de la conclusion d'un accord-cadre sur des opérations conjointes civiles et militaires de promotion de la paix dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). En réponse à la question de la conseillère nationale PS Evi Allemann, qui demandait si cette feuille de route était toujours réaliste après l'adoption de l'initiative sur l'immigration de masse, le Conseil fédéral a expliqué qu'il n'y avait pas de lien entre cette initiative et les négociations sur un accord-cadre PSDC. L'UE a un mandat de négociation depuis des années. Le Conseil fédéral n'en a pas encore établi. Le Conseil fédéral n'a pas voulu préciser quand cela pourrait être le cas.

La Suisse a de l'expérience en matière de promotion de la paix et de la sécurité dans les contextes fragiles. Depuis 2003, des expert-e-s civil-e-s et des membres des forces armées suisses apportent également leur expertise aux missions de maintien de la paix de l'UE. En avril 2016, la Suisse a signé deux nouveaux accords de participation qui complètent l'engagement aux côtés de ses partenaires européens. Ils constituent la base du déploiement d'experts civils suisses dans les missions consultatives de l'UE consacrées à la réforme du secteur de la sécurité civile au Mali (EUCAP Sahel Mali) et en Ukraine (EUAM Ukraine).

L'existence d'un accord-cadre n'aurait pas rendu nécessaire la négociation de nouveaux accords de participation distincts.

Afin de pouvoir répondre plus rapidement aux demandes (de l'UE) de participation à des missions de maintien de la paix civiles et militaires et de simplifier les procédures bureaucratiques, il serait avantageux de conclure l'accord-cadre envisagé depuis des années. Un tel accord-cadre enverrait également un signal politique fort en faveur de l'élargissement de la coopération en matière de paix et de sécurité en Europe et avec l'Europe.

4.2.4 Pour une protection efficace des droits de l'homme par le Conseil de l'Europe et la Cour de justice

Le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme sont les pierres angulaires de la protection des droits de l'homme en Europe. Le PS appelle le Conseil fédéral à adhérer plus largement que jusqu'à présent aux conventions du Conseil de l'Europe sur la protection des droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit et, notamment, à ratifier définitivement la Charte sociale européenne. Le PS demande également à la société civile d'intensifier son engagement en faveur de la défense de la Convention européenne des droits de l'homme et en faveur de la défense de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme, à la suite du nombre croissant d'attaques survenues contre ces institutions centrales des valeurs européennes – des attaques qui, jusqu'à récemment, étaient inimaginables.

L'importance du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme pour le maintien de la paix en Europe et la protection de la sécurité humaine ne saurait être surestimée. Cela rend d'autant plus alarmantes les attaques bizarres survenues récemment contre ces piliers de la protection des droits de l'homme en Europe. Il est donc d'autant plus important de défendre le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme et d'organiser un débat public sur le renforcement de ces institutions par la réforme et le développement.

4.2.5 Pour une politique migratoire solidaire et respectueuse des droits fondamentaux

Une bonne politique migratoire est essentielle à la sécurité en Europe. La réforme de l'accord de Dublin est donc d'autant plus urgente. Des vies doivent être sauvées aux frontières extérieures et les procédures d'asile doivent être rapides et respectueuses de la dignité humaine dans toute l'Europe. Tous ces éléments doivent contribuer à l'accueil des réfugiés reconnus et à la lutte contre la traite des êtres humains.

Nous vivons actuellement la plus grande catastrophe migratoire survenue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Selon le HCR, Agence des Nations Unies pour les réfugiés, le nombre de réfugiés a plus que doublé depuis 2006. Plus de 65 millions de personnes sont en fuite. Nulle part ailleurs dans le monde la fuite n'est aussi dangereuse qu'en Méditerranée, où un nouveau triste record a été battu en 2016. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), 7495 migrants (dans le monde entier) ont perdu la vie sur les chemins de l'exil en 2016, dont 5079 en tentant de traverser la Méditerranée et 1124 autres en fuyant le Sahara et l'Afrique du Nord. La Faucheuse a continué de sévir à bride abattue en 2017. Jusqu'au mois de mai 2017, 60'521 réfugiés avaient effectué le dangereux voyage à travers la Méditerranée ; 1530 avaient perdu la vie ou étaient portés disparus.

L'acceptation cynique de la mort de milliers de personnes en fuite doit cesser. La protection de la sécurité humaine est indivisible et ne doit pas exclure les réfugiés. C'est une tâche à

laquelle toute l'Europe doit s'atteler avec les États limitrophes. La Méditerranée ne doit plus être le charnier des fugitifs. Il est de la responsabilité commune des États européens de veiller à ce que les États du Sud de l'UE ne soient pas laissés à eux-mêmes en matière de politique migratoire.

Selon le règlement de Dublin, le pays premier d'accueil doit reprendre tous les réfugiés. L'Italie s'est longtemps dérobée à ce devoir en laissant passer des gens en fuite sans les inscrire. Pour mettre un terme à cette pratique, l'UE a, en été 2015, promis à l'Italie de réattribuer 40'000 demandeurs d'asile à d'autres États membres dans un délai de deux ans. Mais le programme ne fonctionne pas. À la fin de l'année 2016, selon le HCR, seuls 2654 réfugiés en provenance d'Italie avaient été redirigés vers l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne et la Suisse – à peine 6,7% du quota promis. C'est une grande déception pour l'Italie. S'appuyant sur l'engagement pris par les États membres de Dublin de soutenir l'Italie dans un esprit de solidarité, elle a modifié sa pratique et a réellement enregistré la grande majorité des nouveaux arrivants. Selon le HCR, un nombre sans précédent de réfugiés arrivés par bateau ont accosté en Italie via la Méditerranée en 2016 : 181'436, soit 18% de plus qu'en 2015.

Alors que l'Italie a tenu sa promesse et rend un formidable service de solidarité à toute l'Europe, la France, la Suisse et l'Autriche ont scellé leurs frontières et renvoient systématiquement les demandeurs d'asile enregistrés par l'Italie vers l'Italie en tant que « cas Dublin ». Le nombre de « cas Dublin » rapatriés est nettement plus élevé que le nombre de réfugiés réattribués et transférés dans le cadre du programme « *Relocation* ».

Le Conseil fédéral doit user de toute son influence pour favoriser l'adoption d'une politique migratoire européenne, aux frontières extérieures de Schengen, qui vise sans équivoque à sauver des vies, à respecter les droits de l'homme et la dignité humaine et à faciliter une procédure d'asile rapide et équitable. Les pays situés aux frontières extérieures de l'espace Schengen, qui sont sollicités dans une mesure toute particulière, méritent notre soutien solidaire, afin de pouvoir accueillir décemment les réfugiés qui arrivent. L'expulsion des réfugiés vers l'État dans lequel ils ont déposé leur première demande d'asile submerge les pays d'origine, tels que l'Italie, la Grèce ou Malte. L'accord de Dublin doit être adapté de telle façon que chaque État européen s'engage à contribuer à cette œuvre de solidarité. L'eupéanisation d'une politique migratoire équitable est également essentielle du point de vue de la politique de sécurité.

4.3 Pour un dialogue et une coopération avec l'OTAN en conformité avec nos valeurs

4.3.1 Pour la liberté de rester en dehors de toute alliance militaire, mais pas pour une politique isolationniste

Le PS soutient le Conseil fédéral dans ses efforts visant à maintenir l'indépendance à l'égard de toute alliance militaire, tout en préconisant le développement du dialogue et de la coopération avec l'OTAN. Dans le cadre de ce dialogue, il devrait défendre activement les valeurs représentées par la Suisse et mener à bien des projets de coopération avec l'OTAN plus soigneusement sélectionnés sur la base de ces valeurs.

Le PS et la grande majorité de la population rejettent l'adhésion de la Suisse à l'OTAN. En Europe, les partenaires de la Suisse en matière de politique de sécurité sont à juste titre l'UE,

l'OSCE, le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme. L'objectif stratégique reste de renforcer les systèmes de sécurité collective, à savoir l'ONU et ses organisations régionales, car ils englobent tous les partenaires sur un mode inclusif et ne sont pas des clubs exclusifs qui n'admettent pas d'autres partenaires. Certes, l'OTAN se compose principalement d'États dont les valeurs fondamentales, telles que la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, sont partagées par la Suisse. Le PS reconnaît également la valeur des réalisations de l'OTAN pour la paix, la liberté et la sécurité en Europe – c'est également le seul moyen d'expliquer les attentes élevées des peuples d'Europe centrale et orientale, des pays baltes, des Balkans occidentaux et de la Géorgie à l'égard de l'OTAN.

Toutefois, le PS ne partage pas ces attentes dans le cas de la Suisse. À plusieurs reprises, l'OTAN a placé ses intérêts stratégiques au-dessus des valeurs fondamentales susmentionnées. Elle est fermement muette sur les crimes de guerre et les violations des droits de l'homme commis par ses États membres – leurs auteurs sont aujourd'hui les États-Unis ou la Turquie. Il est également inacceptable pour le PS que l'on s'accroche à la politique de dissuasion nucléaire sans alternatives. Les intérêts de la puissance dominante et de la politique de bases militaires sont manifestement prioritaires par rapport aux principes fondamentaux du droit humanitaire, des droits de l'homme et de la politique de paix. C'est ce dont témoigne actuellement la renonciation de l'OTAN à toute critique du gouvernement corrompu de Milo Đukanović. Compte tenu de la volonté d'adhésion du Monténégro, on aurait là un moyen puissant de faire pression pour réclamer des réformes. Le PS déplore également un manque d'autocritique face aux conséquences désastreuses de diverses interventions militaires menées par l'OTAN en dehors de son territoire – une autocritique qui seule pourrait restaurer sa crédibilité.

Pour le PS, tout cela ne saurait toutefois constituer une raison suffisante pour que la Suisse renonce au dialogue et à une coopération ciblée avec l'OTAN. L'OTAN est bien plus qu'une alliance supposément compacte soumise au diktat des États-Unis. L'OTAN n'est ni homogène ni réductible à de faux stéréotypes, comme « impérialisme américain » ou « militarisation de la politique de sécurité ». Ces mots chocs ne cadrent pas avec de nombreuses activités de l'OTAN. Pour toutes ces raisons, ce ne sont ni l'isolement ni le repli sur soi qui doivent se profiler (par rapport à l'OTAN), mais la coopération et la promotion active des valeurs et des objectifs représentés par la Suisse.

La politique suisse en matière de paix et de sécurité souffre non pas d'un excès, mais bien d'un manque de coopération internationale. Le PS s'est toujours engagé à renforcer la coopération internationale à visée sécuritaire. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles le PS a toujours prôné la coopération avec l'OTAN. L'OTAN est l'une des nombreuses plateformes avec lesquelles la Suisse peut et doit maintenir et renforcer la coopération internationale en matière de sécurité sur la base de projets.

Le PS a soutenu dès le début le concept du Conseil fédéral selon lequel la Suisse devrait participer activement à des missions (KFOR), à des programmes (Partenariat pour la paix PPP, Conseil de partenariat euro-atlantique EAPR) et à des projets (dans le cadre du PPP et de l'EAPR) dirigés par l'OTAN. Ils ne doivent pas être moins nombreux, mais plus nombreux et plus fortement ciblés.

4.3.2 KFOR : même menée sous l'égide de l'OTAN, la mission est fort raisonnable

Le PS a toujours soutenu la participation de la Suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR). Il est également favorable à la prolongation du mandat de Swisscoy jusqu'à la fin de 2020.

La participation de la Suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), dirigée par l'OTAN, mérite d'être soutenue par le PS pour les quatre raisons suivantes :

Condition préalable à l'engagement civil : le PS soutient principalement les instruments civils de promotion de la paix. Nous sommes toutefois également conscients du fait que nous devons utiliser des moyens militaires pour créer l'environnement stable et sûr (nécessaire) dans lequel l'aide civile pourra véritablement prodiguer ses bienfaits. L'engagement de la Suisse au Kosovo repose en effet sur trois piliers : la coopération technique, la promotion civile de la paix et Swisscoy.

Politique étrangère active : Swisscoy constitue la plus petite contribution militaire que la Suisse puisse apporter pour ne pas s'isoler complètement de la politique étrangère dans la région. Le retrait de Swisscoy compliquerait le travail civil suisse dans la région pour des raisons de politique étrangère. Quiconque conçoit le « *burden sharing* » international comme une cueillette de cerises à la carte perd tout son crédit.

Sécurité et fiabilité : la KFOR ne peut pas garantir une sécurité et une fiabilité absolues. Sans la KFOR, la situation sécuritaire serait cependant à coup sûr moins bonne. Il reste beaucoup à faire dans le domaine de la protection et de l'intégration des minorités. Mais c'est précisément ce qui parle en faveur de la force multinationale de protection. Sans elle, les Roms, les Serbes du Kosovo, les Bosniaques et d'autres minorités du Kosovo seraient en effet encore plus mal lotis.

Sécurité intérieure de la Suisse : un Kosovo sans violence, sûr et ayant/offrant des perspectives d'avenir présente un intérêt particulier pour la Suisse. Environ 10% des Kosovars vivent avec nous en Suisse. Ce qui se passe dans les Balkans occidentaux, et surtout au Kosovo, a donc toujours un impact sur la situation en Suisse. Comparativement à d'autres pays européens, la Suisse a un intérêt particulier à ce que le Kosovo soit sûr et stable. La Suisse bénéficie directement des efforts multilatéraux déployés au Kosovo, de l'aide civile et de la mise en place d'un environnement politique, social et économique offrant des perspectives d'avenir, ainsi que de la présence de forces internationales de maintien de la paix. Raison de plus pour qu'elle apporte ici sa contribution.

Au vu de ces quatre raisons, qui plaident toutes en faveur du maintien de la participation de la Suisse à la KFOR, le désavantage d'une KFOR dirigée par l'OTAN perd de son importance. En outre, l'intégration des États-Unis en tant que puissance protectrice du Kosovo – l'UE est désespérément divisée sur la question du Kosovo – revêt une importance particulière. Cela dit, le PS attend de la Suisse qu'elle participe à l'avenir en priorité aux missions de maintien de la paix dirigées par l'UE, l'ONU ou l'OSCE, car leur approche stratégique est plus conforme aux exigences d'une politique de paix et de sécurité tournée vers l'avenir que celle qui guide les missions dirigées par l'OTAN.

4.3.3 Partenariat pour la paix et Conseil de partenariat euro-atlantique : à quelles fins ?

Le PS soutient la participation ciblée de la Suisse au Partenariat pour la paix et au Conseil de partenariat euro-atlantique, mais elle demande un engagement clair en faveur des objectifs et des valeurs de la politique extérieure suisse, ainsi qu'une plus grande sélectivité dans le choix des projets auxquels la Suisse participe.

La Suisse participe au Partenariat pour la paix de l'OTAN depuis plus de 20 ans. Le PS a appuyé cette participation dès le début et a rejeté des motions parlementaires opposées à celle-ci en 1996. Le principal argument du PS en faveur de cette participation était, déjà à l'époque, le suivant : le Partenariat pour la paix a du sens en termes de sécurité, de politique étrangère et de politique de paix. La participation est un gage clair de notre volonté d'assumer notre part de responsabilité en Europe et dans ce monde. Participer à la (bonne) marche de notre continent et de notre planète renforce notre souveraineté. Cette stratégie, qui est formulée dans le Rapport sur la politique extérieure comme une stratégie d'orientation, doit être suivie de mesures concrètes – des mesures qui sont également communiquées au public.

Ce vœu, précisément, n'a à vrai dire pas encore été exaucé à ce jour. Le Conseil fédéral n'a pas su expliquer au grand public quels objectifs il poursuit avec le Partenariat pour la paix. « Nous jouons un rôle en coulisse et, en même temps, nous nous lavons les mains dans l'innocence en public. Mais nous constatons aujourd'hui que cette ambiguïté nous a menés à une impasse », a déclaré, en 1996 déjà, la conseillère nationale PS Barbara Haering lors du débat sur le Partenariat pour la paix.

Certes, le Conseil fédéral présente chaque année aux commissions parlementaires son rapport sur la participation de la Suisse au Conseil de partenariat euro-atlantique et au Partenariat pour la paix. Cependant, les commissions siègent à huis clos et refusent régulièrement de mener le débat au sein du Conseil national et du Conseil des États. Le rapport présente ici des lacunes majeures. Certes, il résume en termes généraux les discussions qui ont eu lieu lors des sommets de l'OTAN, des réunions ministérielles de l'OTAN, des réunions des chefs de l'armée et d'autres consultations et réunions politiques au niveau des ambassadeurs, ainsi que lors des réunions du comité militaire et des visites et conférences bilatérales.

Cependant, il n'y a guère de débat sur les objectifs poursuivis par la Suisse dans ces organes politiques de l'OTAN, sur les préoccupations de notre pays, sur la nature et le contenu de la stratégie et sur les fondements conceptuels. Avec un détachement étrange et sans procéder à aucune évaluation, on synthétise ce que les autres présentent et décident. La Suisse se contente-t-elle de regarder comme un observateur silencieux ? Et reste-t-elle muette dans toutes les langues nationales ? Voilà qui serait tout à fait contraire à notre politique étrangère et indigne d'une puissance moyenne telle que la Suisse – après tout, la Suisse occupe en Europe le septième rang des puissances économiques les plus importantes. Elle a ainsi un poids considérable et représente des positions sur des questions centrales de la politique européenne de paix et de sécurité qui méritent d'être activement prises en compte par l'OTAN.

Il y a certainement des approches dignes de soutien à cet égard. Ainsi, dans le contexte de la coopération avec l'OTAN, le Conseil fédéral entend se concentrer sur les questions de sécurité humaine, par exemple dans le cadre de la Résolution 1325 des Nations Unies sur les femmes, la paix, la sécurité et la protection des civils dans les conflits armés. L'OTAN est importante pour la transposition de tels thèmes, parce qu'elle a un effet multiplicateur dans les forces armées des alliés et des partenaires. Le soutien aux projets de l'OTAN dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, de la destruction ou de la surveillance des munitions est également justifié, tout comme la mise à profit d'offres dans la formation et la participation aux exercices multilatéraux du PPP, sans oublier l'échange dans le domaine de la cybersécurité. Il existe aussi des champs d'intérêt commun dans le domaine des capacités militaires et de l'interopérabilité. La capacité de collaborer avec d'autres armées facilite les missions de promotion de la paix et ouvre de nouvelles possibilités aussi en cas de défense.

Le PS se félicite également des négociations en cours entre la Suisse et l'OTAN sur une participation au système de surveillance de l'espace aérien ASDE (Air Situation Data Exchange). La réduction des délais d'alerte précoce dans l'espace aérien qui en résulte est dans l'intérêt de la Suisse.

5. Construire la paix : un cadre conceptuel

Le PS demande au Conseil fédéral d'intégrer le concept de transformation des conflits et de la construction de la paix (*peacebuilding*) développé dans le cadre de la coopération au développement et de la promotion de la paix dans la politique de sécurité, la politique étrangère et la politique économique extérieure et de le formuler de manière consistante et cohérente.

La guerre et les réfugiés sont depuis un certain temps de retour en Europe et à ses frontières : l'Ukraine, la Syrie, la Libye, la Turquie et le Yémen nous font peur. Nous assistons à une montée de l'extrémisme violent – les images de Paris, Beyrouth, Nice et Berlin se sont ancrées dans nos esprits. En raison de la guerre et de la violence, 12 millions de personnes (sur une population de 23 millions) ont dû se déplacer en Syrie. 65 millions de réfugiés au total : depuis 1945, il n'y a jamais eu autant de personnes sur les routes de l'exil qu'aujourd'hui. L'urgence d'une politique de paix plus affirmée et de meilleure qualité est évidente.

Dans le même temps, les possibilités de paix et de sécurité humaine se sont améliorées. Au cours des 10 à 15 dernières années, d'importants progrès ont pu être observés dans des dossiers clés au niveau international. Aux Nations Unies, à l'OCDE, dans la société civile et au sein de la communauté scientifique, un débat très dynamique – malheureusement largement méconnu du grand public – a eu lieu sur la protection des personnes contre la violence physique et le lien entre paix, sécurité et développement. L'enseignement le plus important est que sans sécurité et sans paix, il ne peut y avoir de développement, et vice versa. Les questions de sécurité ont ainsi pris une toute nouvelle importance dans le débat sur la politique de développement. Également, le débat sur la sécurité s'est libéré de l'esprit de chapelle militaire et a été placé dans un contexte beaucoup plus large et multidimensionnel.

L'expression la plus visible de ce débat est l'Objectif de durabilité 16 de l'Agenda 2030 des Nations Unies, qui a été adopté par les chefs d'État et de gouvernement de tous les États à New York en 2016. L'Objectif 16 fournit un cadre conceptuel solide pour les préoccupations en matière de politique de sécurité et les rend ainsi mesurables. Dans l'Objectif 16, les États membres des Nations Unies s'engagent à (16.1) « réduire nettement, partout dans le monde, toutes les formes de violence et les taux de mortalité qui y sont associés » et à (16.2) « mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants ». Ce n'est que si une politique globale cohérente et des instruments coordonnés de coopération internationale sont axés sur cet objectif qu'il pourra être réalisé. La Suisse a fait campagne au niveau international pour l'ancrage de l'Objectif 16 dans l'Agenda 2030 des Nations Unies.

L'Objectif 16 de l'Agenda 2030 des Nations Unies prévoit littéralement ce qui suit comme principaux instruments de concrétisation de cette vision d'une interdiction systématique de toutes les formes de violence :

« 16.3 Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité ;

16.4 D'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée ;

16.5 Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes ;

16.6 Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ;

16.7 Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions ;

16.8 Élargir et renforcer la participation des pays en développement aux institutions chargées de la gouvernance au niveau mondial ;

16.9 D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances ;

16.10 Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux ;

16.a Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement ;

16.b Promouvoir et appliquer des lois et politiques non discriminatoires pour le développement durable. »

Dans ce contexte, l'Organisation internationale du travail (OIT) élabore également des concepts tout aussi novateurs pour promouvoir le travail décent dans les contextes fragiles (révision de la Recommandation 91), et l'OCDE note pour sa part que les efforts visant à promouvoir la paix et la sécurité dans les pays en développement ne suivent pas le rythme de la nouvelle réalité de la violence. Elle recommande que les jeunes en particulier soient placés au centre des efforts de lutte contre la violence. Tous les acteurs impliqués dans la politique, la sécurité, l'aide humanitaire, les droits de l'homme et le développement doivent travailler en parallèle, mais de manière coordonnée, sur les défis communs.

CATÉGORIES DE LA PROMOTION POUR LA PAIX ET DE LA CONSTRUCTION DE LA PAIX

La distinction entre les tâches centrales de la promotion pour la paix et les tâches secondaires de la construction de la paix permet de faire une différence entre les mesures immédiates pour conserver la sécurité et les mesures à long termes pour reconstruire les institutions.

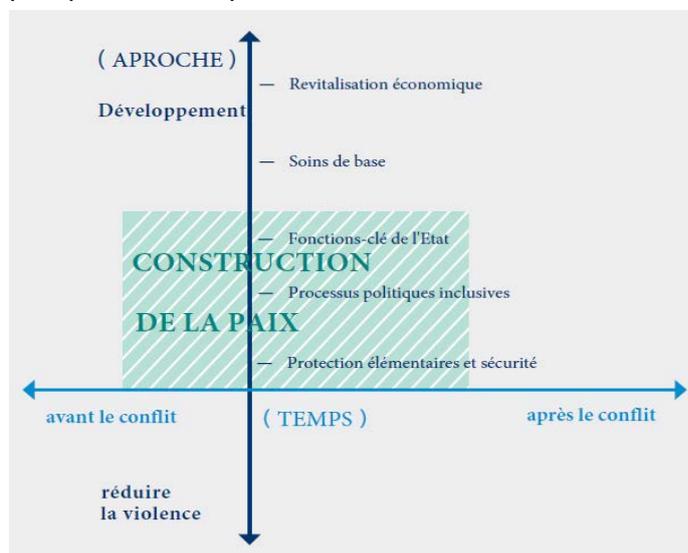
	DOMAINE	DESCRIPTIONS DES CATÉGORIES
LA BASE DE LA CONSTRUCTION DE LA PAIX	1. PROTECTION ÉLÉMENTAIRES ET SÉCURITÉ	1.1 Réforme du secteur de la sécurité
		1.2 Réintégrer les soldats et contrôle des armes légères et de petit calibre
		1.3 Élimination des mines terrestres et des autres restes explosifs des conflits armés
		1.4 Enfants soldats (prévention et démobilisation)
		1.5 Participation aux opérations de soutien à la paix (OSP)
	AUTRES	Autres mesures spécifiques liées à la promotion de la paix
CONSTRUCTION DE LA PAIX SECONDAIRE	2. PROCESSUS POLITIQUES INCLUSIVES	2 Construction civile de la paix, prévention et résolution des conflits
		2.1 Réforme du système judiciaire et légal
		2.2 Législation et partis politiques
		2.3 Organisations et institutions pour lutter contre la corruption
		2.4 Participation démocratique et société civile
		2.5 Médias et libre circulation des informations
		2.6 Droit de l'homme
	2.7 Organisations et institutions pour les droits de la femme et de l'égalité des genres	
	3. FONCTIONS-CLÉS DE L'ÉTAT	3.1 Secteurs publics: politique et administration
		3.2 Gestion des finances publiques
3.3 Décentralisation et soutien des gouvernements subnationaux / fédéralisme		

Source : Institute for Economics & Peace, Measuring Peacebuilding Cost-Effectiveness, 2016.

L'Institut pour l'économie et la paix (*Institute for Economics & Peace*) a composé une vue d'ensemble complète des discussions menées à l'échelle mondiale sur la protection contre la violence et sur la construction de la paix (voir tableau ci-dessus). Au nombre des tâches essentielles figure notamment la protection élémentaire de la sécurité humaine : réforme du secteur de la sécurité, réinsertion des combattants, relance de la maîtrise des armes légères et de petit calibre, élimination des mines terrestres et des autres restes explosifs des conflits armés, démobilisation des enfants soldats et déploiement des opérations de soutien à la paix (OSP) de l'ONU là où le monopole de l'État sur l'utilisation de la force a été aboli et où l'objectif est de stabiliser un cessez-le-feu convenu sur le plan politique et d'empêcher la violence armée d'éclater, y compris par des moyens militaires.

Outre cette protection élémentaire de la sécurité humaine, d'autres mesures sont nécessaires pour promouvoir et construire la paix : développement juridique, mise en place d'un système judiciaire indépendant, d'un processus législatif, création de partis politiques, d'organisations et d'institutions se proposant de lutter contre la corruption, renforcement de la participation démocratique et d'une société civile active, médias et libre circulation de l'information, respect des droits de l'homme, organisations et institutions luttant pour l'égalité et les droits des femmes. Sans oublier, bien sûr – une nouvelle fois dans un contexte plus large – mise en place d'un secteur public et d'une administration des finances publiques, et décentralisation de l'État dans des structures fédéralistes.

Tout cela pose des défis énormes et exige des efforts tout aussi considérables. Rien n'est donné et les revers sont garantis. Dans de nombreux cas, les efforts déployés pour construire un État digne de ce nom se sont révélés beaucoup plus importants que prévu. Cependant, tout cela ne constitue pas un argument suffisant pour abandonner l'objectif et renoncer aux efforts correspondants. Ce n'est que si une stratégie cohérente pour la mise en œuvre de telles mesures de la construction de la paix est activement poursuivie que naîtront des perspectives de paix et une société inclusive sans violence.



Autrefois, les mesures de maintien et de promotion de la paix ont été conçues sur l'axe temporel (horizontal). Une distinction était faite entre les mesures préventives dans la perspective d'un conflit, les mesures de protection en période de conflit et la gestion des conséquences de la violence.

La pratique montre que les conflits ne se produisent quasi jamais selon ce schéma. Est beaucoup plus fréquent le déroulement cyclique des conflits, dans lequel la gestion insuffisante des conflits antérieurs est à l'origine du déclenchement de nouveaux conflits. Et le type

concret du déroulement des conflits détermine si un conflit peut être surmonté à long terme et si une nouvelle flambée sera évitée. À cet égard, toutes ces transitions ne sont jamais « tranchées » ni étroitement liées.

Dans ce contexte, les différentes mesures de construction de la paix ne sont plus organisées horizontalement sur la ligne du temps, mais verticalement en fonction de l'intensité de leur contribution à la création de la sécurité humaine. Le chapitre 6 aborde les mesures de protection des personnes et le maintien de la paix. Le chapitre 7 se penche sur les mesures structurelles. Au chapitre 8 suivent les conclusions sur les moyens en ce qui concerne les institutions et les ressources.

6. La sécurité humaine par la protection et le maintien de la paix

Le chapitre 6 aborde la question de savoir ce qui peut être fait pour la sécurité humaine si, malgré toutes les mesures prises pour prévenir la violence, un conflit armé éclate ou si la sécurité humaine est gravement menacée pour d'autres raisons.

Le réflexe répandu qui consiste à penser que seule la force militaire peut encore aider ne peut se justifier au vu des expériences vécues au cours des dernières décennies. Les plus grandes puissances militaires n'ont pas atteint leurs objectifs dans de nombreux conflits, et plusieurs interventions militaires se sont soldées par un cuisant échec aux conséquences catastrophiques. A contrario, le plus grand bouleversement depuis 1945 – la fin de la Guerre froide et la dissolution de l'Empire soviétique – s'est produit presque sans violence.

Cela dit, penser l'inverse serait également erroné. Selon le contexte, des forces militaires robustes apportent une contribution essentielle à la paix et à la sécurité. Le déploiement de casques bleus de l'ONU au Timor oriental, par exemple, a été un succès. En 1999, l'ONU a soutenu une votation populaire dans ce pays annexé par l'Indonésie. Le résultat du scrutin était favorable à l'indépendance du Timor oriental. Cependant, l'armée indonésienne a refusé de se retirer du Timor oriental. Conséquence : une guerre civile entre forces pro-indonésiennes et forces aspirant à l'indépendance. L'ONU a envoyé une force de maintien de la paix. En 2002, le Timor oriental est finalement devenu indépendant. 13 ans plus tard, les 3000 derniers soldats de la paix des Nations Unies, dont 1200 policiers, se sont retirés. Ce n'est que grâce à la protection qu'ils ont pu apporter à la population civile que la difficile transition vers la démocratie a pu s'opérer.

À ce jour, l'expérience montre clairement que la protection élémentaire de la sécurité humaine repose sur un large éventail de mesures – des mesures qui sont examinées ci-après.

6.1 Protection élémentaire et sécurité

6.1.1 Réforme du secteur de la sécurité

Le PS soutient l'accent mis par le Conseil fédéral sur le contrôle démocratique et civil de la politique et des institutions de sécurité dans les situations de conflit et d'après-conflit, ainsi que le développement des institutions et des programmes correspondants.

Que faire des appareils de pouvoir que laissent derrière eux Milošević, Saddam ou Ben Ali ? Comment remplacer les bandes de maraudeurs qui sévissent après la guerre par des structures de sécurité ancrées dans l'état de droit et légitimées démocratiquement ? Que faire si les anciennes troupes de l'UCK se déclarent armée régulière du Kosovo malgré la poursuite et la répression des crimes de guerre ? Au cœur d'un conflit armé comme ceux du Mali et de l'Ukraine, comment pouvons-nous faire pour que le secteur de la sécurité de l'État respecte les règles de la démocratie et de l'état de droit et regagne la confiance – perdue – du public ?

Dans une situation de conflit et d'après-conflit, le contrôle démocratique et civil de la politique de sécurité et des forces armées joue un rôle décisif. Les différents intervenants sont souvent placés devant un dangereux dilemme : dissoudre l'appareil sécuritaire (comme en Irak) ou coopérer avec l'appareil existant, même s'il comporte des aspects très problématiques (comme en Afghanistan) ? Il n'y a que l'une ou l'autre de ces deux options, pas de troisième. En cas de doute, la réforme du secteur de la sécurité s'est jusqu'à présent révélée préférable.

La Suisse dispose d'une expertise reconnue en matière de contrôle et de réforme du secteur de la sécurité. Elle est notamment ancrée dans le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève (DCAF) qui est soutenu par plus de 60 États et a ses propres représentations à Bruxelles, Beyrouth, Ljubljana, Ramallah et Tunis.

La réforme du secteur de la sécurité porte sur l'amélioration méthodique des structures et des méthodes de travail dans le secteur de la sécurité d'un pays, dans le but de créer une sécurité humaine pour la population. Car des forces de sécurité professionnelles, efficaces et responsables, ainsi qu'un système de poursuite pénale et de justice accessible et impartial, sont des bases indispensables à la paix et au développement durable. Au cours des vingt dernières années, la réforme du secteur de la sécurité est devenue un concept important, qui joue un rôle transversal dans les discussions sur la politique de paix et de sécurité, la promotion de la démocratie et la coopération au développement. La réforme du secteur de la sécurité fait partie intégrante des mandats des opérations de soutien à la paix (OSP) des Nations Unies. En effet, après une crise et un conflit, réformer le secteur de la sécurité est essentiel pour maintenir et consolider la paix, promouvoir l'état de droit et la bonne gouvernance, étendre l'autorité légitime de l'État et éviter une reprise du conflit.

Il s'agit de se doter d'un cadre intégratif censé aider à la réorganisation du secteur de la sécurité grâce à des réformes des forces armées, de la police et du système judiciaire. Sont impliqués dans le processus de réforme, outre les personnes directement concernées par les réformes : des représentants du gouvernement, des parlementaires ainsi que des représentantes et des représentants de la société civile, du monde académique et de l'économie privée. Il s'agit avant tout d'une tâche politique qui touche aux questions centrales de la répartition du pouvoir et qui concerne aussi les séquelles du conflit. Ainsi, une stratégie de réforme du secteur de la sécurité déclenche un processus qui offre l'occasion d'avoir une large discussion sur de nombreuses réformes importantes pour la sécurité, le partage du pouvoir et la prospérité et de forger un consensus soutenu par le plus grand nombre possible d'acteurs importants. La réponse à la question de savoir si cela peut empêcher une reprise du conflit dépend de la mise en œuvre résolue et efficace de toutes les réformes décidées.

6.1.2 Désarmement et réinsertion des combattants dans la société

Jusqu'à présent, la Suisse n'a participé qu'insuffisamment à la réinsertion des combattants dans la société civile. Le PS exige que l'armée, notamment, s'implique elle aussi de plus en plus dans ce domaine, en concertation étroite avec les autorités civiles.

Depuis les années 1990, plus de 60 programmes ont été lancés dans le monde entier pour désarmer, démobiliser et réintégrer les soldats et les autres combattants. Géographiquement parlant, la plupart d'entre eux ont été réalisés dans des pays africains. Des activités similaires ont également été menées en Amérique latine, dans les Caraïbes, en Europe du Sud et de l'Est, en Asie centrale et du Sud et dans la région du Pacifique Sud. Pour de tels programmes, l'ONU a élaboré des normes internationalement reconnues qui ont été adaptées avec rigueur aux contextes géographiques et matériels concernés. Ainsi, la démobilisation des armées conventionnelles est très différente de celle des milices et des partisans. Il existe essentiellement trois approches stratégiques :

- Un désarmement et une démobilisation structurés et centralisés des forces armées conventionnelles se déroulent souvent dans des camps séparés et sont étroitement liés aux efforts de réforme du secteur de la sécurité de l'État.

- Le désarmement et la démobilisation des groupes armés ont lieu plutôt dans le cadre de procédures décentralisées au cours desquelles les individus sont identifiés, enregistrés et suivis de près. Souvent, on encourage le désarmement volontaire. La réintégration des ex-combattants est étroitement liée aux processus locaux de reconstruction dans les communautés. Le soutien psychosocial et le travail de traitement des traumatismes (traumatologie) sont d'une importance capitale pour les auteurs et les victimes.
- Souvent, une approche mixte est aussi nécessaire, laquelle comprend le désarmement, la démobilisation et la réintégration des groupes armés et des acteurs non étatiques de la violence, tout en incluant ceux des forces armées conventionnelles.

Les possibilités psychologiques, sociales et économiques de réinsertion des anciennes combattantes et des anciens combattants sont très différentes d'un pays à l'autre. Au Soudan du Sud, par exemple, la réintégration est extrêmement difficile en raison du manque d'infrastructures et des possibilités d'emploi très limitées. En Ouganda, pays voisin, il existe a contrario des options de réintégration tout à fait valables. L'armée suisse est invitée à envoyer beaucoup plus de spécialistes du désarmement et de la démobilisation que jusqu'à présent, et la DDC doit considérablement élargir ses programmes en matière de traumatologie et de réinsertion.

6.1.3 Pour un monde sans victimes des restes explosifs de guerre

Le PS exige que le DFAE et le DDPS contribuent beaucoup plus largement que jusqu'à présent à la concrétisation de la vision d'un monde sans victimes des mines antipersonnel, des armes à sous-munitions et des restes explosifs de guerre, ce qui est crucial pour la protection et la sécurité des populations civiles.

La Suisse a adopté pour 2016–2019 une nouvelle stratégie dans le domaine du déminage humanitaire. Dans le cadre de celle-ci, le DFAE et le DDPS définissent conjointement la vision d'un monde sans victimes des mines antipersonnel, des armes à sous-munitions et des restes explosifs de guerre. Au-delà de 2019, la Suisse s'est fixé les objectifs stratégiques suivants :

- Les conventions pertinentes sont mises en œuvre intégralement et appliquées universellement.
- La sécurité des personnes contre les mines, les armes à sous-munitions et les résidus d'explosifs est renforcée et les conditions d'un développement durable sont améliorées.
- Le déminage humanitaire relève entièrement de la responsabilité des parties concernées (ou de leurs autorités) sur le terrain. La condition préalable est un soutien actif en matière de formation, d'équipement et de financement. Sont nécessaires : le dialogue entre les acteurs clés du conflit sur le terrain et la sensibilisation de tous les acteurs aux risques liés aux résidus d'explosifs.

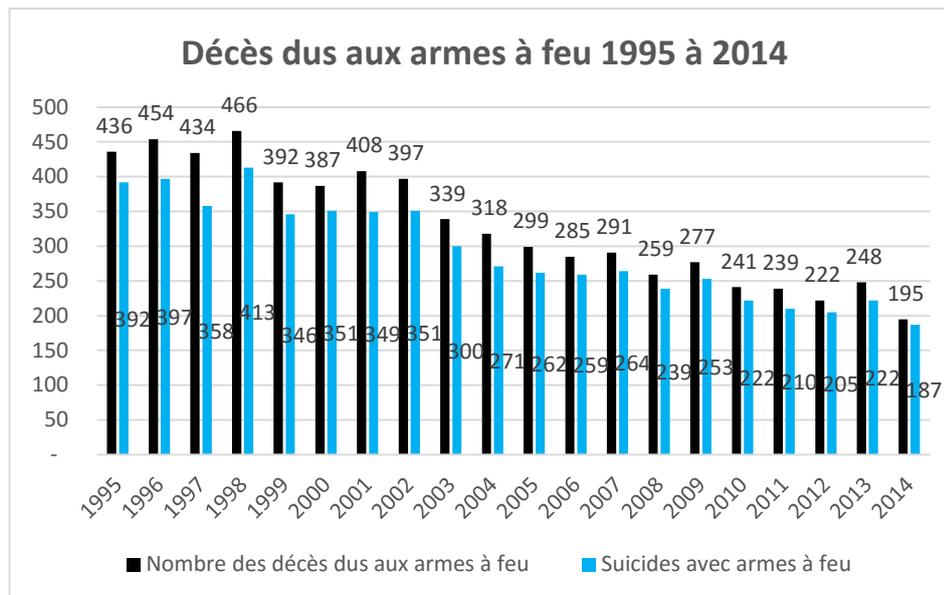
6.1.4 La sécurité humaine par le contrôle des armes légères et de petit calibre

Le PS demande une réduction significative de la disponibilité des armes légères et de petit calibre.

D'innombrables études – en particulier celle du programme de recherche de l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève sur les armes légères et de petit calibre (*Small Arms Survey*) – montrent clairement que les armes légères et de petit calibre sont les véritables armes de destruction massive. L'utilisation des armes à feu portatives est responsable de la plupart des victimes de la violence armée, qu'il s'agisse d'assassinats et de meurtres (présentant un aspect criminel) ou de guerres et de conflits armés. Dans les contextes fragiles, la ligne de transition entre les actes de guerre et les actes criminels est souvent floue.

Pour protéger la sécurité humaine, il faut donc assurer un contrôle efficace des armes légères et de petit calibre. Des progrès ont été réalisés à la suite de l'adoption de dispositions contraignantes sur le marquage et le traçage des armes par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2005, notamment sur la base d'une initiative diplomatique de la Suisse. Cela facilite la lutte contre le commerce illégal, qui est certainement loin d'être gagnée.

L'exemple de la Suisse montre à quel point la limitation de la disponibilité des armes à feu joue un rôle décisif dans la protection des personnes contre la violence armée. Le lien est limpide : plus le législateur suisse a limité l'usage abusif des armes à feu, moins il y a eu de décès par arme à feu à déplorer chaque année. Entre le milieu des années 1990 et 2014, le



nombre de décès dus aux armes à feu en Suisse a pu être diminué de plus de moitié. La réduction des effectifs de l'armée, qui comptait à l'époque encore 800'000 membres a régressé d'environ un cinquième jusqu'à nos jours. C'était d'une importance capitale. A également été

cruciale la lutte contre l'usage abusif d'armes. Le 1er janvier 1999 est entrée en vigueur la première Loi (suisse) sur les armes. Entre autres choses, elle a introduit à l'échelle nationale une obligation de présenter un permis d'acquisition d'armes. Et cela a eu un effet immédiat : le nombre de décès par arme à feu a diminué de plus de 60 cas dès la première année d'application et n'a plus jamais augmenté de façon marquée. Au contraire, le nombre de décès dus aux armes à feu ne cesse depuis lors de diminuer parallèlement au durcissement de la Loi sur les armes et aux restrictions d'accès aux armes de l'armée : à partir du 1er avril 2005, la remise d'une arme d'ordonnance en propriété n'est plus autorisée gratuitement. En 2007, l'armée a stoppé la remise des munitions de poche. Le 12 décembre 2008, deux importantes révisions de la Loi sur les armes sont entrées en vigueur : l'une est nationale, l'autre découle de Schengen. Conséquences : Aussi entre particuliers, l'acquisition se fait par le biais d'un permis d'acquisition d'armes et les armes factices sont considérées comme armes réelles. À partir du 1er janvier 2010, lors de sa libération des obligations militaires, un militaire ne peut plus conserver son fusil d'assaut que s'il est détenteur d'un permis d'acquisition d'armes, ce qui n'était pas nécessaire auparavant. Après des homicides retentissants en 2011/12, l'armée a examiné si les membres de l'armée étaient psychologiquement capables de manipuler les armes d'une manière responsable. On a également voulu s'assurer que le fusil d'assaut avait effectivement été retiré aux anciens militaires libérés antérieurement pour des raisons médicales. Ces deux mesures ont entraîné la confiscation forcée de milliers d'autres fusils d'assaut. – Le PS et ses alliés ont chaque fois dû imposer tout cela contre la résistance féroce du lobby des armes. Cependant, la limitation de la disponibilité des armes à feu et la lutte contre leur usage abusif étaient très salutaires. Il est donc impératif de continuer à imposer des restrictions.

6.1.5 La sécurité humaine grâce à la participation aux missions de maintien de la paix

Le PS préconise un nouveau consensus de politique interne, afin que les forces militaires et de police subsidiaires apportent leur juste contribution aux missions internationales dans le cadre d'une politique internationale de paix et de sécurité de compréhension globale.

Il n'y a pas de protection élémentaire des personnes sans la garantie du monopole de l'État sur le recours à la force. Pour cela, selon la situation, des missions militaires de maintien de la paix sont également nécessaires. Ce constat est facile à vérifier sur place. Tous les parlementaires qui ont rendu visite aux troupes suisses stationnées au Kosovo ces dernières années ont toujours été convaincus, en face des tâches concrètes, que le travail accompli avait un sens et méritait d'être soutenu.

Néanmoins, toute prolongation du mandat parlementaire de la Swisscoy s'accompagne de suspense et, plus important encore, il n'y a pas de discussion factuelle et de fonds sur le rôle de la promotion de la paix militaire dans le cadre d'une politique globale de paix et de sécurité. Ainsi, la sphère politique suisse a manqué le processus d'apprentissage qui s'est déroulé dans le cadre d'un débat intense au cours des 25 dernières années au sein des Nations Unies, de l'UE et de l'Union africaine (UA).

L'UA, justement, dispose aujourd'hui de beaucoup plus d'expérience, d'instruments et de stratégies que la Suisse pour instaurer et faire respecter un système de paix et de sécurité collectif. Dans notre pays, tout cela s'est passé presque sans laisser de traces. Depuis que l'UA a renoncé au principe de non-ingérence (2002) et mis en place son propre Conseil de sécurité (2004), des observateurs électoraux de l'UA sont déployés sur le continent africain lors de nombreuses élections, les troupes de l'UA aident la démocratie à triompher en cas de tentative de fraude électorale et une vingtaine de missions mixtes, civiles et militaires, de maintien de la paix de l'UA ont acquis des expériences à la fois positives et pénibles dans l'art de contenir et de réduire la violence.

Dans les années 1990, les missions de maintien de la paix étaient perçues en Suisse et dans le monde entier comme des missions avant tout militaires. Mais, compte tenu de la diversité des expériences et de la grande complexité des conflits, leurs mandats se sont transformés en missions multidimensionnelles dans le cadre desquelles les partenaires civils, policiers et militaires, dûment différenciés, ont contribué chacun à leur manière à l'accomplissement de la mission de paix.

En raison du blocage politique interne, la Suisse n'a guère participé à ces processus d'apprentissage. Au lieu de cela, les différends de politique étrangère sont dans notre pays principalement menés avec une visée politique interne. Les alliances multipartites n'émergent que dans des cas particuliers, ce qui précarise la légitimité de la politique étrangère suisse. Le risque est grand que l'image internationale du pays ne soit pas claire, que la position de la Suisse sur la scène internationale soit affaiblie, même si nous nous trouvons dans un environnement international qui nécessiterait une visibilité accrue et un engagement croissant pour défendre nos intérêts à court et à long terme.

L'absence d'une position claire et stable sur la question de savoir si oui ou non les soldates et les soldats suisses doivent être engagé-e-s à l'étranger est au cœur du blocage politique interne de la politique internationale de paix et de sécurité dans les contextes fragiles. Par crainte de toucher à ce tabou, l'engagement correspondant de la Suisse est maintenu à l'abri du regard du public ou évoqué sous des termes faux et trompeurs, tels que « bons offices » ou, plus absurde encore, « neutralité ».

Il existe un large consensus politique en matière de politique étrangère dans certains pays – y compris ceux qui ont des tendances nationalistes marquées, comme les Pays-Bas. La doctrine du DDD (diplomatie, développement et défense) conjugue diplomatie, politique bilatérale et multilatérale, engagement en faveur de l'aide au développement et participation aux efforts internationaux de prévention des conflits et de promotion de la paix. Nous devons également avoir cette discussion en Suisse. Cela ne sera possible que si nous brisons le tabou de l'intégration d'un élément militaire dans une politique globale de paix et de sécurité. Dans ce débat, le PS peut jouer un rôle de premier plan. À l'exception du PS, aucune autre formation n'a en effet la crédibilité nécessaire pour faire cela.

6.2 La prévention du terrorisme et la lutte contre le terrorisme

6.2.1 Mauvais usage du concept de terrorisme

Le terrorisme n'est pas défini légalement. La politique a presque toute latitude de qualifier de terreur ce qui peut être combattu par tous les moyens – « si nécessaire » aussi avec des moyens contraires aux principes de l'état de droit. Le PS soutient le Conseil fédéral dans les efforts qu'il déploie pour lutter contre l'usage abusif de la notion de terrorisme au niveau international. La lutte contre le terrorisme est avant tout une tâche civile, et non militaire.

Deux attentats terroristes perpétrés par l'extrémiste de droite Anders Behring Breivik ont fait 91 morts en Norvège. Néanmoins, il était clair pour les politiciennes et politiciens norvégiens que leur pays ne devait pas devenir un État policier pour autant. Ils ont défendu la liberté et l'ouverture de la société et ont renoncé à introduire davantage de contrôles policiers. Aux États-Unis, en France et en Turquie, les responsables politiques ont adopté une approche différente face aux attentats terroristes. Ce sont avant tout les responsables qui sont à la tête de l'État qui font la différence.

Pour le PS, il est clair que la Norvège gère aujourd'hui mieux la situation que les trois autres pays mentionnés. La lutte contre le terrorisme ne doit pas détruire ce qui constitue les valeurs fondamentales de notre société et de notre État. Il faut refuser de faire aux terroristes la faveur de les considérer comme quelque chose de spécial. Les terroristes ne sont rien d'autre que des criminels particulièrement perfides qui tentent de se présenter comme des héros. La classe politique et la société ne doivent pas tomber dans le piège.

Le terrorisme doit donc être traité et combattu comme une forme extrême de criminalité ordinaire. Quiconque déclare la « guerre » au terrorisme a déjà partiellement cédé. « Guerre » signifie : renonciation à l'état de droit et justification de (presque) tous les moyens. Dans la « guerre », l'« ennemi » doit être tué. Dans le feu de la guerre, il ne reste pas beaucoup de temps pour clarifier la question de savoir qui est un « ennemi ». Cependant, l'assassinat de terroristes anéantit la possibilité que le criminel soit jugé par un tribunal dans les formes requises et conformément à l'état de droit. Cela comporte toujours le risque de susciter des questions et des conjectures : l'homme qui a été tué était-il vraiment un terroriste ? Est-ce que la mise à mort a frappé le mauvais homme ? Ces doutes, qui sont extrêmement préjudiciables à un État de droit, ne peuvent être évités que si l'on poursuit, arrête et condamne les terroristes avec les instruments d'un État de droit de la même façon que tous les autres grands criminels, en particulier dans le respect absolu de l'interdiction de la torture.

6.2.2 Lutte contre le terrorisme et prévention du terrorisme

Le PS soutient le Conseil fédéral, qui a considérablement intensifié ses efforts de lutte contre le terrorisme et de prévention du terrorisme depuis 2015, à la suite des attentats perpétrés en Europe. En même temps, le PS demande au Conseil fédéral d'en faire davantage pour s'attaquer aux causes de l'extrémisme violent par des mesures ciblées et à long terme de coopération internationale sur le terrain, en particulier dans les contextes fragiles.

En 2015, le Conseil fédéral a créé 70 postes consacrés à la lutte répressive contre le terrorisme intérieur, initialement pour une période de trois ans. Le PS soutient le Conseil fédéral, qui depuis lors a décidé de maintenir ces postes pour une durée indéterminée.

En Europe, nous sommes confrontés à un terrorisme low-cost qui opère avec des moyens modestes et selon une planification rudimentaire et qui peut frapper n'importe quand et n'importe où. Les profils des auteurs sont divers – il y a des convertis, des descendants de familles stables ; ce sont souvent des personnes sans instruction, des petites frappes instables. Comment débusquer les jeunes qui « déboîtent » pour se tourner progressivement, mais aussi rapidement dans certains cas, vers la propagande de l'État islamique ? Où est la ligne de démarcation entre une idéologie radicale – chacun est libre de penser ce qu'il veut – et un comportement criminel ? Quand est-ce que quelqu'un est dangereux, devient une « personne fichée S », comme la presse le dit souvent ? Dans de tels cas, que faut-il faire ?

Dans les trois rapports « TETRA » qu'il a rédigés à ce jour sur la lutte contre le terrorisme à motivation djihadiste en Suisse, le Conseil fédéral a apporté la bonne réponse à toutes ces questions : il n'existe pas de panacée, pas de solution simple à ce problème complexe. La tentation est grande de prendre des mesures répressives isolées, des mesures simplement spectaculaires ou purement symboliques. Pour trouver des solutions, nous devons aller bien au-delà du champ d'action des autorités de sécurité.

C'est là que TETRA intervient. Les autorités de sécurité de la Confédération et des cantons se réunissent autour d'une table et collaborent également avec les autorités qui ne s'occupent pas directement des questions de sécurité. Ils ont présenté 26 mesures concrètes dans un Plan d'action national qui suit le même principe. En addition, le Conseil fédéral a terminé en 2017 une consultation sur un durcissement du code pénal et lancé une nouvelle consultation sur des mesures de prévention et de police.

La prévention de l'extrémisme violent (PVE) est également une nouvelle priorité importante de la politique étrangère suisse. L'objectif principal est de renforcer la résilience (capacité de résistance) des individus et des communautés face à la radicalisation violente. Cela passe notamment par des mesures préventives visant à promouvoir la bonne gouvernance dans le cadre de la coopération internationale (voir chapitre 7.1.1). La prévention de l'extrémisme violent (*prevention of violent extremism PVE*) doit être clairement distinguée de la lutte contre l'extrémisme violent (*countering of violent extremism CVE*). Des acteurs comme les États-Unis confondent PVE et CVE et veulent par-là que la lutte violente contre le terrorisme soit reconnue dans le cadre de la coopération internationale au développement. Jusqu'à présent, la Suisse a toujours rejeté cela, à juste titre. Selon le PS, une adhésion de la Suisse à la coalition Anti-IS ou similaires ne constitue donc pas une option à envisager.

Le PS soutient l'approche pragmatique et réfléchie des autorités suisses. Une approche qui, en matière de prévention du terrorisme et de lutte contre le terrorisme, se distingue avantagusement des mesures souvent spectaculaires, mais en substance inefficaces, prises par d'autres pays.

6.3 La sécurité grâce à la cybersécurité coopérative

6.3.1 La cybersécurité doit devenir une nouvelle priorité

Avec la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques et la série de cyber-landsgemeinden du Réseau national de sécurité (RNS), le Conseil fédéral et les cantons ont pris les premières mesures. Toutefois, tant la volonté de coopération que les ressources financières et humaines nécessaires pour renforcer la cybersécurité restent totalement insuffisantes. La Suisse ne peut jamais espérer s'assurer une protection accrue contre les cyberattaques massives au moyen de contre-attaques. Elle doit plutôt investir bien davantage dans la cybersécurité coopérative en renforçant la résilience, en évitant les doubles emplois, en raccourcissant les voies de prise de décision et en construisant un centre de compétences sous direction civile.

En 2012, le Conseil fédéral a adopté sa Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC 2012–2017). L'examen d'efficacité réalisé en 2016 a montré que la SNPC avait un impact considérable et que l'approche décentralisée et fondée sur les risques avait fait ses preuves. 15 des 16 mesures prévues ont été appliquées. Insuffisamment mises en œuvre sont les interfaces avec la cyberdéfense de l'armée, qui se protège seule.

Le Conseil fédéral met actuellement au point, pour les années 2018–2023, une stratégie qui succédera à la SNPC. Par ailleurs, il prolonge le financement des 30 unités SNPC existantes, afin de poursuivre et d'étendre la protection contre les cyberrisques dans les différents départements. En 2016, seules 17 personnes travaillaient pour la cybersécurité au Service de renseignement de la Confédération (SRC) et au centre de coordination de Melani, et seulement 25 autres personnes dans l'armée.

Pour le PS, les ressources financières et humaines utilisées jusqu'à présent pour renforcer la cybersécurité sont insuffisantes. Cela dit, l'approche décentralisée a fait ses preuves. Les lacunes en matière de coordination et d'entraide – l'armée échappe totalement à cette tâche – n'ont pas pu être comblées par le Réseau national de sécurité (RNS), qui est également extrêmement mal équipé et coordonne la mise en œuvre de la cyberstratégie nationale aux niveaux cantonal, communal et communal avec l'aide de quatre groupes de travail et, jusqu'à présent, cinq « cyber-landsgemeinden ».

Il subsiste un déséquilibre grotesque entre l'utilisation de ressources financières et humaines destinées à nous protéger d'une attaque militaire hautement improbable dirigée contre la Suisse et l'utilisation des ressources disponibles pour la lutte contre les cyberrisques encourus quotidiennement par une large part de la population – sans compter les conséquences désastreuses que pourrait avoir une cyberattaque réussie sur nos infrastructures critiques, comme l'approvisionnement en électricité. Le PS attend ici une redistribution rapide des fonds en fonction de la situation de risque réelle.

6.3.2 Cybersécurité et renforcement de la confiance

Le PS plaide pour des mesures de création de transparence au lieu d'une course au cyberarmement et d'un développement dangereux des capacités de cyberattaque.

De nombreux États procèdent actuellement à des améliorations dans la défense de leur cyberspace. Toutefois, vues de l'extérieur, les capacités techniques de défense contre les cyberattaques ne se distinguent guère des capacités techniques de mener des cyberattaques. Une menace est donc bien réelle : celle d'une nouvelle course aux armements pour mener une cyberguerre par ignorance de ce que font les autres pays. La transparence et la coopération dans le but de construire une relation de confiance sont essentielles.

Dans le cadre de l'OSCE et des Nations Unies, la Suisse a contribué à atténuer l'acuité de ce dilemme sécuritaire. Le Conseil ministériel de l'OSCE a appelé tous les États membres à élaborer des mesures visant à créer des liens de confiance dans le domaine de la cybersécurité. L'un des instruments est la transparence totale sur les préparatifs de l'État en matière de défense contre les cyberattaques.

Le PS s'est farouchement opposé à la possibilité, prévue par la nouvelle Loi sur le renseignement, que le Service de renseignement de la Confédération puisse à l'étranger non seulement obtenir des informations, mais aussi, sur la base d'une autorisation correspondante, « perturber, empêcher ou ralentir l'accès à des informations » (art. 37, al. 1, LRens) lorsque des systèmes et réseaux informatiques qui se trouvent à l'étranger sont utilisés pour attaquer des infrastructures critiques en Suisse.

Car l'acquisition d'informations est quelque chose de différent de ce qui se passe si le SRC intervient lui-même et met en œuvre des mesures contraignantes interdites en territoire étranger. De telles opérations illégales comportent toujours un risque d'escalade. L'exploitant des systèmes informatiques ainsi perturbés par le SRC pourrait considérer de telles actions comme un acte hostile et répondre à cette agression par des mesures de rétorsion contre la Suisse.

Cela pourrait donner lieu à des spirales d'escalade dangereuses. On peut supposer que la Suisse serait perdante, car elle dispose de possibilités opérationnelles bien plus modestes que la grande majorité des adversaires entrant en ligne de compte ici. La perturbation, l'entrave au fonctionnement ou le ralentissement de systèmes informatiques hostiles pourraient ainsi atteindre rapidement un niveau d'escalade qui remettrait en cause la sécurité de toute la Suisse. La Suisse est très vulnérable. De grandes parties de l'infrastructure pourraient subir des dommages importants lors d'une contre-attaque concentrée.

Le législateur a donc prévu qu'un tel scénario ne devait en aucun cas faire l'objet d'une décision prise par le seul SRC. Le Conseil fédéral décide si le principe selon lequel « la force prime la justice » s'applique dans des cas exceptionnels. La Suisse s'en sort généralement mieux avec le principe selon lequel « le droit prime la force ». Il est d'autant plus important que le SRC, qui a tendance à agir de son propre chef, respecte lui aussi la loi et ne mène des opérations aussi risquées que si elles ont été approuvées par le Conseil fédéral.

6.3.3 Lutter contre la cybercriminalité au lieu de se préparer à la cyberguerre

Le PS appelle à une priorité claire : réduire et combattre les cyberrisques et la cybercriminalité du quotidien plutôt que de se préparer à la grande cyberguerre.

Des États géopolitiquement actifs, comme les États-Unis, la Russie et la Chine, ont développé des capacités importantes pour mener une guerre cybernétique majeure. Dans ce contexte, la Suisse est confrontée à la question de savoir dans quelle mesure elle devrait également passer à un tel niveau de capacités offensives.

Le PS soutient l'idée que la Suisse doit s'adapter à ce scénario par des mesures défensives. Il s'agit notamment de renforcer les systèmes d'information et de communication des autorités et des organisations responsables des tâches de sécurité et d'opérer un renforcement global de la résilience, c'est-à-dire de la capacité de faire face aux crises et de les utiliser comme une occasion de se développer par l'utilisation de ressources personnelles et sociales.

Parallèlement, le PS demande une (re)définition claire des priorités dans le domaine des risques cybernétiques quotidiens. Le spectre de la cyberguerre ne doit pas mener à une concentration des ressources financières et humaines sur ce scénario. Il existe des scénarios – dont fait partie la grande guerre nucléaire – pour lesquels la Suisse a décidé de ne pas se mettre à niveau. La priorité doit être donnée à la réduction des cyberrisques quotidiens.

6.4 La sécurité par des sanctions ciblées et des contrôles à l'exportation

6.4.1 Des sanctions économiques si la population concernée les appelle de ses vœux

Au niveau international, la Suisse doit faire campagne avec encore plus de détermination que par le passé en faveur de sanctions économiques globales contre les briseurs de paix, à condition que cela puisse déclencher une dynamique politique constructive.

Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies dispose qu'en cas de menace, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, le Conseil de sécurité peut adopter des mesures visant à préserver ou à rétablir la paix et la sécurité internationale.

L'efficacité de sanctions plus ou moins exhaustives dépend essentiellement du contexte politique. En particulier, elles doivent être considérées comme opportunes et justifiées par ceux qui peuvent être tenus pour les garants d'un futur ordre de paix.

À l'époque de l'apartheid, la plus grande partie de la population sud-africaine appuyait les sanctions imposées par la communauté internationale. Et cela bien que la population sud-africaine ait été touchée directement par leurs effets négatifs. Le large soutien de la population concernée a été décisif pour que les sanctions contre l'apartheid puissent être considérées comme un succès.

Cependant, si les sanctions ont pour effet principal de pousser la population nationale à se rallier – par un réflexe nationaliste – derrière ses esprits bellicistes et ses dirigeants violents, il reste à déterminer si elles sont réellement efficaces. Les sanctions sont toujours jugées d'abord et avant tout à l'aune de leur impact politique, et celui-ci n'est pas toujours identique qu'attendu par une opinion publique moralement indignée.

En Iran, les sanctions ont sans aucun doute contribué à faire progresser l'accord nucléaire et donc la renonciation aux armes nucléaires. Aujourd'hui, cependant, il est crucial que l'espoir de la population de bénéficier d'un assouplissement progressif se concrétise.

6.4.2 Des sanctions ciblées (« smart sanctions ») contre les personnes

Le PS attend de la Suisse qu'elle recoure beaucoup plus fréquemment qu'aujourd'hui à l'instrument des sanctions intelligentes contre des personnes ou des groupes de personnes qui sont en position de responsabilité, menacent la paix ou commettent des crimes de guerre et des violations massives des droits de l'homme.

C'est rare, mais cela arrive : la Suisse impose des sanctions de manière indépendante aux personnes qui ont enfreint la loi de façon flagrante. C'est le cas, par exemple, des sanctions que le Conseil fédéral a imposées au gouvernement tchadien en 2008, après que celui-ci a utilisé des avions d'entraînement militaires de type PC-9 achetés en Suisse à des fins militaires, au mépris de l'objectif fixé contractuellement (« entraînement des pilotes »), et a menti à plusieurs reprises à la Suisse. Ces sanctions ciblées de la Suisse étaient les suivantes :

- a. Pas de nouvelles livraisons d'avions Pilatus, arrêt des travaux de maintenance ;
- b. Aucun visa pour les représentants du gouvernement, sauf pour les conférences internationales ;
- c. Pas de soutien aux candidatures internationales ;
- d. Annulation d'un montant de CHF 600'000 destiné à des projets de développement au Tchad.

Ces sanctions étaient avant tout un signal politique. Et c'est bien cela qui s'est révélé efficace : depuis lors, aucune utilisation abusive des avions d'entraînement livrés depuis la Suisse n'a été mise au jour.

Il est regrettable que le Conseil fédéral n'ait pas recours beaucoup plus fréquemment à cet instrument pour sanctionner les violations de la loi, les menaces contre la paix, les cas massifs de corruption ou les violations systématiques des droits de l'homme. Les sanctions ciblées qui n'affectent que les membres des gouvernements responsables de ces crimes ont un poids politique beaucoup plus important que les simples démarches diplomatiques. Elles peuvent constituer un complément efficace à la panoplie d'outils disponibles pour faire advenir la paix, la sécurité et la justice à l'échelle internationale.

6.4.3 Un embargo systématique sur les armes décrété à l'encontre des adversaires

Éviter les opérations de contournement ne suffit pas. Plutôt, le Conseil fédéral doit se rallier ouvertement à l'arrêt des livraisons d'armes aux contrevenants dans chaque cas et plaider en faveur d'un embargo systématique sur les armes pour toutes les parties belligérantes au niveau international.

Parce que le Conseil de sécurité des Nations Unies est divisé, il n'y a toujours pas de barrières juridiques internationales empêchant la fourniture d'armes aux parties en conflit en Syrie. C'est la population syrienne qui souffre, elle dont le pays est devenu le théâtre d'une guerre brutale par procuration, une guerre maintenue par la fourniture d'armes en provenance de différents pays. Pour le PS, il est incompréhensible que le Conseil fédéral n'ait pas formé un groupe d'États partageant les mêmes vues, militant au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies pour un embargo total sur les armes imposé à toutes les parties belligérantes en Syrie (voir 4.1.3). Car plus la tuerie se prolonge, plus il devient clair qu'il n'y a pas de solution militaire en Syrie.

Lorsque des sanctions internationales sont prises, le Conseil fédéral se contente trop souvent de ne pas permettre d'opérations de contournement via la Suisse. Cela ouvre une zone grise, qui peut conduire à de graves failles, comme l'ont montré les livraisons suisses de costumes de camouflage militaire à la Russie malgré les sanctions liées à la Crimée.

Le PS exige que soient appliquées systématiquement au moins les bases juridiques existantes relatives aux exportations d'armes. L'article 5, al. 4, de l'Ordonnance sur le matériel de guerre stipule sans équivoque que l'autorisation n'est pas accordée si le pays de destination est « impliqué dans un conflit armé interne ou international » ; si « le pays de destination viole systématiquement et gravement les droits de l'homme » ; ou « s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, le matériel de guerre à exporter soit utilisé contre la population civile ».

Tous ces critères s'appliquent à l'alliance des États du Golfe, pilotée par l'Arabie saoudite, qui mène contre le Yémen une guerre qui est contraire au droit international, extrêmement brutale et qui s'accompagne de conséquences humanitaires catastrophiques. Le 26 avril 2016, le Conseil fédéral a malgré tout approuvé les exportations suisses d'armes vers ces pays et a également refusé d'arrêter l'exportation de pièces détachées et de munitions, pratiquée sur la base d'autorisations délivrées antérieurement. Et cela bien que l'article 23 de la loi sur le matériel de guerre prévoit clairement la révocation des autorisations si les circonstances viennent à changer.

La paix, la sécurité et les droits de l'homme doivent primer les intérêts économiques particuliers. L'Arabie saoudite et les autres partenaires de l'alliance, qui contribuent à enfoncer le

Yémen dans une catastrophe humanitaire, ne dépendent certes pas, matériellement, des approvisionnements suisses. Par un arrêt complet, la Suisse pourrait toutefois envoyer un signal politique fort de désapprobation de la politique inhumaine de l'alliance de guerre. Toutes les exportations d'armes à destination de l'Arabie saoudite et de ses partenaires en guerre doivent être arrêtées immédiatement et assorties de sanctions ciblées contre les criminels de guerre qui ont bombardé des écoles, des hôpitaux et d'autres installations purement civiles au Yémen.

6.4.4 Sanctions dans le domaine des biens militaires et des exportations à double usage (dual use exports)

Le PS exige que les « biens militaires spéciaux » (ainsi nommés) et la technologie de surveillance soient assujettis à la Loi sur le matériel de guerre et que l'on intègre dans la Loi sur le contrôle des biens la possibilité d'une évaluation indépendante (relevant de la politique étrangère) pour les autorisations d'exportation.

Le concept de matériel de guerre utilisé dans la LFMG n'est plus actuel. Ainsi, dans la LFMG, l'exportation d'éléments d'assemblage bénéficie de procédures d'autorisation allégées. Cependant, en raison de la division internationale croissante du travail due à la mondialisation et au dynamisme du développement technologique, ce sont de moins en moins des équipements militaires assemblés qui sont commercialisés, mais plutôt des éléments d'assemblage séparés et souvent complexes dans le cadre de chaînes de production internationales élargies. L'assemblage des fournitures d'armement finies ne se fait souvent qu'une fois ce matériel arrivé dans le pays de destination. Or, selon la LFMG, la Suisse ne sait souvent pas quel pays est la destination finale des pièces d'assemblage.

En 2016, la loi sur le matériel de guerre (LFMG) a répertorié des exportations autorisées à hauteur de 412 millions de francs suisses. Ce chiffre est nettement inférieur à celui des années précédentes. En revanche, la valeur des autorisations d'exportation de « biens militaires spéciaux » délivrées conformément aux critères de la Loi sur le contrôle des biens s'est élevée à 693 millions de francs suisses. Les technologies essentielles sont donc répertoriées uniquement sur les listes de biens militaires spéciaux figurant dans l'annexe 3 de l'Ordonnance sur le contrôle des biens. Dans les mêmes conditions, elles sont utilisées seulement à des fins militaires. Dans une motion, la conseillère nationale PS Priska Seiler Graf a donc exigé qu'elles soient soumises aux critères plus stricts de la LFMG.

La Loi sur le contrôle des biens n'autorise le refus d'un permis d'exportation que si cela est prescrit par des mesures de contrôle internationales obligatoires ou si « ces mesures sont également soutenues par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse ». Le Conseil fédéral ne peut à lui seul arrêter de telles exportations que si elles sont destinées à des groupes terroristes, à la criminalité organisée ou à des auteurs d'attaques contre des infrastructures critiques. Une évaluation relevant de la politique étrangère est donc exclue. Toutes les marchandises soumises à la Loi sur le contrôle des biens sont donc livrées par la Suisse même aux pays contrevenant à la paix et aux droits de l'homme, sauf si un embargo a été décrété à leur encontre au Conseil de sécurité des Nations Unies ou dans l'UE.

6.5 La sécurité par la maîtrise des armements et le désarmement

6.5.1 Vers une interdiction des armes atomiques grâce à l'Assemblée générale de l'ONU

Le PS demande du Conseil fédéral à signer au plus vite le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires et le soumettre sans tarder à la ratification du parlement.

Les campagnes réussies de la société civile pour l'interdiction des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions ont ouvert la voie : si les négociations de désarmement fondées sur un consensus sont bloquées, une majorité à l'Assemblée générale des Nations Unies peut donner un élan considérable aux négociations des bonnes volontés pour la maîtrise des armements et le désarmement. Les ennemis du désarmement sont ainsi moralement isolés et soumis à une pression politique massive.

C'est exactement selon ce modèle qu'une majorité de l'Assemblée générale des Nations Unies a voté en 2016 en faveur d'une interdiction complète des armes nucléaires. Pour le PS, il est incompréhensible que la Suisse se soit abstenue de voter sous le prétexte fragile de pouvoir agir en tant que médiatrice (voir 4.1.3). Les négociations pouvaient être conclues à bonne fin le 12 juillet 2017. Le PS demande au Conseil fédéral de mettre de côté sa retenue actuelle et de mettre tout le poids de la Suisse dans la balance en vue de l'interdiction des armes nucléaires. Les armes nucléaires ne font rien d'autre que causer des crimes de guerre et une catastrophe humanitaire.

La Suisse a prôné à plusieurs reprises la création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Europe et d'une zone exempte d'armes nucléaires au Proche et au Moyen-Orient. Plus tard, ces initiatives se sont heurtées à la forte résistance des puissances nucléaires concernées. Le PS attend du Conseil fédéral qu'il ne cède pas, mais au contraire qu'il redevienne actif.

6.5.2 Relance de la maîtrise des armes conventionnelles en Europe

Le PS soutient le Conseil fédéral, qui à la fin de 2016, dans le cadre de l'OSCE, a réaffirmé son attachement à la relance de la maîtrise des armes conventionnelles en Europe.

Le conseiller fédéral Didier Burkhalter est l'un des quatorze ministres des Affaires étrangères qui, dans une déclaration commune du 15 novembre 2016, ont appelé tous les États à renforcer la sécurité et la confiance en Europe. Dans une déclaration commune, un groupe de pays partageant les mêmes vues a appelé au renforcement de la maîtrise des armes conventionnelles en Europe (voir 4.2.1). Le groupe, qui comprend également l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, l'Autriche, la Suède, la Slovaquie, l'Espagne et la République tchèque, a été formé en réponse à l'appel lancé le 26 août 2016 par le ministre fédéral allemand des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, pour une relance de la maîtrise des armes conventionnelles en Europe. Il sera crucial d'obtenir de nouveau l'adhésion de la Russie.

Après l'échec des efforts unifiés dans le cadre de l'OSCE, le PS se félicite d'autant plus de la prise de position sans équivoque d'un groupe de pays partageant les mêmes vues. Ce n'est que si un groupe déterminé ouvre la voie que les réfractaires peuvent être soumis à une pression politique. Cet effet serait encore plus grand si les partis politiques et la société civile pouvaient eux aussi soutenir cette initiative encore plus énergiquement que jusqu'à présent.

6.5.3 La proscription des armes prohibées inclut l'interdiction du financement

Pour prévenir les catastrophes humanitaires, il faut proscrire les armes interdites telles que les armes nucléaires, les armes B et C, les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions plus largement que jusqu'à présent. La recherche, le développement, la production et le financement de ces armes doivent aussi être surveillés. La Loi sur le matériel de guerre interdit, notamment grâce au PS, le financement direct et indirect de toutes les armes prohibées : cette interdiction doit enfin être appliquée.

Les articles 7, 8 et 8a de la Loi sur le matériel de guerre énumèrent les armes interdites : les armes nucléaires, les armes B et C ainsi que les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions. Cependant, nous sommes loin d'une interdiction totale de tout le cycle de production des armes interdites. La société civile est appelée à être attentive, afin de détecter les contributions délibérées ou peu scrupuleuses de la science et de l'industrie. En outre, l'interdiction du financement direct et indirect des armes prohibées, inscrite dans les articles 8b et 8c de la Loi sur le matériel de guerre, doit être appliquée de manière beaucoup plus rigoureuse que jusqu'à présent. La Banque nationale suisse et les fonds des caisses de pension investissent dans des entreprises qui participent à la mise au point et à la production d'armes nucléaires. L'industrie financière invoque le fait que la Loi sur le matériel de guerre se contente d'interdire le financement délibéré des armes interdites, mais qu'elle ne dit rien au sujet du financement non intentionnel. Le législateur doit invalider ces « arguties » et ainsi imposer l'interdiction effective du financement des armes prohibées.

7. La sécurité par l'égalité sociale, des institutions saines et des politiques inclusives

7.1 Développement durable et sécurité – inextricablement liés

7.1.1 Renforcer la coopération internationale dans les contextes fragiles

Le manque de sécurité et la pauvreté sont étroitement liés et interdépendants. Ceux qui veulent lutter contre les causes de la pauvreté doivent s'attaquer aux problèmes de la violence, de l'absence d'état de droit et du mépris des droits de l'homme. La coopération suisse au développement doit également se concentrer de manière encore plus massive et systématique que par le passé sur les contextes fragiles et la lutte contre les causes structurelles de la violence, conformément à l'Objectif 16 de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

Le PS attend du Conseil fédéral qu'il adopte une politique globale cohérente et utilise de manière appropriée les instruments de la coopération internationale pour combattre les causes des conflits et la violence extrémiste. Avec des plans d'action spécifiques pour l'utilisation d'instruments civils de politique étrangère, il doit fixer des priorités dans les domaines où la Suisse a une responsabilité particulière, une expérience spécifique ou d'autres avantages comparatifs sur le plan international.

Le débat international a accordé beaucoup plus d'attention au lien entre la paix et le développement ces dernières années. L'enseignement le plus important est qu'il ne peut y avoir de développement sans sécurité et sans paix. Et vice versa.

L'Agenda 2030 développe un cadre conceptuel solide dans l'Objectif 16 (voir chapitre 5) et rend des sous-objectifs mesurables. La pauvreté n'est plus comprise de façon unidimensionnelle d'un point de vue économique, mais elle est présentée et interprétée selon un concept multidimensionnel plus différencié. La plupart des pauvres ne vivent pas dans les pays les moins avancés, mais dans les pays ayant un niveau moyen de développement, voire dans les pays émergents mais impliqués dans des conflits. Ceux qui veulent lutter contre la pauvreté doivent s'intéresser aux contextes fragiles. L'objectif est d'axer la coopération au développement encore plus systématiquement qu'aujourd'hui sur les contextes fragiles.

Les thèmes sécuritaires revêtant une importance stratégique cruciale dans le contexte de la réduction de la pauvreté et de la promotion de la bonne gouvernance sont des questions liées à l'accès aux ressources naturelles (telles que les matières premières minérales et énergétiques, le bois, l'eau) et au sol, au pouvoir d'en disposer et à leur utilisation. Les conflits portant sur le pouvoir de disposition, les droits d'utilisation et la distribution de la rente des matières premières – au niveau national et international – sont à l'origine de la violence ouverte et des conflits armés (voir aussi 7.2).

Tout cela est lié aux flux financiers illicites. Ces transactions comprennent les pratiques internationales de corruption des élites et des autorités des pays en développement, ainsi que les formes de criminalité économique et financière transnationale, y compris le blanchiment d'argent. Les pays en développement et les centres financiers internationaux au sein de l'OCDE devraient ici être considérés comme un ensemble systémique. Dans des cas particuliers, cela crée même un environnement favorable aux organisations terroristes (voir aussi 7.3).

Dans ce contexte de pauvreté et d'exploitation, il existe de nombreuses formes de protestation sociale, de violence et d'insurrection. L'extrémisme violent est souvent le résultat direct

d'une mauvaise gouvernance, de la corruption, de la perception d'une injustice vécue à titre personnel, de l'exclusion et d'une perte de confiance dans l'État.

Lorsque nous parlons de la construction de la paix (*peace building*), nous parlons d'un concept global et inscrit dans le long terme visant la mise en place de structures durables et de conditions socioéconomiques équitables. C'est ici qu'est active la coopération au développement de la Direction du développement et de la coopération (DDC). En revanche, la promotion de la paix (*peace promotion*), à laquelle œuvre la Division Sécurité humaine (DSH), est axée sur des actions politico-diplomatiques à court et moyen terme. La différence réside dans l'horizon temporel, le point de départ et dans le choix des partenaires : la DDC veut changer les structures, alors que la DSH veut promouvoir des processus politiques constructifs.

Le Message sur la coopération internationale du Conseil fédéral prévoit que la moitié des efforts de la période 2017–2020 se concentre sur les contextes fragiles. La contribution des activités de la DDC à la politique de sécurité est formulée de manière explicite et détaillée :

La coopération à la transition en Europe orientale et en Asie centrale devrait contribuer à désamorcer les causes des conflits, à résoudre les conflits et à mettre en place des institutions fiables.

La coopération avec les pays du Sud vise, entre autres, à prévenir et à gérer les crises, les catastrophes et la fragilité et à promouvoir la transformation des conflits. D'un point de vue institutionnel, il convient de renforcer l'état de droit, la participation démocratique, l'accès à la justice et aux institutions appropriées au niveau mondial et dans les pays partenaires, en accordant une attention particulière au respect des droits de l'homme. Enfin, l'accès aux ressources et aux services pour tous est pertinent en ce qui concerne la sécurité et les conflits. À cet égard, la DDC souhaite contribuer à une amélioration durable de l'accès aux ressources et à une gestion équitable des ressources, à savoir l'eau, le sol, la forêt, la biodiversité, les ressources minérales et les sources d'énergie.

Par leur engagement en faveur de la construction de la paix, des droits de l'homme et du fonctionnement des institutions étatiques au service de l'ensemble de la population, les programmes de coopération à long terme de la Suisse nous aident, en particulier dans les contextes fragiles et conflictuels, à nous attaquer aux causes profondes des conflits sociaux et politiques et ainsi à dévitaliser les terrains propices à l'extrémisme violent. Cette fonction et ce rôle doivent être priorisés, affinés et élargis. Il est également important d'investir beaucoup plus qu'aujourd'hui dans l'éducation – dans l'éducation permettant de lutter contre la pauvreté, les inégalités, les stéréotypes sexistes et l'extrémisme et permettant de comprendre les fondements d'une vie digne de ce nom : les droits de l'homme, la primauté du droit, l'égalité.

Il serait clairement inacceptable de réserver les bienfaits de la coopération au développement aux pays qui collaborent avec la Suisse en matière de politique migratoire. Une telle conditionnalité frapperait les mauvaises personnes – à savoir la population pauvre, et non les gouvernements qui refusent de coopérer. Dans certains pays, la coopération au développement peut parfaitement apporter une contribution positive aux objectifs de la politique migratoire. Il serait également erroné de toujours considérer la migration comme quelque chose de négatif en termes de politique de développement. Il s'agit plutôt d'identifier le potentiel de la migration pour améliorer la situation et d'en tirer le meilleur profit possible. La migration n'est pas négative en soi. Plutôt : le tout consiste à renforcer les chances de la migration et à maîtriser les risques qui lui sont liés (à ce sujet, voir en détail le papier de position du PS de 2012 intitulé « [Pour une politique migratoire globale et cohérente](#) »).

7.1.2 Promouvoir la transformation des conflits et la médiation

La coopération internationale doit être davantage mise au service de la transformation des conflits et l'offre suisse de médiation être davantage intégrée dans une stratégie globale.

Ceux qui veulent combattre les causes de la fragilité et des crises et atténuer leurs conséquences négatives doivent se concentrer sur les femmes et les autres groupes vulnérables de la population. Les groupes vulnérables et la dimension genre sont des facteurs décisifs de succès dans les processus de paix, tout comme, notamment, leur participation aux institutions publiques. La lutte contre les causes des conflits comprend le traitement du passé, l'inclusion politique et sociale et la transformation des conflits. Le succès se mesure au degré de confiance entre les parties en ce qui concerne les conflits et ressources transfrontalières (en particulier l'eau) et à l'augmentation de la capacité de résistance des États face aux crises. La Suisse élargit actuellement sa capacité de médiation, ce dont il faut se féliciter. Cela permet d'atteindre l'objectif dans le cadre d'une stratégie globale cohérente.

7.1.3 Sans reconstruction rapide, pas de paix

Le PS demande une augmentation des contributions en faveur de la reconstruction rapide. Celle-ci est essentielle à la consolidation de la paix à long terme. Dans une situation post-conflit, celui qui manque le moment de la reconstruction prépare le terrain à une nouvelle violence et à un nouveau conflit.

En 2011, la France a lancé une opération militaire internationale massive en Libye, où elle fut rejointe par le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis. La Résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations Unies prévoyait seulement une zone d'exclusion aérienne et un embargo sur les armes et interdisait expressément le déploiement de troupes d'occupation. Néanmoins, en plus des avions de combat, les États susmentionnés ont également déployé des forces spéciales et des unités navales. Lorsque des insurgés ont assassiné Kadhafi, qui avait été placé en détention, et plus de 60 de ses sbires, les mêmes puissances ont renoncé à enquêter sur ce crime de guerre et sur d'autres et n'ont guère aidé à la reconstruction.

La dictature brutale de Kadhafi n'a pas été suivie d'une démocratisation, mais d'une désintégration des structures de l'État et d'une dangereuse fragmentation de la société. La courte fenêtre temporelle à disposition pour condamner le tyran et les autres criminels de guerre n'a pas été mise à profit, tout comme l'occasion d'investir massivement dans la reconstruction du pays. Sans une reconstruction réussie, la perspective d'un avenir sans violence s'est éloignée, avec des conséquences dévastatrices pour la sécurité de la région et de l'Europe.

Après une révolution réussie dans le contexte du « Printemps arabe », la Tunisie est certes parvenue, dans une certaine mesure, à démocratiser le pays et à adopter une constitution exemplaire. Cependant, la reconstruction du pays a « ressuscité » des dysfonctionnements massifs. Il manque le « plan Marshall » global, qui aurait pu stabiliser la démocratie précaire, réformer l'économie dominée par les vieux partis politiques et offrir à la population, majoritairement jeune, de véritables perspectives sociales et économiques. La Suisse entretient des liens étroits avec la Tunisie depuis des décennies et, grâce à la langue française, elle peut communiquer avec la plus grande partie de la population. Cela garantit d'excellentes conditions pour faire beaucoup plus en faveur de la reconstruction. Malheureusement, ce pas décisif relevant de la politique de paix et de sécurité est resté jusqu'à présent bien trop petit.

Il est donc d'autant plus important que les bons enseignements soient tirés des dysfonctionnements du passé et que les bonnes mesures soient prises dans les sociétés qui sortiront d'un conflit à l'avenir – un exemple actuel est celui de la Colombie.

Toutefois, à ce stade, le Conseil fédéral n'ajoute aucune sorte de recommandation d'action dans le cadre de cette analyse correcte. Étant l'une des principales places mondiales de négoce des matières premières, la Suisse a une responsabilité particulière et sa politique a le potentiel d'exercer un fort effet de levier au niveau mondial.

Cependant, d'autres montrent la voie : organisations non gouvernementales, diverses agences des Nations Unies, l'OCDE et plusieurs gouvernements des pays occidentaux. Par exemple, les États-Unis ou l'UE ont élaboré des stratégies et édicté des mesures contraignantes pour prévenir et atténuer les conflits à court et à long terme, et l'OCDE a adressé des recommandations aux entreprises pour le respect des droits de l'homme et une extraction des minéraux exempte de conflits. Le règlement de l'UE sur les minéraux des conflits, qui à partir de 2021 interdira l'importation et l'utilisation des minéraux des conflits (étain, tungstène, tantale, or) dans l'UE et cherche à promouvoir le développement durable dans les régions d'origine, constitue un jalon important.

Pour régler les minéraux des conflits, il faut des mesures visant à identifier les parties contractantes et l'ayant droit économique et à clarifier leurs obligations de diligence en ce qui concerne les droits de l'homme et les ressources naturelles tout au long de la chaîne de valeur. En outre, la population locale et ses organisations doivent participer de façon équitable et équilibrée aux processus d'extraction et aux bénéfices. Toute personne lésée doit avoir accès à la justice, si nécessaire dans le pays de domicile des entreprises de matières premières actives sur le plan international.

Le Conseil fédéral a reconnu la responsabilité de la Suisse et les défis en matière de politique de sécurité liés à la « malédiction des matières premières » dans divers rapports et diverses déclarations internationales. Lors du sommet anti-corruption de Londres de mai 2016, par exemple, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à participer à des processus coordonnés au niveau international dans le but d'accroître la transparence du négoce des matières premières. Le PS attend que les promesses soient maintenant suivies d'actions concrètes – dans la législation nationale comme au niveau international. Les éléments centraux sont :

- a) La promotion de normes internationales contraignantes pour l'établissement de rapports sur les aspects financiers et non financiers et la promotion d'obligations strictes de diligence pour les sociétés de matières premières en ce qui concerne l'extraction et le commerce, que ce soit dans le cadre juridique national, par le lancement de leurs propres initiatives, ou encore par le soutien des initiatives et des efforts internationaux existants, en coopération avec des organisations internationales et d'autres pays où les sociétés de matières premières ont leur siège social ;
- b) La promotion d'une économie énergétique circulaire, y compris des sources d'énergie renouvelables, pour l'utilisation durable et peu conflictuelle des ressources limitées et rares et pour la transformation de l'économie mondiale fondée sur les fossiles ;
- c) La lutte contre la corruption dans le secteur des matières premières, tant dans les pays d'origine, dans la régulation financière et fiscale internationale, que dans les pays cibles de flux financiers déloyaux et illicites, y compris la Suisse.

7.3 La sécurité par l'arrêt des flux financiers déloyaux et illicites

Le PS appelle à la mise en place d'un Plan d'action national à orientation nationale et internationale pour endiguer les flux financiers déloyaux et illicites (« *illicit financial flows* ») – qui représentent des milliards – en Suisse et dans le monde. Comme le souligne aussi le Rapport sur la politique de sécurité 2016, les conflits armés dans les États fragiles sont alimentés par des économies de guerre étroitement liées au crime organisé, à la corruption et au terrorisme. Ces flux financiers menacent ainsi potentiellement l'intégrité de la place financière suisse, sa réputation et les institutions étatiques suisses. La lutte contre ces flux financiers revêt une grande importance sécuritaire, qui doit enfin être reconnue comme telle par le Conseil fédéral, les autorités de surveillance compétentes et – en fin de compte, dans son propre intérêt – par la place financière et place de négoce des matières premières qu'est la Suisse.

L'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD) estime que les flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement représentent environ 500 milliards de dollars par an, soit trois fois plus que l'aide publique au développement. Les États les plus concernés par ces sorties illégales de fonds sont les pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne, d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Asie du Sud et ceux qui ont un faible revenu moyen.

Dans le cadre du Programme d'action d'Addis-Abeba 2015 des Nations Unies, la Suisse a exprimé la nature et la force de son engagement au paragraphe 23 : « Nous n'épargnerons aucun effort pour réduire de façon appréciable les flux financiers illicites d'ici à 2030 en vue de les éliminer complètement, notamment en luttant contre la fraude fiscale et la corruption, en renforçant pour cela la réglementation nationale et en intensifiant la coopération internationale. » Outre les questions fiscales et la corruption, cette thématique recouvre aussi le problème des fonds criminels provenant du commerce illicite des armes, de la contrebande de drogues, de la traite des êtres humains, de l'extorsion et de la cybercriminalité.

En dehors des professions de foi rhétoriques, rien ne s'est produit. Dans son rapport d'octobre 2016 intitulé « Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement », le Conseil fédéral confirme certes l'ampleur considérable du problème. Toutefois, bien que le postulat du PS ait donné instruction au Conseil fédéral de le faire, le rapport n'aborde nulle part la question de savoir « dans quelle mesure la place financière suisse et la Suisse, en tant que pays où des entreprises commerciales actives dans le monde entier ont leur siège, sont impliquées dans la problématique des flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement ». Le rapport présente seulement un exposé des « activités » et ne contient pas une seule recommandation de mesures supplémentaires. Le risque de réputation associé est également complètement ignoré.

Le débat international sur ce sujet a depuis longtemps atteint les organisations internationales. Outre l'OCDE, la Banque mondiale et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies appellent à lutter activement contre les flux financiers illicites. La société civile internationale et la recherche scientifique s'y occupent. Seul le Conseil fédéral suisse n'est pas en mesure d'identifier dans le rapport susmentionné un besoin d'action supplémentaire.

Le Conseil fédéral plie ainsi devant les intérêts mal compris, car uniquement à court terme, des banques, des fiduciaires et des cabinets d'avocats actifs en Suisse qui – comme le montrent les Panama et les Paradise Papers – jouent un rôle de premier plan dans l'organisation mondiale des flux financiers déloyaux et illicites via des sites offshore et avec le plus grand manque de transparence possible. Cela comporte d'importants risques pour la sécurité, comme

le rapport du Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) de juin 2015 l'indiquait déjà avant le Rapport sur la politique de sécurité 2016.

Il est donc d'autant plus urgent de mettre en œuvre un Plan d'action national complet pour mettre fin aux flux financiers déloyaux et illicites (« *illicit financial flows* »), qui représentent des milliards. Aujourd'hui, les risques sécuritaires se sont même étendus à des institutions prestigieuses telles que le Conseil de l'Europe et le système judiciaire en Suisse. Le fait que l'Azerbaïdjan ait réussi à empêcher l'approbation d'un rapport sur les droits de l'homme par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en usant de corruption est un signal alarmant qui doit être pris au sérieux.

Quelques premiers signes indiquent que l'indépendance du Parlement et de la justice pourrait également être mise à mal en Suisse. Un conseiller national radical, qui travaille sur les mandats de potents corrompus dans son cabinet d'avocats, n'a pas jugé nécessaire de se tenir à l'écart lors des délibérations relatives à la loi sur l'argent des potents. On soupçonne également que des informations secrètes provenant des autorités judiciaires ont pu se retrouver dans la criminalité organisée. Il s'agit aussi de protéger l'état de droit en Suisse.

Les interactions entre les flux financiers déloyaux et illicites et les questions liées à la bonne gouvernance, à l'État de droit et à la sécurité sont si intenses et en même temps si complexes qu'il est urgent de procéder à des analyses approfondies. Celles-ci devraient déboucher sur un Plan d'action national multidimensionnel comportant des étapes et des calendriers de mise en œuvre clairement définis.

7.4 La paix par la Gendering Security – sans les femmes, pas de sécurité

Le rôle central des femmes dans la promotion de la paix et le renforcement de la sécurité humaine est encore largement sous-estimé. Sur la base du Plan d'action national de la Suisse pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, il est nécessaire d'intensifier les efforts pour intégrer la problématique homme-femme dans la sécurité humaine. Il s'agit là d'une tâche très essentiellement éducative et de sensibilisation, mais pas seulement.

La guerre et la paix sont encore traitées par la politique presque exclusivement comme des questions masculines. Cependant, il a été prouvé à maintes reprises que la participation effective des femmes aux processus de paix favorise leur durabilité. La violence de la guerre affecte les deux sexes, mais elle ne les touche ni de la même manière ni dans la même mesure. C'est pourquoi un effort global de résolution et de gestion des crises et des conflits armés doit tenir compte des aspects de genre. Dans les régions en conflit, il est crucial pour le succès des efforts de paix de gagner les femmes à la cause des droits de l'homme et de la non-violence, car ce sont souvent les femmes qui ont un bien meilleur accès aux valeurs et à la dynamique de la société que les hommes.

Ces principes sont au cœur de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité ainsi que du Plan d'action national de la Suisse relatif à sa mise en œuvre. En 2016, lorsque l'on a décidé de poursuivre ce projet, on a mis l'accent sur le rôle des femmes et la pertinence des aspects sexospécifiques dans la prévention de l'extrémisme violent (PVE). Soutenu par les participants à une Conférence de Genève en avril 2016, ce thème a trouvé sa place dans les discussions du Conseil de sécurité de l'ONU.

Pour le PS, il est crucial que le Plan d'action national de la Suisse relatif à la mise en œuvre de la Résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité ne dégénère pas en tigre de papier, mais qu'il soit effectivement mis en œuvre avec cohérence, doté de ressources humaines et financières suffisantes, dans le cadre d'un processus participatif avec la société civile. Le Plan d'action national 1325 doit jouer un rôle prioritaire dans tous les programmes de promotion de la sécurité humaine et du développement durable.

L'intégration de la problématique homme-femme est également un sujet d'actualité dans le système de sécurité suisse. D'autres pays tels que la Norvège et la Suède sont loin devant la Suisse en la matière. En 2016, le groupe d'étude pour développer le système de l'obligation de servir du Conseil fédéral prônait l'adoption du « modèle norvégien ». Cependant, les commissions parlementaires, dominées par la droite bourgeoise, n'ont rien voulu savoir à ce sujet. Le « modèle norvégien » est un modèle de service militaire obligatoire adapté aux besoins. Les hommes et les femmes sont sur un pied d'égalité et les effectifs de l'armée sont réduits de façon radicale, avec 10% des jeunes gens de chaque volée de recrues. La création d'un service civil volontaire également permettrait d'équilibrer les genres.

7.5 La paix par le traitement du passé

Le PS soutient le travail de la Suisse dans le domaine du traitement du passé, de la justice transitionnelle, du travail de réconciliation et de la prévention des atrocités.

Dans la gestion post-conflit, des défis et des chances particulières se présentent pour la protection de la sécurité humaine et la promotion de la paix. Au niveau international, la Suisse a contribué à la mise en place d'un ensemble d'instruments différencié destiné à soutenir les sociétés marquées par la violence et la guerre dans leur transition vers un avenir pacifique.

Dans les sociétés sortant d'un conflit, il existe un lien étroit entre le traitement du passé et la prévention des atrocités. La Suisse soutient les pays qui ont dû se relever d'un conflit ou d'un régime autoritaire et qui sont confrontés aux conséquences des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La transformation réussie d'un conflit comporte quatre dimensions :

1. Le droit de connaître la vérité : commission de vérité, commission d'enquête, documentation, sécurisation des archives, exhumation et identification des victimes.
2. Le droit à la justice : poursuite pénale individuelle, Cours pénales internationales, Cours nationales et « hybrides », protection des témoins, observation des procès.
3. Exclure une résurgence des conflits : désarmement, démobilisation, réintégration, réformes institutionnelles, contrôle démocratique des autorités de sécurité, vérifiabilité.
4. Droit à la réparation des préjudices : indemnisation, restitution des biens expropriés, lieux de mémoire reconnus, renouvellement des manuels scolaires, travaux éducatifs

Cela concerne fréquemment des décisions politiquement très difficiles. Souvent, une solution négociée à un conflit ne peut être trouvée que si les principaux acteurs se voient accorder au moins partiellement le droit de ne pas être poursuivis pénalement. Cela va à l'encontre de l'aspiration légitime des victimes de la violence de voir la culture de l'impunité enfin cesser et les coupables répondre de leurs actes. Pour le PS, il est clair que cette aspiration doit avoir plus de poids que jusqu'à présent, car une solution de paix durable ne peut être trouvée que si les crimes de guerre sont punis et que l'on traite ouvertement des événements souvent traumatisants.

8. Moyens et modalités de mise en œuvre

8.1 La sécurité par la redistribution globale des ressources

8.1.1 La prévention est plus humaine et moins coûteuse que la guerre et la violence

L'objectif de paix et de sécurité humaine exige une nouvelle priorité : la prévention. Une politique de prévention des guerres et des conflits cohérente et dotée de ressources suffisantes est beaucoup plus prometteuse et beaucoup moins coûteuse que la conduite de la guerre ou la tentative de contenir les conflits armés par des moyens militaires.

Le Secrétaire général des Nations Unies, M. António Guterres, a clairement indiqué, dès son premier discours devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, que la priorité devait être accordée à la reprise et à l'intensification des efforts déployés pour créer et renforcer la paix par la prévention, le règlement des conflits, la promotion de la paix et le développement durable. « Nous investissons beaucoup trop de temps et de ressources pour réagir aux crises au lieu de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour les prévenir. Les gens paient un prix très élevé pour ces priorités mal choisies. Nous avons besoin de revoir notre approche. »

Selon António Guterres, ce n'est pas la plus grande mise à disposition possible de ressources militaires, mais des investissements massifs dans la construction de la paix qui sont nécessaires pour mettre fin à la violence et triompher des guerres. Raison de plus pour António Guterres de déplorer les mauvaises priorités de la grande majorité des États lorsqu'il s'agit d'allouer les ressources financières et humaines limitées. La paix et la sécurité ne sont pas le résultat du plus grand effort d'armement possible : elles dépendent au contraire du succès des mesures préventives adoptées dans les domaines de la promotion de la paix, de la transformation des conflits, du développement durable, de la redistribution des ressources, de la maîtrise des armements et du désarmement.

Guterres inscrit donc sa vision dans la ligne du rapport (daté de 2015) d'une commission d'experts et de la Résolution 2282 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2016) sur la révision de l'architecture des activités de l'ONU en faveur de la construction de la paix. Par la construction de la paix (« *Peacebuilding* »), l'ONU entend l'ensemble de toutes les mesures politiques, économiques, sociales et militaires de gestion des conflits prises pour construire et consolider des structures pacifiques et démocratiques.

Première lacune centrale relevée par l'ONU : le fait que de nombreux États membres de l'ONU considèrent encore la construction de la paix comme une question accessoire et lui accordent par conséquent insuffisamment de poids et de ressources.

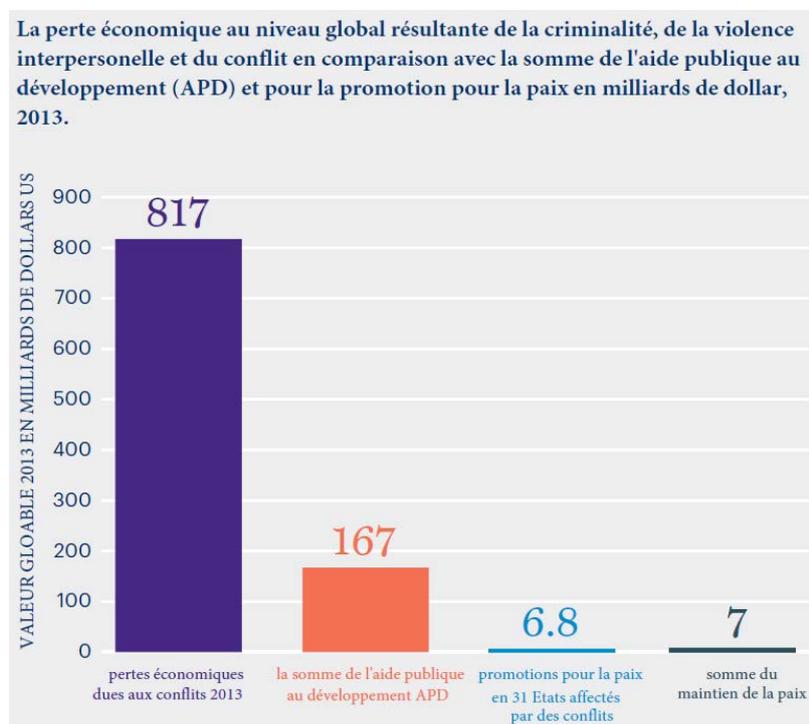
Deuxième lacune centrale signalée par l'ONU : le degré élevé de fragmentation institutionnelle. Un nombre excessif d'acteurs et d'institutions travaillent de manière trop peu coordonnée à la réduction de la violence et à la promotion de la paix. Cette fragmentation institutionnelle affaiblit l'efficacité des mesures. Une meilleure coordination et une plus grande unité seraient toutefois décisives pour que la reprise des conflits armés ne réduise pas à néant les fruits d'autres efforts, par exemple dans les domaines du développement ou de l'environnement. Un exemple en est le Rwanda, où quarante ans d'intenses efforts de coopération au développement – avec participation de la Suisse ! – ont été annihilés en 1994 dans une orgie de violence qui n'a duré que 100 jours et a tué environ un million de personnes. Les actions de la Suisse ont connu plus de succès au Népal, où la coopération au développement s'est transformée à un stade précoce, dans une large mesure, en une coopération sensible aux

conflits et où les groupes de population défavorisés sur le plan interne ont été soutenus de façon ciblée. Pour l'ONU, il est clair que le maintien durable de la paix (« *sustaining peace* ») doit être une priorité et que l'efficacité du développement de la paix doit être sensiblement accrue par l'utilisation appropriée de ressources financières, humaines et institutionnelles.

8.1.2 La construction de la paix coûte 16 fois moins cher que le fait de « regarder »

Les études de l'Institut pour l'économie et la paix (*Institute for Economics & Peace*) sur la mesurabilité et l'efficacité des mesures de construction de la paix doivent être approfondies et fournir un critère de référence pour l'établissement des priorités de la politique financière.

Un examen superficiel de la répartition globale des ressources financières utilisées suffit à confirmer l'effarante erreur d'affectation des fonds que le Secrétaire général de l'ONU a déplorée. Alors qu'environ 1686 milliards de dollars ont été dépensés pour les militaires (selon le SIPRI, année 2016) à l'échelle mondiale, seul un dixième de ce montant est consacré à la coopération publique au développement traditionnelle (APD, 167 milliards de dollars).



Des études menées par l'Institut pour l'économie et la paix (*Institute for Economics & Peace*) montrent que seuls 6,8 milliards, soit 4% de ces fonds de coopération publique au développement, sont consacrés à la promotion de la paix dans les 31 pays les plus touchés par les conflits. 7 autres milliards vont au maintien de la paix (*peace keeping*). Cette répartition des ressources fait totalement fausse route. (Pour calculer le coût de la promotion de la paix, l'Institut se fonde sur les définitions données au chapitre 5 ci-dessus.)

Source : Institute for Economics & Peace, *Measuring Peacebuilding Cost-Effectiveness*, 2016.

En clair, il inclut toutes les mesures prises avant, pendant et après un conflit dans le but de réduire la violence et de développer la paix de façon ciblée, à savoir (1) la protection des personnes contre la violence et le renforcement de la sécurité humaine, (2) la mise en place de processus politiques inclusifs et (3) la garantie des fonctions fondamentales de l'État.

Les mesures visant à fournir des services de base et à revitaliser l'économie, si importantes soient-elles pour les personnes concernées, ne sont pas directement liées à la construction de la paix. On considère que ces mesures font partie de la coopération au développement ordinaire et de la lutte contre la pauvreté, lesquelles contribuent dans un contexte plus large à l'élimination des causes structurelles de la guerre et de la violence.

Du point de vue du PS, il est clair que nous devons changer nos méthodes, et surtout dans le cadre de la coopération internationale. Il faut accorder beaucoup plus d'attention que par

le passé à la sécurité humaine par l'édification de la paix. Celui qui réduit la lutte contre la pauvreté à la construction de puits et à la promotion de l'agriculture villageoise, en ignorant le potentiel conflictuel du contexte, n'arrivera à rien. Cela est illustré par les expériences choquantes du Rwanda (1994), du Népal (2001) et du Mali (2012).

8.1.3 Il faut une campagne mondiale pour un nouveau dividende de la paix

Une campagne mondiale des autorités et de la société civile en faveur d'un nouveau dividende de la paix est nécessaire. Les dépenses militaires mondiales ont atteint des niveaux intolérables. Il faut libérer des ressources pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030, lequel promet beaucoup plus de paix, de sécurité et de liberté qu'une nouvelle course aux armements.

Les dépenses militaires mondiales ont atteint un nouveau sommet en 2016, avec environ 1686 milliards de dollars. Cela correspond à plus de dix fois le montant de l'aide publique au développement fournie par la communauté mondiale (en 2016 : 167 milliards de dollars). Alors que nous avons bénéficié d'un substantiel dividende de la paix après la fin de la Guerre froide et que les dépenses militaires mondiales sont tombées à environ 1000 milliards de dollars au milieu des années 1990, elles sont restées à un niveau élevé depuis 2010.

Certes, les dépenses militaires américaines ont baissé de près de 5% depuis 2007. Néanmoins, les États-Unis sont toujours responsables de 36% des dépenses militaires mondiales – et d'environ 50% il y a dix ans. Le recul s'expliquait par le fait que les États-Unis ont répété le traumatisme vietnamien en Irak et en Afghanistan : même la puissance militaire qui est de loin la plus grande du monde ne peut rien obtenir sur le plan militaire. Au contraire, les interventions militaires malavisées en Irak et en Afghanistan se sont soldées par un cinglant échec. Au lieu d'atteindre les objectifs fixés, elles ont causé d'énormes problèmes ultérieurs.

Cet exemple montre qu'une augmentation des dépenses militaires n'est souvent pas liée à une augmentation de la sécurité, ni même à une augmentation de la capacité de projection de puissance. Ceux qui veulent exercer une réelle influence sur l'ordre mondial ont besoin de bien plus que de la puissance militaire. Il importe d'avoir la puissance de rayonnement civilisationnel, l'attrait politique, le réseautage économique mondial et un haut degré de crédibilité en matière de droits de l'homme et de promotion de la paix (« *soft power* »).

Ceux qui veulent créer à un ordre mondial attrayant, tel que dépeint dans l'Agenda 2030 des Nations Unies, sont donc bien avisés de réduire leurs dépenses militaires et d'investir les fonds économisés dans la mise en œuvre réussie des objectifs de développement durable.

8.1.4 Pour la coopération en matière d'armement en Europe et une interdiction des exportations hors d'Europe

Un important dividende de la paix peut être obtenu par la déconstruction des fausses idées d'autosuffisance. Le PS demande l'extension de la coopération en matière d'armement avec certains pays de l'UE particulièrement proches de la Suisse et, en contrepartie, l'arrêt des exportations d'armements vers des pays non européens.

En ce qui concerne les dépenses en armements et les exportations d'armes, les pays de l'UE, pris ensemble, se classent au deuxième rang mondial. Étant donné que chaque État membre tient fermement aux programmes nationaux d'armement, il existe un lien étroit entre les deux chiffres. Au lieu de réduire fortement les coûts pour les contribuables grâce à des programmes d'acquisition communs, l'industrie de défense structurée au niveau national génère une énorme pression à l'exportation. L'argument : les exportations d'armements doivent contribuer à couvrir les énormes coûts de développement.

Le PS invite le Conseil fédéral à rechercher avec l'UE des moyens de réduire sensiblement les dépenses d'armement grâce à des coopérations européennes et, en contrepartie, à renoncer à l'exportation d'armes en dehors de l'Europe, qui nuit à la politique de paix. Dans un premier temps, la Suisse intensifiera sa coopération avec les États membres de l'UE qui sont particulièrement proches d'elle et mettra immédiatement un terme aux exportations d'armes vers des pays non européens (voir aussi 8.5.4).

8.2 La sécurité par la redistribution des ressources en Suisse

8.2.1 La coopération internationale (CI) dans les contextes fragiles coûte plus cher que la CI traditionnelle

Le Message sur la coopération internationale (CI) stipule que la moitié de tous les efforts déployés durant la période 2017–2020 doivent se concentrer sur les contextes fragiles. Le PS souhaite que cet objectif soit au minimum atteint – et si possible dépassé. Étant donné que la CI est plus coûteuse dans les contextes fragiles que la coopération au développement traditionnelle en raison des coûts de personnel plus élevés, cet objectif nécessite une augmentation significative des ressources actuelles.

Le Message sur la coopération internationale (CI) de 2016 demandait, pour la période 2017-2020, au total 11 milliards de francs, qui sont répartis en quatre crédits-cadres :

Vue d'ensemble des crédits-cadres	Moyens en mio de CHF
1 a) Aide humanitaire (DDC)	2 060
b) Coopération technique et assistance financière en faveur des pays en développement (DDC)	6 635
- Programmes et projets bilatéraux	3 870
- Contributions multilatérales	2 765
2 Mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (SECO)	1 140
3 Coopération à la transition dans les États d'Europe de l'Est (DDC 704 mio de CHF, SECO 336 mio de CHF)	1 040
4 Mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine (DSH)	230

Dans ce Message, le Conseil fédéral a annoncé explicitement une réorientation de la CI. Celle-ci devrait contribuer beaucoup plus que par le passé à la prévention et à la gestion des crises et des catastrophes et tenir davantage compte de la fragilité et de la promotion de la transformation des conflits. À l'avenir, la moitié au moins de tous les efforts de la coopération internationale suisse porteront donc sur des contextes fragiles.

Le PS a expressément soutenu cette réorientation et espère que cet objectif sera au moins atteint, voire, si possible, dépassé. Le concept de la prévention, de la transformation des conflits et de la réorientation vers des contextes fragiles ne peut fonctionner sans une revalorisation financière, personnelle, institutionnelle et communicationnelle de cet aspect et nécessite notamment un approfondissement des fondements conceptuels liés aux postes en question et de la formation des personnes et des experts concernés.

S'il est évident que l'aide humanitaire et les mesures de paix et de sécurité humaine renvoient essentiellement à des contextes fragiles, ce lien est moins évident pour ce qui concerne la

coopération technique, les mesures de politique économique et commerciale et la coopération à la transition. Le caractère durable de l'engagement, le soutien structurel (concentration sur les causes des conflits), la résistance aux crises, les droits de l'homme et le renforcement des institutions étatiques font à vrai dire partie des principes de la coopération suisse au développement depuis longtemps. La prise en compte de la sensibilité aux conflits et du principe *Do no harm* devrait être encore plus systématique : tout ce qui est fait doit être examiné pour voir si la mesure risque d'exacerber ou non les conflits. Le respect constant du principe *Do no harm* constitue souvent un défi majeur, en particulier dans le domaine de l'aide humanitaire.

8.2.2 La sécurité grâce à la redistribution des ressources financières aussi en Suisse

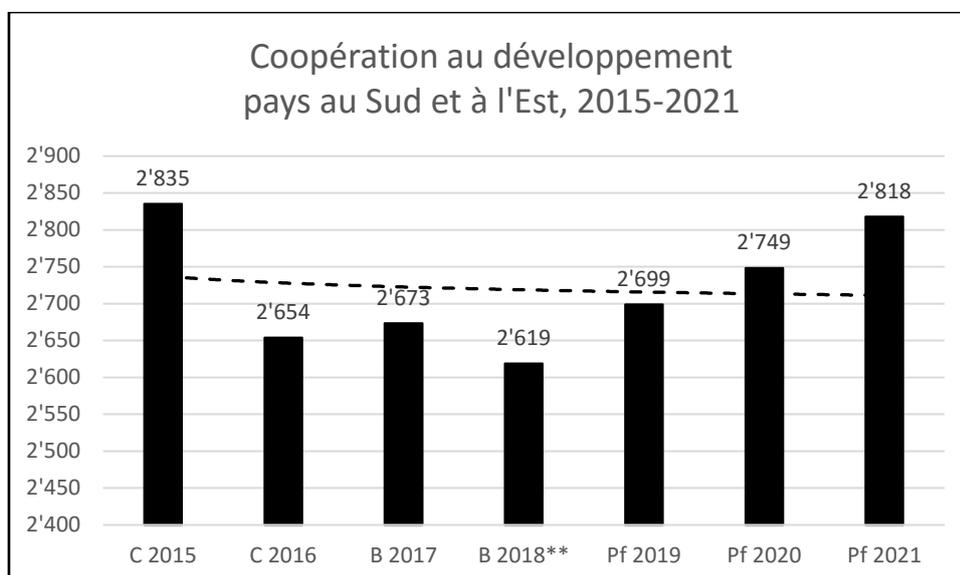
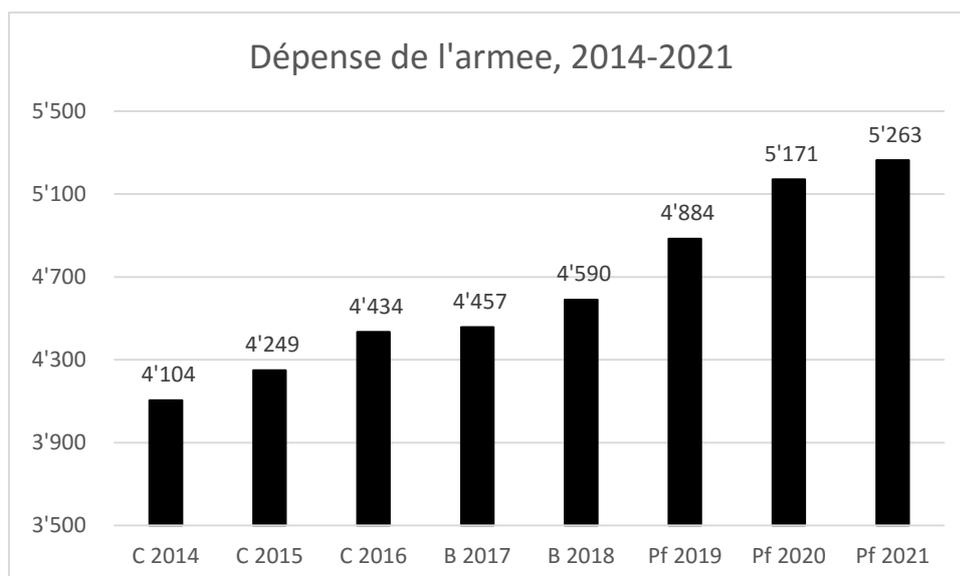
Le PS exige une redistribution massive des ressources financières. Les dépenses en faveur de la défense militaire du pays doivent être réduites au moins jusqu'à atteindre leur niveau de 2015 et les moyens ainsi dégagés doivent être redistribués à la coopération internationale. Les ressources financières investies dans la CI contribuent beaucoup plus à la sécurité de la Suisse que celles qui sont investies dans la préparation à des scénarios d'attaque restés très improbables. L'objectif d'investir 0,7% du revenu national brut de la Suisse (RNB) dans la CI, que la Suisse a promis à maintes reprises d'atteindre dans le cadre de sa politique étrangère, doit enfin devenir réalité et être financé de manière réaliste. Seules les dépenses effectives en faveur de la paix et du développement doivent encore être imputables à la CI, et non plus les frais d'asile intérieurs, comme c'est le cas aujourd'hui.

Le mauvais choix de priorités pour la politique financière suisse se révèle aujourd'hui être le principal obstacle à la réalisation de l'objectif (moins ambitieux) de 0,5%. En 2016, les comptes de la Confédération se sont certes de nouveau clôturés sur un excédent de 1,23 milliard de francs suisses. Néanmoins, la coopération internationale (CI) a été amputée de plus de 300 millions rien que par rapport à l'année précédente. Ces réductions représentent une baisse de -4,8%, à 3,5 milliards de francs, pour l'ensemble de la CI. Au cours de la même période, les dépenses militaires ont augmenté de 165 millions de francs (+3,7%), passant à 4,6 milliards de francs.

Ce coup de ciseaux est une gifle infligée à une politique de sécurité centrée sur les défis réels. La sécurité de la Suisse dépend fondamentalement de la capacité de la communauté internationale de transformer les conflits dans les 20 principaux points chauds de l'Ukraine, de la Syrie, du Yémen et de la Libye et de prévenir avec succès de nouvelles crises. D'importants investissements dans des véhicules blindés, des mortiers et des avions de combat supplémentaires ne sont d'aucune utilité pour cette tâche. Plutôt, il faut beaucoup plus de fonds pour la coopération internationale.

Malheureusement, depuis le glissement à droite survenu au Parlement, les choses évoluent dans la direction opposée. Faisant fi de l'excellent résultat obtenu à la clôture des comptes 2016, le Conseil national et le Conseil des États ont décidé, lors de la session de printemps 2017, d'amputer la CI de plus de 200 millions de francs suisses par an avec le « Programme de stabilisation 2017–2019 », tout en ménageant pleinement la défense nationale dans le plan financier 2018–2019.

Ces augmentations substantielles des dépenses militaires sont d'autant plus étranges que le DDPS n'a pas été en mesure de dépenser les montants entérinés par le Parlement ces dernières années. En 2013–2016, les « reliquat de crédit » représentaient à eux seuls plus de 1,26 milliard de francs suisses.



Comptes de l'État 2015+2016 (« C »); budget 2017+2018 (« B »); Plan financier 2019–2021 (« Pf ») selon le Conseil fédéral 23 août 2017 (2018** sans facteur exceptionnel SIFEM qui est compensé dans les recettes).

À moyen terme, le résultat est une augmentation sensationnelle des dépenses de l'armée de 4,1 à 5,26 milliards entre 2014 et 2021, alors que les dépenses pour le travail de coopération au développement dans le Sud et l'Est n'atteindront même plus le niveau de 2015 (voir graphiques). Le Conseil fédéral augmente ainsi les dépenses militaires plus fortement que le Parlement ne l'a demandé en 2011 avec « l'armée à 5 milliards ». Et le Conseil fédéral ne tient pas compte – cette fois-ci dans le sens du « moins » – de l'objectif fixé dans deux arrêtés fédérales de 2008, à savoir d'utiliser 0,5% du revenu national brut (RNB) pour la coopération internationale. Ce ne sont pas les bonnes priorités et le PS exige qu'au moins 1 milliard de francs par an soit redistribué de la défense nationale à la coopération internationale.

Si la majorité composée de la droite bourgeoise devait s'imposer aussi au Parlement et si les moyens alloués à la CI devaient effectivement être réduits dans la mesure indiquée ci-dessus, le PS exigerait que les coupes ne soient pas mises en œuvre de manière linéaire, mais – si pénible que puisse être cette idée – qu'elles soient guidées par une vision stratégique, c'est-à-dire, en cas de doute, que l'on abandonne des programmes nationaux entiers au lieu d'affiner encore davantage un flux de ressources déjà bien mince.

8.2.3 La sécurité par la mobilisation de nouvelles ressources financières

Compte tenu de la croissance rapide des engagements internationaux à honorer à l'avenir, il sera nécessaire d'exploiter pour la CI de nouvelles sources de financement fondées sur le principe du pollueur-payeur. Dans le cas contraire, nous vivrons, sous le régime du frein à l'endettement, sous la menace d'une lutte ruineuse pour la répartition entre protection du climat, politique migratoire, promotion de la paix et coopération au développement, qui toutes apportent des contributions indispensables à la sécurité de la Suisse et à la paix internationale.

En raison du frein à l'endettement, un franc doit être retiré d'une mission en cours pour chaque franc investi dans une nouvelle mission. Ce mécanisme ruine de plus en plus la coopération internationale. Par exemple, si la Suisse adhère à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB) et s'engage à verser une contribution annuelle d'un peu moins de 30 millions de francs, alors une coupe de 30 millions de francs devra être opérée ailleurs en raison de la diminution générale des ressources de la CI. Sont notamment amputés depuis un certain temps déjà : les programmes par pays de la Suisse. Or, déjà en 2013, l'OCDE a dénoncé dans son rapport d'audit qu'une part particulièrement faible de notre CI, en comparaison internationale, arrivait sur le terrain dans le cadre de l'Aide Programmable par Pays (APP).

Les nouveaux engagements pris par la Suisse sur la base de l'Accord de Paris dans le domaine de la protection internationale du climat auront un effet analogue. Étant donné que les dépenses de la Suisse pour la première année de résidence des demandeurs d'asile sont elles aussi comptabilisées comme aide publique au développement, les dépenses consacrées aux programmes par pays suivent grotesquement la courbe des chiffres annuels très fluctuants de l'asile. La pratique courante consistant à imputer toute dépense sur le budget de 0,5% doit enfin cesser.

Afin d'éviter des effets d'éviction indésirables dans le budget de la CI, il est impératif de penser à de nouvelles sources de financement. En Suisse, elles nécessitent dans de nombreux cas une modification constitutionnelle. Dans le domaine de la protection internationale du climat en particulier, il convient d'exploiter de nouvelles sources de financement supplémentaires, fondées sur le principe du pollueur-payeur, afin que celles-ci ne mènent pas, dans le budget fédéral, à des réductions des dépenses compensatoires jusqu'à présent effectués généralement dans le budget de la CI. La discussion se concentre sur trois propositions :

1. Une taxe sur les transactions financières dans le but de financer la politique climatique et, plus généralement, d'atteindre les objectifs de durabilité définis dans l'Agenda 2030 des Nations Unies (SDG).
2. Une taxe climatique sur toutes les émissions de gaz à effet de serre. Une taxe de CHF 20 par équivalent CO₂ générerait 1 milliard de recettes par an.
3. Politiquement difficiles à faire passer, mais conformes au principe du pollueur-payeur, sont les taxes de circulation (kérosène, essence, diesel, etc.). Le trafic contribue pour un tiers au bilan climatique négatif.

8.2.4 La sécurité par la redistribution des ressources humaines

Le PS exige une redistribution claire des ressources en personnel de la défense territoriale nationale à la consolidation de la paix internationale. Comme mesure immédiate, les effectifs de l'armée doit être réduits aux 100'000 militaires promis politiquement au lieu d'augmenter à 140'000 militaires. En outre – et c'est aussi une mesure annoncée politiquement voici des années –, le nombre des militaires déployés dans la promotion de la paix doit être doublé, pour passer de 250 aujourd'hui à 500. Le service civil doit également enfin occuper la place

qui lui revient dans la politique de sécurité et être engagé dans la promotion de la paix internationale. Il faut également une extension de l'appui scientifique à la promotion de la paix et au renforcement des droits de l'homme, du pool d'experts affectés à la promotion civile de la paix et des forces de police pouvant être déployées dans les missions de paix.

Le développement de l'armée (DEVA) décidé en 2016 s'est accompagné de la promesse politique que l'armée passerait de 200'000 à 100'000 militaires (diminution de moitié). On renoncerait à la réserve de 80'000 militaires et on réduirait l'armée active de 120'000 à 100'000 militaires. À présent, beaucoup de gens se frottent les yeux, parce qu'avec le DEVA, la taille de l'armée active n'est pas réduite, mais augmentée : elle passerait d'un peu plus de 120'000 à 140'000 militaires ! Le tour de passe-passe réside en ceci que l'Ordonnance sur l'organisation de l'armée (OOrgA) du 18 mars 2016, à l'article 1, prévoit « un effectif réel de 140'000 au plus ». Cette tromperie du public est inacceptable et l'armée doit être réduite au moins jusqu'à atteindre le nombre maximal promis de 100'000 militaires.

Le Conseil fédéral promet également depuis des années de doubler le nombre des militaires engagés dans la promotion de la paix, qui passerait de 250 à 500. La réalisation exige que la promotion de la paix devienne un élément structurant de l'armée. En outre, les interventions en faveur de la paix doivent être comptabilisées dans l'accomplissement du service militaire. Aujourd'hui, l'armée ne consacre que 0,18% de son personnel et 1,27% de ses ressources financières à la promotion de la paix internationale. Il s'agit là d'une disproportion flagrante par rapport au gain que cela induit en matière de sécurité internationale.

Le Rapport sur la politique de sécurité 2010 a reconnu pour la première fois le service civil comme instrument de politique de sécurité. Le PS s'en est expressément félicité. Cependant, il est encore difficile pour les différents acteurs de reconnaître le service civil comme un partenaire. Il ne s'agit pas de faire du service civil une organisation de premiers secours. Toutefois, en cas de pandémie ou de situation d'asile d'urgence, plusieurs milliers de civilistes formés et expérimentés seraient en mesure de prendre soin des personnes dans un délai de 4 à 6 semaines dans le cadre d'opérations de plusieurs mois, ce qui renforcerait considérablement la viabilité de tous les prestataires de services. Les offres et la formation pour les missions à l'étranger devraient également être considérablement élargies : dans la coopération au développement, l'aide humanitaire et la promotion civile de la paix.

Chaque année, la Suisse envoie quelque 200 expertes et experts civils et des spécialistes de la police auprès d'organisations internationales afin de promouvoir la paix et les droits de l'homme conformément aux priorités géographiques et thématiques de la Division Sécurité humaine du DFAE. Le Pool d'experts pour la promotion civile de la paix (PEP) organise des cours de préparation aux missions pour la paix et encourage la formation d'experts locaux, issus des régions en crise. Le PS demande que ce pool soit considérablement développé.

Un effort particulier est nécessaire pour augmenter sensiblement le contingent des agents de la police dans des opérations de consolidation de la paix des organisations internationales et pour former et rendre disponibles les collaborateurs des forces de police cantonales, du personnel du Corps des gardes-frontière et de la Sécurité militaire en vue de ces opérations. Au niveau international, la tendance est au renforcement des forces de police. En 2016, sur les quelque 100'000 membres des missions de consolidation de la paix de l'ONU, plus de 13'000 étaient des forces de police. La Suisse éprouve des difficultés à recruter suffisamment de forces de police pour de telles missions internationales. Dans un accord signé en 2011 avec la Confédération suisse pour le déploiement d'experts suisses de la police dans les opérations de soutien à la paix d'organisations internationales telles que l'ONU, l'UE et l'OSCE, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice

et police (CCDJP) avait promis de constituer un contingent d'un petit nombre de 20 agents de police. Elle n'a même pas rempli cette obligation extrêmement modeste depuis lors.

Dans le domaine des sciences de la paix également, on doit faire beaucoup plus que par le passé. La recherche, l'enseignement et la formation continue dans les domaines de la promotion de la paix, de la médiation, du renforcement des droits de l'homme et de la transformation des conflits doivent être considérablement élargis et les connaissances sur les conflits concrets doivent être approfondies. Les universités et les instituts de recherche ont de retard à rattraper. Le soutien de Swisspeace et du Centre de compétences pour la promotion de la paix (KOFF) doit également être renforcée. En Suisse, il s'agit du plus important réseau de dialogue, de consultation et d'échange entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans le domaine de la promotion de la paix. Il est également indispensable de soutenir le Centre pour le dialogue humanitaire à Genève, qui sert concrètement de médiateur sur le terrain, le programme de recherche sur les armes légères et toutes les institutions dans la «Maison de la Paix» à Genève.

8.3 Regroupement des forces plutôt que fragmentation institutionnelle

8.3.1 Coordination et coopération au lieu de fragmentation institutionnelle

Le PS demande que les instruments destinés à favoriser la paix et la sécurité humaine, l'aide humanitaire, le développement durable, la protection de la population civile et le service civil soient encore davantage alignés sur les objectifs stratégiques communs et mieux coordonnés avec eux que jusqu'à présent.

Si la Suisse renforce sa présence dans un environnement complexe et multidimensionnel caractérisé par la fragilité, les crises et la guerre, le principe de l'engagement de la Suisse en faveur d'une utilisation coordonnée des instruments et de leur alignement cohérent sur la poursuite d'objectifs stratégiques communs, développé ces dernières années, revêt une grande importance. La mise en œuvre de cette exigence clé du Message sur la coopération internationale 2017–2020 se fera dans le cadre de stratégies de coopération visant des régions ou des pays pris individuellement, impliquant tous les acteurs de la politique extérieure suisse engagés. Les stratégies de coopération définissent des priorités communes visant à obtenir le plus grand impact possible, cohérent, grâce à une approche en réseau.

Cette approche « *Whole of Government* » (WoGA) a d'abord été mise au point dans la Corne de l'Afrique. Elle y oriente les travaux de la DDC, de la Division Sécurité humaine (DSH), du Département de la défense (DDPS) et du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) vers la mise en œuvre d'une stratégie définie en commun. Selon le contexte, il est important pour le PS que d'autres activités de la Direction politique du DFAE ainsi que du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) soient elles aussi intégrées. En outre, le PS exige que les deux seuls moyens civils du gouvernement fédéral, à savoir le Corps des gardes-frontière et le service civil, soient eux aussi inclus dans une bien plus grande mesure qu'à ce jour dans la coopération internationale consacrée à la promotion de la sécurité humaine.

Depuis 2011, le Corps des gardes-frontière assiste la Grèce, l'Italie, la Bulgarie et la Croatie dans l'accueil des réfugiés, la formation et l'équipement et, en collaboration avec les pays partenaires, établit des analyses de risques et de dangers. En outre, une vingtaine de fonc-

tionnaires de l'Administration des douanes effectuent des missions de maintien de la paix pour le compte du DFAE et en collaboration avec le SFI dans les Balkans et en Afrique, en aidant les autorités douanières locales à mettre en place des structures dignes d'un État de droit et en formant du personnel. D'autres actions visant à renforcer les capacités sont menées dans le cadre de l'aide à la transition dans les pays d'Europe orientale. Toutefois, avec seulement 55 détachements et 1637 jours de déploiement (2016), les missions étrangères du Corps des gardes-frontière et de l'Administration des douanes au service des réfugiés, de l'état de droit, de la paix et de la sécurité en sont encore à leurs balbutiements.

Le service civil va un peu mieux, avec 58'400 jours d'opérations en 2016 dans le système d'asile, 32'000 dans la coopération au développement et 1100 dans l'aide en cas de catastrophe et de situation urgence. Mais, compte tenu des capacités importantes du service civil, c'est beaucoup trop peu, puisque plus de 4600 civilistes sont déployés chaque jour et que ceux-ci passent chaque année plus de 1,7 million de jours en service. C'est sept fois plus que pour les services d'assistance assurés par l'armée (236'000 jours de service). L'armée se concentre sur la formation et, dans ce contexte – malgré un mandat constitutionnel et législatif clair de promotion de la paix –, presque exclusivement sur la défense. Le service civil pourrait lui aussi à coup sûr faire beaucoup plus. La DDC et la DSH sont donc appelées à intégrer de plus en plus le grand potentiel du service civil dans leur travail international. Dans le cadre de la sélection des sociétés opérationnelles dotées d'un savoir-faire en matière de sécurité et de missions, il est important de veiller à ce que les civilistes puissent également être déployés dans les zones de crise.

8.3.2 La sécurité grâce à de nouvelles priorités institutionnelles

Le PS appelle à une nette amélioration de la cohérence institutionnelle par l'intégration systématique de la paix et des droits de l'homme dans l'ensemble de l'administration fédérale et par le renforcement du statut des autorités chargées de la paix et des droits de l'homme. En particulier, le rôle de la Division Sécurité humaine (DSH) et Politique de Sécurité (DPS) au sein du DFAE et le rôle de la Direction du développement et de la coopération (DDC) doivent être revalorisés à l'égard du DFAE et du Conseil fédéral. En outre, il faut mettre en place une institution nationale des droits de l'homme indépendante et associer la société civile aux politiques de promotion de la paix, de maîtrise des armements et de désarmement, de renforcement des droits de l'homme et de transformation des conflits.

La Suisse compte cinq Secrétariats d'État. Le plus ancien est celui qu'abrite le DFAE. En outre, le Conseil fédéral a par la suite créé un Secrétariat d'État à l'économie, à l'éducation et à la science, aux migrations et aux questions financières internationales. Les Secrétariats d'État ont accru leur influence tant au niveau international qu'au sein de l'administration.

C'est précisément ce poids institutionnel qui fait défaut dans la politique internationale de développement, de paix et de sécurité et dans le renforcement des droits de l'homme. Alors que d'autres États ont eu de bonnes expériences avec des agences de développement étatiques indépendantes, la Suisse n'a cessé d'affaiblir la position de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Cela a coupé la voix, à la fois à l'intérieur de l'administration et au niveau international, de ceux qui se trouvent tout en bas de l'échelle autour du globe. Le PS demande que le Secrétariat d'État du DFAE adopte de plus en plus les positions de la DDC, afin que cette voix puisse s'affirmer sur un pied d'égalité à l'égard des Secrétariats d'État mentionnés et des autres unités administratives.

Plus faible encore est la position des Divisions Sécurité humaine (DSH) et Politique de Sécurité (DPS), ce qui ne répond pas aux exigences élevées en matière de promotion de la paix, de désarmement, de sécurité internationale et de renforcement des droits de l'homme. La politique suisse en matière de paix et de sécurité, ainsi que de renforcement des droits de l'homme, se caractérise par un degré élevé d'incohérence. Il y a un manque de procédures formalisées et d'instruments efficaces pour vérifier la compatibilité des autres actions gouvernementales avec les objectifs de la promotion de la paix, de la sécurité internationale et des droits de l'homme. Le PS appelle donc à une intégration ciblée de toute l'action gouvernementale, afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de la politique étrangère suisse, qui, selon l'art. 54 de la Constitution fédérale, vise à « contribuer à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles ». La Chancellerie fédérale devrait non seulement renforcer les entités compétentes en la matière au sein du DFAE, mais aussi assumer avec plus de force son rôle légal de gardienne d'une politique cohérente du Conseil fédéral.

En Suisse, d'un point de vue institutionnel, le Conseil fédéral est finalement le seul à pouvoir assurer la cohérence de la politique. Le Conseil fédéral a cependant trop souvent la tendance à protéger et intensifier les préoccupations départementales, aussi contradictoires soient-elles. Il est urgent de renforcer les conditions et les procédures institutionnelles susceptibles d'assurer une plus grande cohérence de la politique. La main gauche ne doit plus miner ce à quoi la main droite aspire.

8.4 La sécurité par le travail en faveur de la paix sur le terrain

8.4.1 La paix et la sécurité par la protection et le renforcement de la société civile

La participation de la société civile au règlement des conflits et à la promotion de la paix est souvent décisive. Il est donc d'autant plus important pour la Suisse, en collaboration avec la communauté internationale, de lutter contre la tendance mondiale à restreindre les possibilités d'action de la société civile. Les organisations de la société civile ont besoin d'une protection et d'une assistance spéciale dans le contexte des conflits et de la guerre. Il s'agit notamment de maintenir des relations bancaires peu coûteuses et efficaces, ce qui va de moins en moins de soi. Il est également nécessaire de prendre des mesures juridiques pour faire en sorte que les civilistes puissent désormais effectuer des missions de promotion de la paix et de défense des droits de l'homme dans les régions en crise.

La liberté d'action de la société civile est une base indispensable à une politique de paix, de sécurité et de développement efficace et durable, et à la démocratie en général. Composantes essentielles de cette liberté d'action : accès à l'information, liberté d'expression, participation aux processus politiques, liberté de réunion et d'association et manifestations non violentes.

De nombreuses études ont montré que c'est précisément cette liberté d'action qui s'est réduite dans le monde entier au cours de ces dernières années. Depuis le « Printemps arabe », qui a mis en lumière le potentiel de la société civile, de plus en plus de gouvernements ont adopté des lois pour freiner les dynamiques de critique de l'État. Légitimées par la « guerre contre le terrorisme », ces lois restreignent massivement les droits fondamentaux, non seulement au sud mais aussi au nord de la Méditerranée. Il suffit de penser à l'état d'urgence sans cesse prolongé en

France ou à l'autoritarisme croissant en Hongrie et en Pologne. Sous prétexte que l'on doit lutter contre le terrorisme ou défendre de prétendus intérêts nationaux, les personnes composant la société civile, les organisations de défense des droits de l'homme en particulier et les journalistes sont dans de nombreux endroits systématiquement stigmatisées et diffamées en public, menacées, victimes de violences physiques et même assassinées.

Il est d'autant plus important que des initiatives de la société civile et gouvernementales lancent des processus participatifs – distincts selon le contexte – visant à étendre la liberté d'action de la société civile sur le terrain et à élaborer des stratégies communes pour protéger et élargir cette marge de manœuvre.

Dans le contexte de conflit et de guerre, la protection des éventuels agents d'une solution politique négociée est particulièrement importante. L'attention internationale, la mise en réseau mondiale, les contacts directs et les équipes d'assistance sur place, un maximum d'échange et de dialogue malgré les circonstances difficiles ne manquent pas d'exercer leur effet. Les personnes en service civil pourraient apporter leur contribution. Afin de garantir qu'elles puissent être déployées dans les zones de crise, la loi sur le service civil doit être complétée et les missions de promotion de la paix doivent y être expressément mentionnées. Seuls les établissements d'affectation qui seraient en mesure de garantir la sécurité des personnes effectuant un service civil dans les zones de crise pourraient être reconnus.

Là où la violence, l'oppression et la guerre semblent omniprésentes, il est d'autant plus important de ne pas sombrer dans le désespoir et le misérabilisme, mais de se tourner par tous les moyens vers ceux qui s'opposent et qui peuvent être considérés comme les acteurs d'une transformation pacifique des conflits. Car ils ont besoin dans une mesure particulière de notre attention, de notre offre de dialogue, de notre aide humanitaire et de notre protection.

Un aspect central de cette protection est la possibilité que les œuvres d'entraide et les autres organisations de la société civile puissent maintenir l'accès à des relations bancaires peu coûteuses et efficaces même dans les pays en conflit et les contextes fragiles. La place financière suisse joue un rôle de premier plan dans la tendance fatale à éviter les risques (tels que le financement du terrorisme) en demandant aux banques de rompre toutes leurs relations d'affaires avec les clients des régions en crise, y compris les œuvres d'entraide et d'autres organisations non gouvernementales. Ainsi, les acteurs œuvrant dans des contextes fragiles, dont le rôle est indispensable au maintien de la paix et à la prévention de la violence, se heurtent de plus en plus à des obstacles de taille pour accomplir leur mission. Le Groupe d'action financière de l'OCDE contre le blanchiment d'argent (GAFI) a analysé et reconnu ce phénomène, appelé « *derisking* » et « *debanking* ». Le PS soutient le Conseil fédéral dans ses efforts pour trouver au niveau international des solutions susceptibles d'empêcher que les mesures de lutte contre le terrorisme ne restreignent les possibilités d'action des acteurs de la société civile attachés à la paix, aux droits de l'homme et à la prévention du terrorisme.

8.4.2 La paix et la sécurité humaine grâce à une présence sur le terrain

L'engagement efficace de la Suisse en faveur de la paix et du développement durable dépend de sa légitimité au regard du droit international et de son intégration dans les programmes multilatéraux, en particulier ceux de l'ONU. Pour le travail quotidien, cependant, il est également important d'avoir une présence sur le terrain. Dans les régions et les pays marqués par des crises et des conflits, le PS demande l'intégration d'experts compétents – chargés de contribuer au renforcement des droits de l'homme et à la promotion de la paix – dans les représentations et les bureaux de coopération de la Suisse.

Comme le souligne le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure pour l'année 2016, l'environnement régional élargi de la Suisse et de l'Europe a été marqué ces dernières années par une accumulation de crises et de conflits. À l'Est, la crise ukrainienne, a intensifié la crise de l'ordre de paix européen. Les régions du sud de l'Europe sont depuis longtemps marquées par des crises et un manque de liberté. Les répercussions sur l'Europe, et donc sur la Suisse, sont plus directes et plus perceptibles que par le passé. Surmonter la crise de la sécurité européenne et promouvoir la paix et le développement durable dans les régions situées au sud de la Méditerranée doit figurer parmi les priorités de la politique extérieure de la Suisse.

La Suisse n'est présente avec des ambassades ou des bureaux de coopération et de programme de la DDC et du SECO que dans 25 des 34 pays du Sud – du Proche et du Moyen-Orient à l'Afrique du Nord, en passant par la Corne de l'Afrique, le Sahel et le lac Tchad. Dans deux pays, la Syrie et la Libye, la Suisse a même fermé « provisoirement » son ambassade, ce qui rétrospectivement se révèle être une grossière erreur.

Afin de contribuer au dialogue politique sur la paix à travers les programmes nationaux, les missions d'observation et la médiation, de protéger les défenseurs des droits de l'homme et de renforcer les forces de maintien de la paix en général, il est impératif d'avoir une présence sur le terrain. Le réseau des conseillers et conseillères en droits de l'homme dans et autour des régions en crise doit être resserré et renforcé. Une politique financière alignée sur les mauvaises priorités a affaibli ce réseau et a également creusé de larges trous dans le réseau extérieur formel de la Suisse. Compte tenu de la rareté des ressources, il est juste que la Suisse limite ses actions et concentre son engagement sur les priorités géographiques. En cas de doute, cependant, les ambassades qui se consacrent principalement à la promotion de la paix et au développement durable ne devraient pas être fermées. Malheureusement, au cours des deux dernières décennies, on a pour ainsi dire ouvert de nouvelles ambassades seulement lorsque les intérêts économiques de la Suisse étaient/sont en jeu.

8.4.3 Le rôle de la diaspora : promouvoir la paix au lieu de multiplier la violence

Le PS s'acquitte de ses responsabilités dans le dialogue avec les réfugiés politiques qui sont venus en Suisse et qui sont à maints égards confrontés aux effets de la guerre et à des atrocités. Le rôle de la diaspora dans la résolution des conflits et la gestion post-conflit doit également être davantage pris en compte par les autorités et, si possible, pouvoir fructifier.

Les réfugiés politiques du Sri Lanka, de Turquie, d'Irak, d'Iran, de Syrie, d'Érythrée, du Congo et d'autres pays africains ainsi que les demandeurs d'emploi du Kosovo et de Macédoine sont très présents parmi nous et dans le cadre du PS Migrant-e-s et, au-delà, dans le travail politique du PS. Ils apportent avec eux une riche expérience, des connaissances approfondies et des attentes parfois très élevées, qui ne sont pas toujours facilement conciliables avec les possibilités limitées du PS en tant que parti ou avec le rôle concret de la Suisse au sein de la communauté internationale.

Si le PS et les autorités suisses relèvent avec succès ce défi particulier, d'importantes contributions à la gestion post-conflit peuvent également être apportées dans leurs pays d'origine. En règle générale, les relations avec les proches restés dans le pays d'origine sont encore très étroites, même après des décennies de résidence en Suisse, en particulier avec les régions qui ont été ou sont encore touchées par la guerre, les conflits et les atrocités.

Très souvent, la diaspora subit de fortes pressions pour cofinancer, par l'intermédiaire de dons, des activités politiques ou d'une autre nature dans l'ancienne patrie. L'éventail va des projets humanitaires et du travail en faveur des droits de l'homme au financement des partis

politiques, en passant par la facilitation de la « lutte de libération » militaire, voire l'achat d'armes. Le degré de volontariat va pour sa part des appels moraux aux pressions douces, en passant par les extorsions et le chantage criminels ou le recrutement illégal de jeunes hommes pour la guérilla.

La tâche du PS est ici de mener un dialogue intensif avec les parties concernées et d'attirer leur attention sur les valeurs sociales démocratiques de la non-violence, du respect de la dignité humaine et de la résolution pacifique des conflits par des moyens politiques. Il est particulièrement important de contrecarrer offensivement la revendication de représentation exclusive d'organisations militairement actives, comme le PKK turc, ou d'organisations de succession, comme les Tigres tamouls ou l'UÇK kosovar, et d'insister sur la valeur fondamentale de la pluralité dans les cercles de la diaspora également. Aujourd'hui, par exemple, la Suisse ressent l'effet négatif de son incapacité de mettre en réseau en temps utile l'élite kosovare qui se trouvait en Suisse, ce qui aurait accru son efficacité dans la résolution du conflit.

Les organisations non gouvernementales et les autorités sont invitées à participer à ce travail de paix non seulement par des mesures répressives, mais aussi par des mesures constructives. Il n'est pas rare que les différents groupes de la diaspora, qui ont tous fui le même gouvernement, soient désespérément en désaccord les uns avec les autres, ce qui réduit les chances de succès d'une politique d'opposition commune forte. Là aussi, un travail de réconciliation ciblé entre les groupes d'opposition en vue d'une approche commune axée sur les valeurs fondamentales, la démocratie et la diversité est une tâche importante.

8.5 La sécurité par une réforme qualitative et quantitative de l'armée

Le principal problème de la politique militaire actuelle de la Suisse réside dans la mauvaise pondération des devoirs assignés à l'armée par la Constitution et la loi : trop de moyens et trop d'attention accordés à la défense, et très peu de contributions destinées à la sécurité collective et à la promotion de la paix. Tant qu'il en ira ainsi, il sera plus facile d'atteindre l'objectif (très modeste) du Conseil fédéral de 500 militaires dans les opérations de soutien à la paix (OSP). La promotion de la paix doit être une composante structurellement déterminante de notre armée qui nécessite une réforme qualitative et quantitative.

8.5.1 Pas de sécurité humaine sans protection militaire

Le monopole étatique démocratiquement contrôlé de l'usage de la force, fondé sur l'état de droit, est l'une des plus grandes réalisations de toute civilisation. La sécurité humaine ne peut être efficacement protégée sans la police et sans l'armée. Cela peut facilement être démontré par une comparaison internationale – tout comme le constat selon lequel une augmentation du nombre de forces de police et de forces militaires au-delà d'un certain seuil ne conduira plus à une augmentation supplémentaire de la sécurité, mais, au contraire, minera et sapera la sécurité acquise.

Située au cœur de l'Europe, la Suisse est entourée d'une large ceinture d'États constitutionnels profondément pacifiques et démocratiques qui sont ses amis. Jusqu'à présent, ils se sont montrés prêts à supporter tout le fardeau de la construction et du maintien de l'ordre de paix européen même sans la Suisse. L'abolition de l'armée suisse n'aurait donc très vraisemblablement pas de conséquences dramatiques pour la sécurité européenne, mais elle constituerait un signal clair de désolidarisation à l'égard de l'ONU et des personnes vulnérables.

rables vivant dans des contextes fragiles. Les pays voisins devraient également intensifier leurs efforts – par exemple dans l'espace aérien si la Suisse ne se préoccupait plus de la sécurité de son propre espace aérien.

En outre, une telle démarche comporterait des risques pour la sécurité intérieure. En cas de menace terroriste sur la ligne ferroviaire Berne-Zurich, qui ne peut être totalement exclue – pour ne citer qu'un exemple –, ou de coupure totale d'électricité accompagnée de pillages et éventuellement d'activités politiques incontrôlées, les quelque 18'000 forces de police suisses atteindraient rapidement leurs limites. Pour assister la police si nécessaire, il faut une armée plus petite, plus professionnelle, mieux formée et organisée pour pouvoir faire face à de tels cas et contribuer efficacement à la protection de la population.

Des études comparatives menées par l'Institut pour l'économie et la paix et le groupe de réflexion proche de l'industrie financière Value Penguin montrent que la Suisse est soit le pays le plus sûr et le plus pacifique du monde, soit l'un des cinq premiers pays. L'un des deux classements montre une « pénalité » parce que la Suisse fait des efforts militaires qui dépassent de loin les besoins. L'optimum en termes de politique de sécurité ne serait donc atteint qu'après une redistribution claire des fonds militaires vers les mesures de promotion de la paix (de toute façon beaucoup moins coûteuses).

8.5.2 La promotion de la paix doit devenir un élément structurant de l'armée

La formation, l'équipement et l'organisation des forces armées, ainsi que les procédures d'autorisation, doivent être adaptés de telle manière que la Suisse puisse, si nécessaire, participer aux grandes missions internationales de consolidation de la paix en l'espace de quelques semaines.

En 2016, 295 militaires suisses ont été engagés dans le domaine de la promotion de la paix. La seule opération armée, et devant par conséquent être approuvée par le Parlement, est celle qui a été mise en place au Kosovo (KFOR, pour une durée limitée) et en Bosnie-Herzégovine (EUFOR Althea, pour une durée non-limitée). Le Conseil fédéral a par ailleurs déployé plusieurs observateurs militaires et officiers d'état-major suisses non armés isolés : dans le cadre de la mission de surveillance du cessez-le-feu de l'ONU en Israël, en Syrie et au Liban (UNTSO), en République démocratique du Congo (MONUSCO), au Soudan du Sud (UNMISS), au Mali (MINUSMA), au Sahara occidental (MINURSO) et au Cachemire. Certains instructeurs suisses sont par ailleurs actifs dans des centres de formation régionaux pour la promotion de la paix au Ghana et au Kenya, et dans la formation d'unités de génie en Afrique de l'Est.

Ces 295 membres des forces armées en mission de promotion de la paix ont généré des coûts de 58,9 millions de francs. La promotion de la paix ne représente donc que 0,18% de l'ensemble du personnel militaire et de 1,27% des dépenses courantes de défense nationale. Ces activités très modestes sont assujetties à une exigence d'approbation parlementaire grotesquement stricte. Même le déploiement d'un seul militaire armé est soumis à l'approbation du Parlement, ce qui n'a aucun sens et doit être considérablement simplifié.

En tant qu'État actif et interconnecté à l'échelle internationale, la Suisse a tout intérêt à ce que les conflits violents soient contenus et réglés. Cela nécessite souvent une présence militaire internationale légitimée par l'ONU. Les forces armées suisses peuvent apporter des qualités et des atouts appréciés dans le cadre de telles missions : un personnel militaire hautement qualifié qui parle plusieurs langues et possède des compétences interculturelles – autant d'aptitudes très demandées, voire vitales, dans les situations de guerre civile.

À ce jour, l'armée suisse ne dispose cependant pas de troupes spécialisées dans les opérations de soutien à la paix (OSP). Bien que la promotion internationale de la paix, tant dans la Constitution que dans la loi, soit l'une des principales missions de l'armée, celle-ci a jusqu'à présent fermement refusé de reconnaître cette mission comme composante structurellement déterminante. Cela signifie que les opérations de soutien à la paix ne sont pas anticipées dans l'organisation, l'équipement et la formation de l'armée. De plus, l'expérience acquise dans le cadre de ces missions n'est guère transmise à l'intérieur de l'armée.

L'argument est que les processus d'approbation politique sont de toute façon déjà si longs qu'en cas de demande de participation à une opération de soutien à la paix de la part des Nations Unies, de l'OSCE ou de l'UE, il reste suffisamment de temps pour établir les capacités nécessaires. Toutefois, la Suisse peut et doit formuler des demandes de participation à des missions de façon proactive, surtout si elles présentent un degré élevé d'urgence. Si, par exemple, un besoin se faisait sentir en Ukraine de consolider les Accords de cessez-le-feu de Minsk par une opération de soutien à la paix (OSP) dirigée par l'OSCE, une action rapide serait très probablement nécessaire. La Suisse s'étant déjà engagée en Ukraine par le passé, et disposant de bonnes connaissances et de bons contacts, elle pourrait de nouveau apporter une contribution importante à un stade précoce en cas d'opérations de soutien à la paix. En particulier, ce sont précisément les milieux politiques qui critiquent l'OTAN qui devraient avoir un intérêt à ce que la Suisse joue un rôle proactif en Ukraine. Mais cela nécessite un raccourcissement des processus décisionnels et une préparation opérationnelle accrue.

8.5.3 Plus petit et plus professionnel : mandat, armement, effectif

Il s'agit maintenant de remédier rapidement aux failles du Développement de l'armée (DEVA) et réduire et professionnaliser les effectifs et moderniser les forces armées désormais à même de répondre à des exigences élevées. D'importantes ressources financières peuvent être économisées grâce à une réforme gravitant constamment autour des défis à relever.

Le PS a régulièrement présenté des concepts globaux pour la modernisation de l'armée et, dans ses déclarations sur le Rapport sur l'armée, le Rapport sur la politique de sécurité et le Développement de l'armée, il a fait des déclarations détaillées sur les priorités d'une politique militaire moderne en ce 21^e siècle mondialisé :

Mandat : la protection de la sécurité humaine dans la zone déterminante pour la Suisse doit être un élément central de la mission confiée à l'armée. Le domaine pertinent de la politique de sécurité de la Suisse va bien au-delà de son propre territoire et englobe également l'Europe de l'Est et du Sud, comme le Conseil fédéral l'a souligné de manière convaincante au chapitre 2 de son Rapport sur la politique extérieure 2016.

Doctrine militaire et armement : l'accent mis sur la sécurité humaine, qui est au moins équivalent à la mission de défense, implique la renonciation à une doctrine militaire et à un armement qui, dans l'espace densément peuplé d'Europe centrale, ne pourraient être utilisés au sein de la population civile que moyennant des sacrifices considérables. Dans une doctrine moderne, la reconstruction de la capacité de combat terrestre des forces aériennes a aussi peu de place que la planification d'opérations à grande échelle du combat interarmé dans une guerre hautement mécanisée. De la même manière que la Suisse a abandonné son programme d'armement nucléaire – qu'elle a poursuivi pendant des décennies en mobilisant de grandes ressources – à la fin de la Guerre froide, parce que les armes nucléaires ne détruisent que ce qui devrait être protégé et défendu, la Suisse doit également s'abstenir de

préparer d'autres scénarios de guerre qui pourraient être activement menés par l'armée seulement avec un nombre insupportablement élevé de victimes civiles. Le mandat de défense doit être adapté à des scénarios qui ne sont pas liés à des conséquences apocalyptiques.

L'armée a sans aucun doute besoin de chars de combat à roues et de chars de grenadiers, avec un armement léger à moyen, d'armes légères et de petit calibre et de capacités anti-chars. Il y a également pénurie d'hélicoptères, d'avions de transport et de drones légers de reconnaissance. Des investissements sont nécessaires dans des moyens de communication renforcés et à la pointe de la technologie, mais en échappant à une informatisation complète de l'armée. Dans une approche décentralisée de la sécurité humaine, il n'est pas nécessaire de procéder à l'extension complète des opérations sur réseau (*Network Enabled Operations NEO*), ce qui entraînerait des risques techniques élevés et des coûts hors de portée. Il est impératif de disposer d'une force aérienne performante. Cependant, la durée de l'utilisation des F/A-18 doit et peut être prolongée par leur préservation et leur modernisation, par un concept européen du système de détection et d'alarme précoce et par la coopération.

Effectif : l'armée actuelle n'est pas assez professionnelle, accorde trop peu d'attention à la grande diversité de la société et, au lieu de cela, compte trop sur une masse sous-qualifiée. Les problèmes d'effectif actuels dénoncés par le chef de l'armée n'ont rien à voir avec la grande attractivité – bienvenue ! – du service civil, mais sont une conséquence du fait que le DEVA augmente les effectifs de l'armée active de 120'000 à 140'000 militaires (voir aussi 8.2.4). L'armée pourrait facilement supporter des départs encore nettement plus importants vers le service civil si – comme promis politiquement – elle se contentait d'un effectif de 100'000 soldats. Même l'effectif de 140'000 militaires au maximum, qui n'est ni nécessaire ni souhaitable, pourrait être atteint sans difficulté si étaient reconnus comme faisant partie de l'armée active (1) les membres de l'armée qui sont en dernière (dixième) année de service militaire (environ 17'000) ; (2) les recrues nouvellement affectées à l'armée au cours de la première ER, en milieu d'année (environ 6700) ; et (3) les militaires en service long, qui restent disponibles pendant quatre ans après avoir quitté l'armée active (environ 12'000) et qui peuvent être mobilisés pour de l'assistance et du service actif à tout moment. Il est également urgent d'augmenter sensiblement le nombre d'officiers spécialisés et de spécialistes.

Toutes ces mesures pourraient être mises en œuvre immédiatement et sans perte de sécurité. Le PS – comme le Conseil fédéral à l'époque – reste en outre convaincu qu'une armée de 80'000 militaires motivés et bénéficiant d'une excellente formation produit plus de sécurité que l'armée actuelle, que les gens fuient en masse par frustration. La lutte contre l'homophobie, le sexisme et la discrimination est également nécessaire dans une armée qui comprend aujourd'hui un tiers de personnes naturalisées. L'interdiction de la discrimination et le *Diversity Management* doivent faire l'objet d'une attention beaucoup plus grande que jusqu'à présent. Pour répondre aux exigences d'une armée de conscrits des « citoyens en uniforme », un canon de valeurs contraignant est nécessaire.

8.5.4 Davantage de sécurité à moindres frais grâce à l'eupéanisation

Le PS préconise des mesures pragmatiques en faveur de l'eupéanisation de la politique d'acquisition d'armements et en faveur de l'eupéanisation de la politique de défense et de sécurité, afin qu'il soit possible d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts.

Au niveau mondial, ni la Suisse ni les autres pays européens ne peuvent atteindre seuls leurs objectifs en matière de politique étrangère et de sécurité. D'un point de vue global, la

position démographique et économique de l'Europe est de plus en plus faible. Des efforts accrus sont nécessaires pour défendre et sauvegarder les valeurs européennes. Compte tenu, notamment, des défis posés par Trump, Poutine et Erdogan, une coopération active est cruciale pour la protection et la promotion de l'état de droit, des droits de l'homme, du modèle social européen et du développement durable, et donc pour l'approfondissement de la politique étrangère et de sécurité commune. Ce n'est que si l'Europe parle d'une seule et même voix sur la scène internationale qu'elle peut faire valoir ses intérêts en matière de politique de paix et de sécurité. Ni la Suisse ni aucun autre pays ne peut le faire seul.

En matière d'acquisition d'armements, de politique de défense et de représentation des intérêts mondiaux, il importe de rendre l'Europe plus indépendante tant des États-Unis que de pays autoritaires comme la Turquie ou les États du Golfe : la réduction des importations d'armes en provenance des États-Unis et l'arrêt des exportations d'armes vers les États du Golfe constituent des objectifs importants. C'est pourquoi le développement et la production des biens d'armement au sein de l'Europe doivent être organisés sur la base d'une répartition du travail, et des crédos tels que « *pooling and sharing* » et « *smart defence* » doivent enfin prendre tout leur sens : coopération européenne renforcée afin d'éviter les doubles emplois, de réduire les coûts et d'atteindre malgré tout une plus grande efficacité (voir aussi 8.1.4).

L'europanisation de la politique étrangère et de sécurité offre également l'occasion de rendre plus difficiles des actions unilatérales menées en solo par tel ou tel État européen et l'occasion de contrecarrer des actions néocoloniales très discutables menées en Afrique par des pays européens – comme la France en Libye en 2011 ou l'Espagne au Maroc en 1975 : L'Espagne a cédé à cet État autoritaire l'administration du Sahara occidental au mépris du droit international et défend cette politique jusqu'à aujourd'hui.

Ces dernières années, la Suisse a pris des mesures provisoires en faveur de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. Cependant, le débat public est inexistant et il manque des objectifs stratégiques définis. La Suisse et l'Agence européenne de défense (AED) ont certes conclu un accord-cadre le 16 mars 2012. Il n'est toutefois pas juridiquement contraignant. Il définit simplement le cadre de la coopération et n'est pas lié à des objectifs clairs. Il a donc fallu plus de cinq ans au Conseil fédéral pour approuver, le 5 avril 2017, le premier projet de coopération avec l'AED auquel la Suisse participe : une étude sur la protection des systèmes autonomes contre les attaques hostiles. Cela va dans la bonne direction, mais c'est tout à fait insuffisant pour fournir une nouvelle base à la politique d'armement, qui se caractérise par des augmentations de coûts et une mauvaise gestion.

L'objectif doit être de renoncer aux helvétisations, de se procurer seulement des systèmes européens éprouvés sur le principe de « l'achat prêt-à-porter » et d'offrir de nouvelles perspectives à sa propre industrie dans le cadre d'une production d'armement européenne. Toutefois, une telle politique exigerait impérativement que l'industrie européenne des armes s'abstienne de toute exportation en dehors de l'Europe et, avant toute chose, cesse de fournir des pays autoritaires tels que l'Arabie saoudite, les autres États du Golfe, l'Égypte, le Maroc et la Turquie.

8.6 Perspectives : contribution accrue de la Suisse à un monde plus pacifique

Le Global Peace Index fait état d'une tendance fondée sur une opposition. Les régions se développent là où la violence décline massivement. Tel est le cas, espérons-le, des quelque 25 contextes fragiles – en soi un petit nombre – dans lesquels la violence a malheureusement augmenté considérablement ces dernières années. Cette augmentation de la violence dans des contextes fragiles est plus qu'une catastrophe humanitaire moralement inacceptable. Plutôt, ces zones d'effondrement de l'état de droit, de violence armée, de torture et de déplacement, ainsi que de corruption, de criminalité organisée et de terrorisme menacent la paix et la sécurité dans le monde entier, y compris chez nous.

Il n'y a cependant aucune raison de se résigner. Au contraire, l'énorme succès rencontré par les régions caractérisées par une forte diminution de la violence montre que le large éventail d'instruments diversifié décrit par les Nations Unies dans l'Objectif 16 de l'Agenda 2030 peut se révéler très efficace. Il existe des zones en pleine croissance où le système de sécurité collective déploie ses effets et assure la protection humaine élémentaire : par la réforme du secteur de la sécurité ; le désarmement et la réinsertion des combattants dans la société ; l'élimination des restes explosifs de guerre ; le système mondial de contrôle des armes légères et de petit calibre, qui est en cours de création depuis 2005 ; des forces militaires et de police subsidiaires dans le cadre de missions globales de paix et de sécurité des Nations Unies ; des sanctions ciblées à l'encontre de personnes ou de groupes de personnes occupant un poste à responsabilité qui menacent la paix, commettent des crimes de guerre et violent les droits de l'homme.

Afin d'éviter la violence et d'accroître la sécurité humaine de façon durable, des programmes à long terme agissant sur les structures sont également nécessaires. Ils permettent de créer la sécurité par l'égalité sociale, des institutions saines et des politiques inclusives. Par cet objectif, la coopération internationale au développement se concentre de plus en plus sur les contextes fragiles et la lutte contre les causes structurelles de la violence (base programmatique : Objectif 16 de l'Agenda 2030 des Nations Unies). Un facteur décisif de succès dans ces processus de paix est l'accent mis sur les femmes et d'autres groupes vulnérables de la population (« *Gendering Security* »).

La lutte contre les causes des conflits comprend le travail sur le passé ; l'inclusion politique et sociale ; la transformation des conflits, dont le succès est mesuré à l'étendue de la confiance instaurée entre les parties à un conflit, à l'égard des conflits transfrontaliers et des ressources transfrontalières (en particulier l'eau) et à l'augmentation de la capacité des États de résister aux crises. Une reconstruction rapide, la poursuite et la condamnation des criminels de guerre et un travail sans concession sur le passé sont essentiels à la réconciliation et à l'inclusion dans les institutions réformées de l'État, dans la perspective d'assurer la paix à long terme. À cela s'ajoutent la maîtrise des armements et le désarmement, l'utilisation des matières premières naturelles durable et réductrice des conflits, de même que l'assèchement effectif des flux financiers déloyaux et illicites (« *illicit financial flows* »), qui représentent des milliards de dollars.

L'objectif de paix et de sécurité humaine exige dans ce contexte une nouvelle priorité : la prévention. Une politique cohérente et dotée de ressources suffisantes pour la prévention des guerres et des conflits est beaucoup plus prometteuse et moins coûteuse que la conduite des guerres ou la tentative de contenir les conflits armés par des moyens militaires. Le

but n'est pas d'accroître l'armement et le repli sur soi, mais d'assurer la stabilité en vertu du droit international et de renforcer les forces constructives sur le terrain grâce à un développement massif de la coopération internationale, en particulier dans les contextes fragiles.

Dans ce contexte, il est scandaleux que la Suisse réduise ses dépenses de coopération internationale de 300 millions de francs suisses entre 2015 et 2020, tout en augmentant ses dépenses de défense nationale de 1,2 milliard de francs suisses sur la même période. Ceux qui veulent la paix doivent investir dans la promotion de la paix et la coopération internationale.

Il est illusoire de croire que les avions de combat, les chars d'assaut et l'artillerie peuvent empêcher les problèmes de sécurité modernes de franchir la frontière. Par conséquent, l'armée doit elle aussi axer ses activités systématiquement sur la protection de la sécurité humaine. Si l'on fait de la promotion de la paix une caractéristique structurante de l'armée suisse, sa capacité de contribuer à la protection de la sécurité humaine dans le monde va considérablement augmenter par rapport à la situation actuelle.