

Sécurité Internationale



Coopération: vues et visions



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI
DEPARTMENT FEDERAL D'AFFAIRS EXTERIURS
SWISS FEDERAL DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS

ZiSP Zentrum für Internationale Sicherheitspolitik
CPSi Centre de Politique de Sécurité Internationale
CiSP Centro di Politica di Sicurezza Internazionale
Centre for International Security Policy



Table des matières

Introduction Jean-Jacques de Dardel	p. 3
Risques, crises, ruptures: une nouvelle donne Patrick Lagadec	p. 4
Adaptation des structures de sécurité aux menaces contemporaines Theodor H. Winkler	p. 8
Ressources nationales et coopération entre civils et militaires Peter Foot	p. 11
Coopération militaire dans le cadre d'une stratégie de prévention et de stabilisation Andreas Wenger	p. 15
La sécurité du cyberspace: un défi international Richard V. Houska	p. 19
Sécurité nucléaire: coordination et coopération internationales Denis Flory	p. 23
Le rôle de la coopération dans l'éradication des mines antipersonnel Martin Dahinden	p. 27
Réévaluation de l'action conjointe dans la lutte transnationale contre le terrorisme Doron Zimmermann	p. 31

CPSI

Le Centre de Politique de Sécurité Internationale (CPSI) est l'instance principalement compétente au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour tous les aspects de politique étrangère ayant trait aux questions de sécurité. En coopération avec les services concernés du DFAE et en étroite collaboration avec le DDPS et les autres départements concernés, il assure la cohérence de la politique de sécurité de la Suisse par rapport à la politique étrangère dans son ensemble.

Directement subordonné au Secrétaire d'Etat du DFAE, le Centre comprend les trois sections suivantes: la section Sécurité internationale (SSI), la section Maîtrise des armements et désarmement (SMAD) et la section Opérations multilatérales de sécurité internationale (SOMS).

Centre de Politique de Sécurité Internationale (CPSI)
Monbijoustr. 20
CH-3003 Berne, Suisse
ZISP@eda.admin.ch
www.eda.admin.ch/securite_internationale

Introduction



Chère lectrice, cher lecteur,

Notre environnement stratégique et humain évolue rapidement et notre société globalisée nous place toujours plus en interaction avec des situations nouvelles. Les problèmes eux-mêmes tendent à se combiner et à s'entrelacer, pour constituer des risques complexes dont l'importance et les conséquences deviennent difficilement prévisibles. A cela s'ajoutent des antagonismes qui prennent des dimensions planétaires, mus par des logiques souvent mal comprises, où la culture et l'Histoire ont une importance parfois sous-estimée.

La Suisse n'est pas simplement spectatrice de ces évolutions souvent dramatiques, qui s'accroissent par saccades. Quelle que soit la nature des réponses que les uns ou les autres veulent apporter aux risques contemporains, aucune composante de notre pays ne peut être dissociée du contexte international. La variété des problèmes, leurs multiples facettes et leurs ramifications sauvages interdisent la mise en place de solutions uniques, calibrées selon un seul système de mesure. Non seulement les problèmes exigent des réponses à la fois multilatérales et multidimensionnelles, mais les solutions doivent avoir la capacité d'évoluer afin d'accompagner le développement des problèmes.

Il ne suffit donc pas de construire et d'entretenir des réseaux, il faut les faire évoluer. C'est la partie la plus délicate de la coopération, mais la plus essentielle aussi, car certains risques – à l'instar du terrorisme – tendent à se transformer plus rapidement que les contre-mesures et les réponses qui leur sont apportées. Les interactions entre partenaires doivent donc être vivaces, dynamiques et transparentes. Elles ne peuvent s'embarrasser de préjugés et doivent être ouvertes à des regards nouveaux. Elles doivent se fonder sur une attitude, un penchant et un instinct de coopération et d'adaptation, et non plus seulement sacrifier aux nécessités de prises de participation et d'influence d'intervenants extérieurs.

Paradoxalement, alors que la stabilité de l'environnement stratégique requiert des moyens matériels d'autant plus importants que le phénomène d'obsolescence n'aura jamais autant pesé sur les structures et le matériel, des contraintes budgétaires toujours plus rigoureuses tendent à en limiter le déploiement. Il devient dès lors primordial de créer et d'exploiter des synergies entre partenaires. Outre l'indispensable maillage international des systèmes sécuritaires pour faire face aux menaces complexes, ces synergies doivent aussi contribuer à la faisabilité de solutions complexes.

Cette brochure, consacrée à la coopération internationale en matière de gestion des risques, se veut simultanément être l'une des passerelles pour l'échange de vues sur des questions sécuritaires et l'illustration d'une volonté commune de parvenir à des résultats concrets et positifs. Elle rassemble des réflexions inspiratrices quant à la substance et à la détermination de faire face ensemble aux menaces et risques contemporains. ■

Jean-Jacques de Dardel

CPSI

Jean-Jacques de Dardel

L'ambassadeur Jean-Jacques de Dardel est le chef du Centre de politique de sécurité internationale du Département fédéral suisse des affaires étrangères.

A compter de l'été 2004, il prendra la direction de la Division politique I, qui a la charge des questions concernant l'Europe, le Conseil de l'Europe et l'OSCE.

Jusqu'en 2000, il a été le représentant personnel du président de la Confédération suisse auprès de l'Organisation internationale de la francophonie.

De 1981 à 1996, il a été en poste à Vienne, Washington, Canberra et Paris, ainsi qu'à Berne.

Il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'Institut universitaire des Hautes études internationales de Genève ainsi que d'une licence en économie de l'Université de Genève.

On lui doit plusieurs ouvrages et articles sur la politique étrangère et la politique de sécurité, la coopération au développement et l'art contemporain.



Risques, crises, ruptures: une nouvelle donne



Patrick Lagadec

Note de l'éditeur: Dr. Coral Bell est actuellement chargée de recherche au «Strategic and Defence Studies Centre» de l'Université Nationale Australienne.

11 Septembre 2001: la rupture des règles du jeu. La rupture la plus spectaculaire dans l'univers des risques, mais ce n'est pas la seule. La conjugaison d'une affection pulmonaire grave et de l'aviation mondiale, capable de transporter le SRAS d'un point du globe à un autre en quelques heures, et les paradigmes de la santé publique sont à redéfinir dans le monde entier. Un incident technique – «un événement de 9-10 secondes» – qui se produit dans un réseau vital, et c'est un quart de l'Amérique du Nord qui est plongé dans le noir; même scénario quelques semaines plus tard en Italie. Une vache folle et, en 24 heures, le marché américain de la viande vacille.

Et maintenant, 11 mars 2004: Madrid. Il ne se passe pas une semaine sans qu'une crise totalement imprévisible s'inscrive à notre agenda. Choc terrible: nous étions si sûrs de nos modèles d'analyse des risques, si fiers de nos outils de gestion des crises.

Les modèles

Les modèles que nous avons utilisés pour régler les crises internationales et pour nous mettre à l'abri d'un holocauste nucléaire – dans feu le XX^{ème} siècle – sont probablement dépassés. Coral Bell nous avertissait dès 1978:

«Notre erreur et notre malheur viennent de ce que la réflexion académique sur la gestion des crises a démarré avec la crise des missiles de Cuba en 1962. [...] On a eu un peu l'impression d'assister à un bras de fer entre deux adversaires. [...] L'épisode ressemblait à s'y méprendre à une partie d'échecs diplomatiques. [...] Or, s'il fallait prendre un jeu comme modèle de crise, ce n'est pas les échecs qui conviennent, mais une partie de poker dans un saloon d'un Far West sans foi ni loi, avec cinq ou six joueurs qui sont tous armés; il s'agit d'être prêt à appuyer sur la gâchette et non plus d'abattre ses atouts diplomatiques pour savoir qui va remporter la mise».

L'avertissement prend tout son sens actuellement. La scène mondiale est dominée par le diagnostic sans équivoque d'une commission présidentielle américaine en 1997:

«Notre défense nationale, notre prospérité économique et notre qualité de vie ont longtemps dépendu des services essentiels qui sont les piliers de notre société. À l'âge de l'information, il nous faudra reconsidérer ces infrastructures vitales – énergie, banque et finance, transports, services de santé et télécommunications.»

La gestion des risques dans le processus suisse de prise de décision

«Rappelez-vous le fameux tableau des catégories de Kant, qui essaye de résumer les notions fondamentales de la science classique: il est symptomatique que les notions d'interaction et d'organisation n'aient été que des bouche-trous ou ne soient même pas apparues.»

Ludwig von Bertalanffy, Théorie générale des systèmes

C'est dès 1990 que l'esquisse d'une analyse des risques pour le système politique suisse a été développée. L'évolution des connaissances et de l'informatique permettait de tenter une approche scientifique de l'ensemble des risques, dans l'optique de la politique de sécurité. Un projet interdépartemental débutait, qui allait se conclure en 1998 par un projet de brochure mort-née, essentiellement en raison de difficultés de communication entre experts et responsables du niveau politique.

Dans le contexte géopolitique d'un XX^{ème} siècle s'achevant, il s'agissait d'une tentative de quantifier les risques en fonction de catégories et de scénarios¹. Quatre indicateurs étaient utilisés pour ces évaluations: la dimension économique, le nombre des victimes, l'étendue du phénomène et le nombre de jours de privation des droits démocratiques. Des projections ont ainsi donné un panorama des risques pour la Suisse, les plus vraisemblables se situant dans le long terme et les plus impulsifs, à brève échéance.

L'effondrement de nombreuses certitudes et l'émergence de phénomènes nouveaux, la complexité croissante de la société occidentale, liée au développement des techniques et à l'accélération des processus ont imposé le constat d'une difficulté de composer avec les nouveaux risques et vulnérabilités. L'approche réductionniste avait montré ses limites: l'ère des analyses systémiques était arrivée.

«Ce n'est pas en perfectionnant la bougie que l'on a découvert l'électricité.»

Louis Schorderet, psychosociologue Suisse

Le fonctionnement de l'Etat fédéral suisse, selon le mode de la démocratie directe, est très coûteux en temps, comme en attestent la genèse d'une loi ou le traitement d'un référendum. En ce début de XXI^{ème} siècle, alors que des quantités énormes d'informations circulent à la vitesse de la lumière, cette lenteur induite par le système tend à imposer le principe de la réactivité au détriment de l'anticipation.

Par ailleurs, la communication a ceci de paradoxal qu'elle est un élément essentiel à la société mais que, simultanément, les grandes causes ont besoin de silence. Le moment est tout aussi déterminant qu'il est patent que l'intérêt de l'Etat n'est pas équivalent à la somme des intérêts individuels. Ainsi, dans leurs actions quotidiennes et sous les feux des médias, les autorités sont-elles à la recherche d'un permanent équilibre entre sur- et sous-réaction: dans la gestion des risques, le facteur le plus versatile est le facteur humain.

Patrick Lagadec

Dr. Patrick Lagadec est directeur de recherche à l'Ecole polytechnique de Paris. On lui doit la théorie des risques technologiques majeurs (1979).

Il s'est spécialisé dans la prévention et la gestion des crises. Actuellement, il élargit son domaine d'expertise et s'occupe de la gouvernance des organisations et des systèmes complexes face à des crises globales et à des changements de paradigmes en matière de sûreté, de sécurité et de maintenance.

Dr. Lagadec a publié un grand nombre d'ouvrages sur les aspects opérationnels et théoriques du défi que représente la crise globale.



Manhattan, 11 septembre 2001 (Photo Space Imaging)

► *La rapide prolifération et l'intégration des télécommunications et des systèmes informatiques ont connecté entre elles les infrastructures en un réseau complexe d'interdépendances. Ces interconnexions ont créé des enchevêtrements de vulnérabilités qui, combinés avec la pléiade des menaces émergentes, créent un risque sans précédent pour la nation.*²

Plutôt que d'essayer de détruire physiquement certains éléments de l'infrastructure d'un réseau, les terroristes peuvent chercher à utiliser comme une arme l'énorme capacité de diffusion de nos réseaux.³ Les terroristes du 11 septembre n'ont pas cherché à détruire un avion ou un aéroport. Ils ont utilisé le réseau de l'aviation commerciale pour attaquer des cibles civiles extérieures au système (tous les avions courant et faisant courir des risques potentiels, la FAA fut obligée d'ordonner la fermeture de tout le réseau commercial). De même, les menaces à l'anthrax n'étaient (apparemment) pas dirigées contre l'US Postal, l'opérateur postal américain, mais les attaquants avaient

la certitude que leurs lettres seraient distribuées et ils ont profité de cet effet de réseau.

En résumé, nous assistons à un glissement de nos vulnérabilités qui passent de «la destruction massive à la désagrégation massive».

Les outils

Les outils que nous avons forgés pour gérer les crises managériales sont aujourd'hui dépassés. Tout particulièrement après l'incident de Three Mile Island en 1979, des règles efficaces, des guides et des check-lists de toute nature ont été développés. Certains cas sont bien connus, tel l'épisode de la contamination criminelle du Tyle-nol auquel a été confronté Johnson and Johnson dans les années 80. Mais la partie est terminée: «Ci-gît la crise [conventionnelle]». Nous avons aujourd'hui de très nombreuses réponses... pour crises d'hier, mais les questions d'aujourd'hui ont changé radicalement. La nouvelle constellation des défis est composée d'événements non conventionnels qui, loin d'être de simples incidents ponctuels, reflètent des turbulences globales, des risques en temps réel et des effets domino hors échelle; nous sommes plongés dans un nouveau contexte mondial fait d'interdépendances vitales, d'ignorance scientifique et de pertes potentielles excédant les capacités des assurances. Et, *last but not least*, la «communication de crise» se transforme en «communication en crise», quand la couverture médiatique instantanée, la dramatisation des émotions et le manque de substance viennent dramatiser la crise. ►

² President's Commission on Critical Infrastructure Protection, *Critical Foundations, Protecting America's Infrastructures*, Washington D.C., 1998, p. ix.

³ Erwann Michel-Kerjan, de la Wharton School, a, le premier, établi cette distinction essentielle. Erwann Michel-Kerjan: «New Challenges in Critical Infrastructures: A US Perspective», *Journal of Contingencies and Crisis Management*, édition spéciale: «Anthrax and Beyond» (P. Lagadec rédacteur invité), Volume 11, Numéro 3, Septembre 2003, p. 132-141 (p. 133).

► La gestion des risques repose sur une triple démarche: analyse de la situation, analyse des vulnérabilités et analyse des risques. La première repose sur des faits, la deuxième se concentre sur les failles du système et la troisième élabore des projections. Comme les maillons d'une chaîne, elles s'imbriquent les unes dans les autres et constituent autant d'éléments de la conduite, à chaque niveau de responsabilité. L'analyse de la situation et l'analyse des risques procèdent d'une approche phénoménologique, alors que l'analyse des vulnérabilités est de conception structuraliste, focalisée sur les failles du système.

Gérer les risques, c'est savoir anticiper. Mais c'est tout d'abord savoir maîtriser les crises et les ruptures, lorsque les repères font défaut; c'est une phase dans laquelle les responsables sont limités à la réactivité. C'est ensuite garantir la pérennité du système par une analyse globale des risques, par des contrôles et des adaptations et par la prévention de risques spécifiques. Enfin, la projection anticipatrice n'est possible que si le système est cohérent, ce qui permet alors d'attribuer les ressources de manière optimale.

La gestion des risques ne livre pas de prévisions, pas plus qu'elle ne remplace le choix politique, stratégique ou technique: son intégration dans le processus de conduite, à tous les niveaux de responsabilités, vise à permettre à tous les décideurs de se prononcer en disposant de tous les éléments qui pourront guider leur choix, qu'il s'agisse des avis d'experts, de modélisations mathématiques ou de tout autre moyen approprié.

Depuis des lustres, le principe de milice a permis de développer un tronc commun pour la conduite des affaires. L'expérience acquise au sein des exécutifs communaux, cantonaux et fédéraux ainsi que le cursus militaire fournissent un savoir souvent basé sur l'empirisme. L'administration et les hautes écoles – notamment les Ecoles polytechniques fédérales, perfectionnent constamment la méthodologie et délivrent des analyses toujours plus pointues. La communication entre les experts et les divers responsables constitue alors le nœud du problème: les autorités, même si une certaine incertitude demeure, devront décider. Souvent, elles s'inspireront du principe de précaution mais en aucun cas elles ne pourront se soustraire à leurs responsabilités.

«La vérité est que vous savez toujours ce qu'il faut faire. Ce qui est difficile, c'est de le faire.»

Général H. N. Schwarzkopf ■

¹ «Risikoprofil Schweiz», Office central de la défense, 1998



Algérie 2003 (Photo DDPS)



- ▶ On ne saurait sous-estimer l'importance prise désormais par les réseaux. Ils sont devenus plus complexes et plus vulnérables, par suite des privatisations, de l'échelle des économies et de la globalisation. C'est, par exemple, ce qui a paralysé l'aéroport de Paris les 4 et 5 janvier 2003 (chaque compagnie aérienne a ses propres contractuels pour le dégivrage et ces sous-traitants n'étaient pas préparés à réagir à des situations non conventionnelles; certaines lignes aériennes n'ont personne ou presque qui soit capable de gérer des situations de crise). Les réseaux vitaux deviennent de plus en plus dépendants les uns des autres; une anicroche dans l'un peut amener une cascade de défaillances majeures dans les autres.

Phénomène de rupture

En résumé, nous sommes désormais confrontés à un phénomène de rupture. Et le temps presse. Car une dangereuse dynamique tend à se renforcer après chaque événement: désarroi des responsables (experts, cadres, gouvernements) d'un côté; défiance du public de l'autre. Ce qui renforce l'assurance et la détermination des auteurs des crimes, à qui on ouvre ainsi, en quelque sorte, un large champ d'action.

Il est urgent de revoir nos paradigmes et nos approches stratégiques. La discontinuité et la surprise, l'ambiguïté et l'ignorance n'ont pas encore trouvé place dans la plupart des modèles de management.

Or, leur place est centrale. Nous devons cesser de prétendre qu'«il n'y a rien de nouveau sous le soleil» (Ecclésiaste 1:8-10). Nous avons l'habitude d'avoir des réponses techniques, mais seules les réponses techniques ne suffisent plus. Nous devons nous tourner vers le questionnement et vers un processus de mise en commun systématique. Le refus des questions et la rétention de l'information rendent les problèmes insolubles. Le point crucial est d'avoir le courage d'identifier et de regarder en face les défis émergents. Rappelons-nous la leçon de base du rapport officiel d'enquête après le fiasco de l'ESB au Royaume-Uni.

«Une vaste majorité des ceux qui étaient impliqués dans la réponse du pays à l'ESB avaient l'intime conviction que la santé de l'homme n'était pas menacée. Au plus profond d'eux-mêmes, ils croyaient que c'était impossible». ▶



Hiroshima, 6 août 1945
(Photo Children of the Manhattan Project)



Toulouse, 21 septembre 2001 (Photo AZF sdis gers)



► Il est urgent de lancer des initiatives déterminées. L'entraînement des dirigeants à la surprise globale et l'«empowerment» des citoyens sont les clefs pour des avancées significatives sur le terrain.

Un exemple: après les alertes à l'anthrax de 2001 aux Etats-Unis, et les fausses alertes qui se sont multipliées en Europe et ailleurs, j'ai suggéré aux opérateurs postaux de lancer une opération internationale de «debriefing». Des représentants d'une trentaine d'opérateurs postaux, parmi lesquels celui des Etats-Unis, sont venus à Paris en novembre 2002 pour partager leurs expériences et pour établir des capacités opérationnelles communes en cas de crise grave. Un mois plus tard, c'était chose faite, et bien faite⁴.

Pour l'épisode du SRAS, qui impliquait beaucoup plus d'intervenants que l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et la Chine, on aurait dû lancer une initiative analogue. J'ai essayé, j'ai échoué: aucun intérêt réel. Mais, avec la globalisation croissante des activités sociales et économiques qui conduit à un accroissement des interdépendances, nous ne jouons plus aux échecs. Les réponses collectives doivent être fortes, inventives et ajustées à la mesure du nouveau jeu.

Néanmoins, la mobilisation progresse. Une *European Crisis Management Academy* a été créée en avril 2000 à Stockholm. Le mouvement s'est poursuivi avec la *Crisis Management Conference UE/US* qui s'est tenue l'été dernier au Centre de conférences de Minnowbrook, sous l'impulsion de l'Université de Syracuse (NY).

A une époque où un vent de mort semble se lever sur la planète, nous ne devons laisser passer aucune occasion de créer des dynamiques positives, écouter, inventer avec d'autres, suggérer, expérimenter, apprendre les uns des autres. Et toujours dans des perspectives vastes, «hors-cadre». Hegel disait: «A réalité inconcevable, concepts inconcevables»; je préférerais dire: «dynamiques inconcevables».

Je n'ignore pas que c'est dur pour les cultures traditionnelles. Ralph Stacey est clair: «Au moins 90% des manuels de management stratégique sont consacrés à la partie relativement aisée du management: le fonctionnement de la machine organisationnelle avec le moins de surprises possible. Or, la vraie tâche de la gouvernance consiste à gérer les exceptions, faire face à l'imprévisible, au choc des contre-cultures, et même à en tirer partie; il s'agit de traiter de l'instabilité, de l'irrégularité, de la différence et du désordre.»⁵

Les *Canons d'août*⁶ dont parle Barbara Tuchman dans *Le Secret de la Grande Guerre* ont écrasé l'Europe en 1914; aujourd'hui, les *Avions de septembre*, les *Trains de mars* et les autres vagues de ruptures émergentes imposent un nouveau terrain stratégique. Cela fait près de trente ans que je travaille sur la gouvernance stratégique de ces questions: les enjeux actuels ont une portée historique. Le principe est clair: «L'échec est hors de question» – nous avons la responsabilité collective de transformer les ruptures globales émergentes en opportunités globales émergentes. La feuille de route est claire: les défis inconcevables appellent des réponses inconcevables auparavant. L'impératif immédiat est clair: se mettre au travail sans plus attendre. ■

⁴ «Anthrax and Beyond», (rédacteur invité: Patrick Lagadec) *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 11 N° 3, 2003

⁵ *Strategic Management & Organizational Dynamics*, Pitman, London, 1996 (p. XIX-XX).

⁶ Barbara Tuchman (1962), *The Guns of August*, Toronto: Bantam, publié en français sous le titre: *Août 14*, Les Presses de la Cité, 1962.

Liens utiles:

European Crisis Management Academy
www.ecm-academy.nl

Ecole polytechnique de Paris
www.polytechnique.fr



Chernobyl, avril 1986
 (Photo UK Energy Department)



Adaptation des structures de sécurité aux menaces contemporaines



Theodor H. Winkler

La sécurité internationale est entrée dans une phase de profondes mutations. Le point de départ se situe à la fin de la guerre froide, cette période de bipolarité rigide, mais stable, entre les puissances en présence. Les attaques du 11 septembre 2001 et la guerre des Etats-Unis contre l'Irak ont encore accéléré le processus. Ce nouveau contexte va nécessairement entraîner une réforme tout aussi profonde du domaine de la sécurité et va rendre encore plus impératif le principe d'une bonne gouvernance de la sécurité.

Loin d'avoir mis un terme à l'Histoire, la fin de la guerre froide a provoqué son retour vengeur. Dans l'Europe du Sud-Est, dans le Caucase, et ailleurs, c'est dans le sang que l'on a tenté de redessiner les frontières. Le nationalisme et le fondamentalisme religieux se sont renforcés. En Afrique, des pays ont chancelé ou se sont effondrés, tandis que des pans entiers du continent menaçaient de sombrer dans des conflits endémiques. Les termes terribles de purification ethnique et de génocide ont refait surface dans le vocabulaire politique. En Europe, certes, les vieilles lignes de partition se sont écroulées – la réunification se faisant par l'élargissement des institutions euro-atlantiques, ce continent fait espé-

rer aujourd'hui la création d'une zone de stabilité, de paix et de droit – néanmoins, sur une bonne partie du pourtour européen, le nombre des réfugiés a explosé et la sécurité des personnes a reculé. Même s'il n'a pas déclenché de « choc des civilisations », le 11 septembre a mis en évidence de façon tragique la vulnérabilité inhérente à un monde interdépendant ainsi que la mondialisation du terrorisme. La décision de l'OTAN de riposter en recourant à l'article V de l'Alliance, pour la première fois de son histoire, a souligné le fait qu'un seuil important venait d'être franchi. Un nouveau Rubicon allait être franchi, le jour où les Etats-Unis ont décidé d'attaquer l'Irak et de diriger leur stratégie vers des attaques préventives. Et ceci avec ou sans résolution de l'ONU et sans égard pour l'impact inévitable au niveau international et au niveau des relations transatlantiques.

Nouvel environnement sécuritaire

S'il est encore trop tôt pour faire le point sur toutes les implications de cette mutation du contexte de la sécurité, plusieurs observations sont d'ores et déjà possibles:

- ▶ Dans le monde des traités de Westphalie, l'Etat nation était tenu pour le pilier incontesté de l'ordre international et, par voie de conséquence, la défense du territoire était considérée comme la première des tâches des forces armées. Ce monde a disparu, faisant place à une réalité beaucoup plus complexe, où la mondialisation concerne non seulement l'économie, mais aussi la sécurité. ▶

Les adaptations du « système de sécurité » suisse

En vertu du fédéralisme et d'un règlement complexe des compétences en matière de sécurité entre les cantons et la Confédération, on ne saurait parler d'un « système de sécurité » suisse. De manière simplifiée, la sécurité extérieure du pays est une tâche fédérale, dont la diplomatie et l'armée sont les instruments principaux. La dernière réforme de l'armée l'a confirmé: par la suppression des formations cantonales, avec l'Armée XXI, les compétences des cantons en matière militaire se limitent à des aspects administratifs. Quant à la sécurité intérieure, les cantons étant souverains en matière de police, la Confédération n'intervient que si un ou plusieurs cantons demandent assistance, afin d'attribuer des renforts de police (engagements intercantonaux de police) ou, si nécessaire, des éléments militaires engagés en appui.

Ce mode opératoire a donné satisfaction jusqu'ici. Lorsqu'il s'est agi du dispositif de sécurité autour du sommet du G8 à Evian en juin 2003, les limites de cette coordination ont cependant été atteintes. L'événement impliquait trois cantons et comportait une dimension internationale (collaboration avec la France et l'Allemagne). Tous les acteurs du « système de sécurité » sont conscients des lacunes de cette coordination, où un enchevêtrement de compétences limite la capacité de décider et d'agir rapidement en cas de crise aiguë. Les événements de grande ampleur (type G8) démontrent l'insuffisance de cette collaboration entre partenaires, soucieux de conserver leurs privilèges, et le manque d'unité de doctrine dans l'engagement des moyens. Quant aux ressources, on admet généralement que la Suisse manque de policiers. Le recours à l'armée à titre subsidiaire – économiquement intéressant à première vue – permet de combler ces lacunes, mais cette solution pourrait exiger des aménagements profonds à long terme.

Les conditions-cadres actuelles (en particulier les ressources financières et en personnel, les limites posées par le système de milice) et certaines évolutions récentes (nouvelle appréciation de la menace terroriste, baisse de la menace conventionnelle et de la défense territoriale, frontière floue entre sécurité intérieure et extérieure, etc.) montrent que des adaptations sont nécessaires. L'Armée XXI a pris en compte quelques aspects importants: accent sur la qualité au lieu de la quantité (baisse des effectifs, amélioration de l'équipement); flexibilité des moyens (brigades remplaçant les corps d'armée et les divisions, modularité); interopérabilité et coopération nationale et internationale accrue. L'équation était la suivante: compte tenu des ressources en diminution, il fallait conserver les compétences nécessaires pour faire face à une menace militaire conventionnelle devenue hypothétique, mais restant possible à l'avenir, tout en répondant plus efficacement aux missions exigées hic et nunc (engagements subsidiaires et de promotion de la paix).

Restent des questions fondamentales concernant les besoins croissants de coordination et de conduite dans des situations extraordinaires, et la nécessité d'augmenter encore l'offre de sécurité avec des ressources limitées, aussi bien pour la sécurité intérieure que pour les opérations de promotion de la paix. ▶

Theodor Winkler

L'ambassadeur Theodor Winkler est le directeur du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève (DCAF) et il représente le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) auprès des Centres de Genève, l'International Security Network (ISN) et la Maison de la Paix.

Il a publié plusieurs ouvrages sur le contrôle des armements, la prolifération nucléaire et les questions de sécurité internationale; il est également auteur de nombreux articles sur la sécurité internationale.



- ▶ On continue d'avoir besoin d'une défense militaire – dans certaines parties du monde, la guerre interétatique n'est pas à exclure – mais aujourd'hui il faut y adjoindre une capacité de réaction rapide et les moyens de parer aux nouvelles menaces globales, allant de la criminalité internationale organisée au piratage, en passant par Al Quaida.
- ▶ L'ennemi de l'intérieur se substitue de plus en plus souvent à l'ennemi de l'extérieur. La forme la plus répandue du conflit armé n'est plus la guerre traditionnelle, mais les dissensions et les conflits internes. Il n'est plus possible de faire une distinction claire entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Parallèlement, la frontière entre crime organisé et faction armée intérieure est devenue floue dans de nombreux pays. Le «seigneur de la guerre» est de retour. Souvent, c'est un chef d'entreprise qui fait cyniquement le commerce d'êtres humains, de stupéfiants, de diamants, de bois tropicaux ou d'armes. Il en a résulté une tendance à la prolongation indéfinie des conflits et à une inaptitude croissante à conclure la paix.
- ▶ Le monopole d'Etat de la force légitime est contesté. Il a fait faillite dans les Etats dits en désagrégation (toutes les Somalies du monde). Il s'est perverti dans les Etats autoritaires où, la nuit, une partie de l'appareil de sécurité se transforme en «escadrons de la mort». Il est aux abois dans les Etats post-totalitaires, où des institutions jeunes et vulnérables sont confrontées à un appareil de sécurité hérité du passé

et qui n'a pas subi de réformes. Il est court-circuité par la multiplication rapide des agences privées de sécurité et des sociétés militaires privées (SMP). Aujourd'hui, les quelque 100'000 gardes privés de sécurité qui opèrent en Israël constituent le premier secteur économique du pays. De même, dans l'Irak occupé, les SMP – fortes de plus de 10'000 hommes – forment le contingent militaire le plus important après les forces américaines.

- ▶ Les règles et les principes régissant l'usage de la force, que les membres fondateurs des Nations Unies avaient adoptés à l'unanimité, ont été remis en question, à moins qu'ils n'aient tout simplement été balayés. Confrontés à un défi fondamental, les USA ont tourné le dos à l'article 51 de la Charte. L'âge d'or du multilatéralisme de la seconde moitié du 20e siècle risque donc d'arriver à son terme. Et ceci au moment où la sécurité doit relever des défis mondialisés et complexes, qui exigent non pas l'affaiblissement de la coopération internationale mais son renforcement.
- ▶ Au niveau national, le contrôle démocratique de la sécurité par la société civile et par le Parlement reste insuffisant dans de nombreux pays post-totalitaires. Quand ils existent, les mécanismes de contrôle tendent à se concentrer sur les différents aspects de la sécurité (forces armées, forces paramilitaires, police, gardes-frontière, services de renseignement et de la sécurité du territoire, autres formations armées), mais ne sont pas en mesure de ▶

- ▶ Les autorités politiques sont conscientes de ces problèmes et plusieurs interventions parlementaires les ont évoqués. Au-delà de la mise en oeuvre des réformes acceptées par le peuple (réforme de l'armée et de la protection de la population), l'ère des grandes réformes, tous les 20 ou 30 ans (Armée 61, Armée 95, Armée XXI), est vraisemblablement révolue. Des aménagements ponctuels à intervalles plus rapprochés devront être envisagés.

Cette nécessité de penser l'avenir à moyen et long terme, tout en prenant rapidement les décisions exigées par la confrontation immédiate avec le réel (en langage militaire: «voir loin, commander court»), concerne aussi bien la sécurité de la population au quotidien et la lutte contre le terrorisme que la politique et la stratégie: position de la Suisse dans une architecture euro-atlantique de sécurité en développement (y compris la composante policière: système de Schengen); évaluation du système de milice et de l'obligation de servir dans un contexte socio-économique de moins en moins stimulant pour les citoyens; professionnalisation accrue des moyens militaires dans la plupart des pays pertinents pour la Suisse; remaniements structurels et des responsabilités au niveau fédéral (création d'un département fédéral de la sécurité?). Autant de questions à évaluer et à régler dans un tempo en accélération continue.

Une seule assurance dans ce film mouvementé: les certitudes d'hier sont sujettes à examen et ne seront probablement pas celles de demain, n'en déplaise aux tenants d'un certain folklore. Ces réflexions sont souvent source de malentendus: contrairement à ce que les médias propagent, ce que l'on pense, questionne, planifie, n'est pas toujours ce qui se réalisera, surtout dans un système politique aussi complexe que le nôtre. Il reste que l'appréciation continue de la situation, des lacunes du «système» et des mesures à prendre pour assurer la sécurité du pays est une tâche permanente des autorités politiques et de l'administration. Une fois les décisions prises, et soumises au verdict du peuple si nécessaire, elles sont mises en oeuvre en respectant la volonté du législateur et du souverain. ■

Philippe Welti
Ambassadeur, Chef de la Direction de la politique de sécurité,
Département de la défense, de la protection de la population et des sports
www.vbs-ddps.ch/internet/sicherheitspoliik/fr/home.html



Afghanistan, 2003
(Photo US Army)



- couvrir le tout comme un ensemble. Les SMP échappent en grande partie aux formes traditionnelles du contrôle démocratique et parlementaire. Ceci est particulièrement inquiétant au moment où la lutte contre le terrorisme change de cap et délaisse la protection des droits de la personne au profit du besoin de sécurité de la collectivité.

Réforme du secteur de la sécurité

En conséquence, la réforme de la sécurité et son contrôle par la société civile et par le Parlement sont devenus un préalable incontournable non seulement de la paix et de la stabilité, mais aussi du développement¹ à l'instar de la bonne gouvernance de la sécurité qui est devenue un préalable de la sécurité des personnes.

La sécurité n'est plus du ressort exclusif des forces armées. Elle ne se définit plus essentiellement en termes militaires. Pour faire face au nouveau spectre des menaces, il est indispensable d'avoir une coopération étroite et efficace entre toutes les composantes des appareils de sécurité.

Dans les Etats totalitaires, la sécurité relève de «poches de pouvoir» rivaux, peu disposés à collaborer entre eux et qui forment non pas «un Etat dans l'Etat», mais en fait «des Etats dans des Etats», facilement neutralisés par le dictateur selon la vieille formule «diviser pour régner».

Dans les démocraties, la sécurité doit se concevoir comme une série de vases communicants, où chaque unité dépend de l'autre. La loi doit prévoir pour chacune des composantes – des forces armées jusqu'aux agents de la circulation – une mission bien spécifique, unique et clairement définie, faisant partie d'une stratégie générale de la sécurité nationale qui aura été adoptée par le gouvernement et par le Parlement, après un large débat public, en pleine transparence politique. Chacune des composantes doit être responsable de la mission qui lui a été assignée, mais elle doit aussi être comptable de ses actes devant le gouvernement, le parlement et la société civile. Cela exige un accomplissement de la mission en pleine transparence. Cette transparence est le préalable du contrôle efficace par la société civile et le Parlement et conditionne le bon fonctionnement de la société civile et donc de la démocratie. A cet égard, les leçons qui ont été tirées en Europe centrale et orientale sont également valables pour la reconstruction des appareils de sécurité sur les ruines laissées par les dictatures (Irak, Afghanistan).

Le contexte de la sécurité requiert aujourd'hui une étroite collaboration au niveau national, mais aussi au niveau international. L'interopérabilité ne peut plus se définir en termes exclusivement mili-

itaires; une étroite collaboration est également requise dans les forces de police, chez les gardes-frontière et les agences de renseignements. Cela implique la possibilité de coopérer par delà les frontières institutionnelles. Par voie de conséquence, il devient encore plus nécessaire de renforcer le contrôle parlementaire.

Enfin, au niveau international, on a besoin de fixer des normes et des critères communs. La criminalité internationale et le terrorisme ne peuvent être combattus que si les services chargés de l'application de la loi mettent leurs informations en commun et s'ils sont en mesure de coopérer; les frontières ne peuvent être sûres que si les gardes-frontière des deux pays contigus suivent les mêmes procédures. On ne réussira à contenir les conflits que si, au lieu de se contenter de traiter les symptômes, on prend le mal à la racine. En définitive, la sécurité ne peut se construire que sur la base d'une large coopération internationale, ancrée dans le droit international.

Face à ces différentes tendances, la Suisse a créé, en automne 2000, le «Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces» (DCAF). Cette fondation internationale – 45 gouvernements de la région euro-atlantique et d'Afrique figurent parmi ses membres – a pour mission de recueillir et de systématiser les leçons tirées de la réforme et de la bonne gouvernance démocratique de la sécurité. De plus, par des projets montés sur le terrain, le Centre met les connaissances acquises à disposition des pays en voie de démocratisation. Le DCAF concentre actuellement son action sur l'Europe orientale et l'Europe du Sud-Est, mais des projets ont aussi démarré en Afrique et dans d'autres parties du monde. Le DCAF offre son assistance aux gouvernements qui sont en train de réformer leur appareil de sécurité (formulation d'une stratégie nationale de sécurité; documentation et législation sur le sujet; réforme des ministères; intégration et réforme des diverses composantes du système de sécurité); aux parlements (brochures, séminaires, renforcement du personnel de sécurité, organisation d'audits internationaux) et à la société civile («empowerment», propriété locale). Le DCAF est aussi très actif dans la promotion de normes et de critères internationaux communs concernant son domaine d'activité. ■

Lien utile:

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées
www.dcaf.ch

¹ cf. Programme de développement des Nations Unies, rapport sur le développement humain 2002, chapitre 4.



Drône Ranger
(Photo DDPS)

Ressources nationales et coopération entre civils et militaires



Peter Foot

Les attentats de Madrid en mars 2004 ont beau avoir été terribles, peu d'Européens sont prêts à penser que leur pays devrait privilégier les dépenses pour la sécurité et la défense en temps de paix. Rien de surprenant à cela. Dans les Etats démocratiques, il y a toujours une sorte de compétition entre le budget de la sécurité et de la défense et les autres dépenses de l'Etat. En temps de paix, comme en temps de guerre d'ailleurs, le coût de la défense nationale pose un problème économique à une société libre: ce qui est dépensé pour le militaire est perdu pour des investissements politiquement plus profitables. Même dilemme pour les services de renseignement, la police, les gardes-frontières et les forces paramilitaires, ces partenaires naturels et onéreux des forces armées, unis pour la sécurité nationale.

Un compromis budgétaire

Cependant, à l'aube du XXI^{ème} siècle, il existe un clivage gênant au cœur de la planification à long terme de la sécurité d'entités politiques pacifiques et en plein essor économique. La communauté politique sait pertinemment que la sécurité est bien autre chose que ce qui sort de la gueule des canons, et pourtant la réponse instinctive des sociétés développées aux problèmes de sécurité est encore bien souvent de présumer que cela regarde les militaires et leurs partenaires. Et qui plus est, – même dans les jours d'incertitude que nous traversons – les démocraties voudraient que la sécurité soit assurée sans qu'il soit porté préjudice à la prospérité du temps de paix.

En fait, la sécurité de l'Etat est un problème qui va plus loin que le simple budget militaire, et cela depuis bien avant la fin de la guerre froide. On peut en croire Georges Clémenceau: «La guerre est une affaire trop sérieuse pour qu'on la confie à des militaires». Les dépenses affectées à la sécurité ne peuvent pas être la chasse gardée des galonnés et autres responsables du budget de la sécurité.

Pour les gouvernements, le problème a toujours été le même: évaluer les risques et établir les priorités budgétaires en conséquence. Tout, absolument tout, contribue ou porte atteinte à la sécurité de l'Etat. L'«Etat sécuritaire» façon Etats-Unis, est une formule possible; le modèle scandinave de la «défense totale» en est une autre. Il existe

encore d'autres options, impliquant des équilibres subtils, parfois hasardeux, entre avantages économiques à long terme et force militaire à court terme. Les exemples ne manquent pas. La Finlande a connu la prospérité pendant cinquante ans, mais au prix de l'autonomie de sa politique extérieure. A la même époque, l'Islande faisait payer à un autre le privilège d'utiliser ses aéroports, et offrait ainsi à ses contribuables la gratuité de sa sécurité. La Grande-Bretagne s'est probablement sur-assurée militairement, au détriment de sa compétitivité économique pendant une grande partie de la guerre froide. Mesurant leur opposition en termes uniquement économiques, la Grèce et la Turquie ont payé trop cher l'appareil militaire que chacune a mis en place contre l'autre. La plupart des nouveaux membres de l'OTAN voient leur adhésion comme un moyen de s'offrir une défense à bon compte et attachent plus d'importance à la prospérité induite par l'UE qu'aux charges et responsabilités de l'alliance militaire.

Ce n'est donc pas d'aujourd'hui que la sécurité d'une nation passe pour être le produit d'un compromis entre des priorités budgétaires intérieures et son choix de positionnement international. Les pays ont pu donner des réponses variées au cours du temps, selon leurs priorités intérieures et internationales. Mais il y a une sorte de schéma-type qui reste identique – un certain équilibre entre ce que Franklin Delano Roosevelt appelait «être libéré du besoin (économique)» et «être libéré de la peur», le premier l'emportant généralement sur le second. Une question se pose aujourd'hui: les différents équilibres définis sur le plan national sont-ils la meilleure façon de relever les défis actuels? Autre question: vu la portée de ces défis, la gamme des options n'est-elle pas trop limitée?

Il est peut-être surprenant de remarquer que les problèmes de base restent ceux qu'avait relevés Franklin Roosevelt – incontestablement le plus grand chef d'Etat du XX^{ème} siècle dans la paix et dans la guerre – dans le discours des «Quatre libertés» qu'il a prononcé devant le Congrès le 6 janvier 1941, onze mois avant l'entrée en guerre des Etats-Unis.¹

«Dans les jours futurs, que nous cherchons à rendre sûrs, nous attendons avec espoir un monde fondé sur quatre libertés essentielles. La première est la liberté de parole et d'expression – partout dans le monde. La deuxième est la liberté pour chacun d'adorer Dieu comme il le veut – partout dans le monde. La troisième consiste à être libéré du besoin – ce qui sur le plan mondial suppose des accords économiques pour que chaque nation assure à ses habitants une vie saine et pacifique – partout dans le monde. La quatrième consiste à être libéré de la peur ce qui, sur le plan mondial, signifie une réduction des armements ►

¹ Toutes les citations sont de source gouvernementale US, Congressional Record, 1941, Vol. 87, Pt. I.

Peter Foot

Dr. Peter Foot est vice-doyen des études académiques du Département des études de défense au King's College, Londres.

Ses travaux de recherche sont en relation avec la formation militaire. Depuis 1998, il est membre fondateur du secrétariat du Partnership for Peace (PPP) Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes et président du comité de rédaction du Consortium.

Il intervient à titre de conseiller auprès du Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP), du Collège des forces armées canadiennes et de l'Université d'Irlande de Maynooth.



- *si poussée et si vaste à l'échelle planétaire qu'aucune nation ne soit en mesure de commettre un acte d'agression physique contre un voisin – où que ce soit dans le monde.»*

Le monde que Roosevelt envisageait pour notre époque, était donc «l'exacte antithèse du pré-tendu nouvel ordre de tyrannie» que les terroristes, dictateurs et autres «cherchent à créer en faisant éclater leurs bombes».

Défis et craintes

Manifestement, chacune des libertés nous interpelle de différentes façons aujourd'hui. La démocratie est peut-être diverse dans ses formes et loin d'être parfaite, son fonctionnement n'est pas avéré par le seul fait qu'elle est acceptée, mais il n'existe pas de meilleur modèle de légitimité politique. Le soutien que nous apportons aux régimes qui ne reconnaissent pas la liberté de parole met en question notre propre attachement à cette liberté. Dans de nombreuses nations pluriethniques européennes, la liberté de religion n'offre pas d'alternative – sans parler de cette Europe laïque qui ne tient souvent aucun compte des exigences du salut personnel. Pendant quelques décennies, l'Europe occidentale s'est libérée des difficultés économiques avec grand profit, mais cette libération est loin d'être éternelle. Nous dépendons tellement de choses aussi diverses que la stabilité du bas prix de l'énergie, l'absence de protectionnisme, l'intégrité des entreprises ou l'amélioration de l'équilibre budgétaire: or, aucun de ces éléments ne peut être assuré. Finalement, que craignons-nous le plus aujourd'hui?

La réactualisation des soucis de Roosevelt à propos de la prolifération des armes?

Une nouvelle guerre qui embraserait toute l'Europe? Ou, n'avons-nous pas d'autres craintes plus pressantes que les invasions de l'ancien temps, perpétrées par des puissances hostiles? Par exemple, les modifications liées au vieillissement de la population (à quoi s'ajoute dans certains pays l'effondrement des retraites), les contaminations humaines et agricoles, une catastrophe écologique ou la menace du terrorisme? Autrement dit, nombre de nos peurs engagent la responsabilité de multiples organismes, dont presque aucun n'est militaire. Certains sont gouvernementaux mais beaucoup appartiennent au secteur privé ou relèvent des deux. ►



(Photo DDPS)

La coopération civile-militaire suisse dans les Balkans

Depuis la fin de la guerre froide, les opérations militaires s'inscrivent dans un contexte politique et civil élargi, mettant en jeu de nouvelles influences où se combinent des facteurs politiques, voire économiques et sociaux, susceptibles de déclencher une crise ou issus d'un conflit.

Il est indispensable d'adopter une approche globale de ces facteurs ainsi que de la restauration des infrastructures et des institutions civiles si l'on veut créer des conditions stables et sûres, en brisant le cercle de la violence et en réduisant la nécessité du recours aux forces armées.

Dans ce nouveau contexte de sécurité, le maintien de la paix est l'une des composantes parmi d'autres de la gestion des crises dans des zones où les infrastructures et les institutions civiles ne fonctionnent plus. Le maintien de l'ordre, le soutien aux élections, l'observation du respect des droits humains, la restructuration de l'administration civile et judiciaire, le désarmement et la démobilisation des combattants, voire l'aide au retour des réfugiés, sont les nouveaux défis que doivent relever les forces armées ainsi que les organisations internationales et non gouvernementales.

La coopération civilo-militaire (CIMIC) vise à accroître la cohérence des réponses civiles et militaires aux crises ou au risque de crises, et à améliorer la coordination et la coopération entre le commandement militaire et les populations civiles – dont les autorités nationales et locales, mais aussi les organisations et agences internationales, nationales et non gouvernementales soutenant la mission.

SWISSCOY (Kosovo)

En 1999, lorsque la SWISSCOY a été déployée au Kosovo, la CIMIC se concentrait sur la reconstruction de bâtiments scolaires: deux ont été réparés avec US Aid, CRS/Caritas US. Par la suite, la SWISSCOY a été l'un des premiers contingents à passer du bâtiment aux travaux publics, avec la construction de ponts. Une coopération féconde et efficace s'est instaurée entre elle et la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC). En combinant leurs savoir-faire respectifs, elles ont construit 23 ponts et passerelles, utilisés par les populations locales comme les forces armées.

Initialement, la CIMIC soutenait les organisations internationales, les ONG et la population locale. Plus tard, des centres de CIMIC ont été créés pour coordonner et soutenir les activités d'organisations internationales et d'ONG, sans avoir eux-mêmes d'activités humanitaires ou économiques.

La plupart des activités relevant de la CIMIC s'inscrivaient à l'origine dans un cadre national, sans harmonisation avec d'autres activités. Cela les rendait moins efficaces, et entravait les échanges d'informations, d'une importance vitale dans la mise en place d'un environnement sûr. En nouant des contacts étroits avec la population locale, les centres de CIMIC ont nettement contribué à réduire les risques de violence. ►



(Photo DDPS)



- Le problème prend tout son relief quand on considère la protection des infrastructures vitales. La nourriture et l'eau, l'approvisionnement en énergie, les transports et les systèmes, les institutions financières, la sécurité publique et une constante confiance dans les structures gouvernementales, tout dans les sociétés libres peut être à la merci d'attaques et de destructions. Dans la plupart des pays européens, on a tendance à considérer ces préoccupations comme n'étant rien d'autre que les divagations d'une poignée de paranoïaques ou, prenant ses désirs pour des réalités, on préfère ne pas y penser. Il suffit pourtant de poser le problème pour en voir l'enjeu: ce qui, pendant une bonne moitié de la guerre froide, était tenu pour nécessaire en matière de défense civile et de planification nationale d'urgence s'est en grande partie effondré.

Privatisation de la sécurité

Certains éléments seront récupérables, mais les sociétés qui ont délégué d'importantes responsabilités au secteur privé auront particulièrement fort à faire. Les sociétés privées, surtout si ce sont des multinationales, ne sont pas là pour protéger l'intérêt national, et elles sont dans leur droit, – que le commerce se situe sur le plan national ou international – puisque leur raison d'être est l'enrichissement de leurs actionnaires. Quelles que soient les contributions qui sont attendues du secteur privé, il faudra quand même qu'elles soient payées, par des impôts ou par des emprunts publics.

Le terrorisme a aussi subtilement sapé le rôle des forces armées dans nos sociétés. Il fut un temps où la chose militaire avait un statut exceptionnel, fondé sur l'acceptation d'une responsabilité personnelle illimitée – c'est-à-dire jusqu'à la mort – dans la défense des intérêts nationaux. Le 11 septembre a montré toute l'importance que peuvent prendre les autres services publics, à qui on demande de sacrifier leur vie à un bien supérieur. Les attentats de Madrid ont montré que les menaces qui pesaient sur les habitants de la capitale espagnole relevaient de la responsabilité de la direction et du personnel des chemins de fer, de la police et des paramilitaires.

Parmi les victimes des conflits actuels, le nombre des civils dépasse de beaucoup celui des militaires de carrière. Depuis les attentats de Madrid, l'Europe se montre disposée à partager les renseignements et les informations qui peuvent servir à contrer le terrorisme ou les autres dangers menaçant l'ordre public. ►

► Perspectives

La sécurité, la stabilité économique et sociale mais aussi le développement sont inséparables car ils dépendent les uns des autres; les forces armées, les organismes civils et les agences doivent donc tendre en partenaires à des buts communs. Il faut ainsi que les forces armées et les organisations civiles parviennent à travailler convenablement ensemble, en liaison avec les forces armées multinationales.

Une bonne CIMIC doit favoriser la compréhension et resserrer les interactions entre les forces armées ainsi que les organisations et les pouvoirs civils à pied d'œuvre, de sorte que le pays soit moins contraint de s'en remettre à la présence de forces militaires de soutien à la paix.

Ce n'est pas une politique militaire à courte vue: la présence de forces armées vise à promouvoir le développement des structures civiles. La composante militaire est simplement un élément d'un cadre multifonctionnel et multi-organisationnel de règlement d'une crise complexe; si elle doit initialement prendre en charge des activités normalement assurées par des organismes civils, cela ne saurait être qu'un expédient à court terme.

En général, la composante militaire ne possède pas les ressources ni les compétences pour s'occuper de développement à long terme, qui doit être mis en oeuvre par ceux qui en disposent. Il faut donc que les activités militaires débouchent aussi rapidement que possible sur le transfert de responsabilité aux organismes civils compétents, de sorte que l'armée puisse se concentrer sur la sécurité. La CIMIC doit permettre aux responsables civils et militaires de mieux définir les priorités et la répartition des activités, et de les mener à bien dans la perspective d'un retrait aussi précoce que possible des troupes armées et d'un retour à la normale. ■



Briefing des pilotes lors du G8
(Photo DDPS)



² Peggy Noonan, 'Stay God's Hand', première publication dans Forbes ASAP, 30 novembre 1998. Texte intégral sur <http://209.157.64.200/focus/f-news/549652/posts>

► C'est évidemment très bien, mais loin d'être suffisant, si l'on vise à une certaine efficacité. Les organismes de renseignement, qui d'instinct recherchent le secret, ont à décider jusqu'où il faut qu'ils adoptent une dimension transnationale, et dans quelle mesure ils acceptent de partager l'information, l'analyse et les prévisions avec des organismes non gouvernementaux. Peut-on mettre fin aussi facilement au vieux monopole de l'information qui distillait l'information parcimonieusement même au sein des organismes gouvernementaux? Beaucoup en doutent. Il est devenu encore plus difficile d'accepter l'idée d'une réforme fondamentale, au vu des défaillances du renseignement à propos des armes de destruction massive en Irak. Et il se passera encore un certain temps avant de voir progresser la liberté de l'information.

Peggy Noonan, qui à une certaine époque écrivit les discours de Ronald Reagan, avait remarqué juste avant le 11 septembre:

«Il y a des choses qui vont nous prendre du temps. Nous devons pousser les milieux gouvernementaux à faire face à la terrible réalité. Ils savent que cela pourrait arriver demain, mais ils n'y ont pas attaché d'importance parce qu'Armageddon n'est pas une circonscription électorale. Nous devrions exiger davantage de nos services de renseignement extérieur et de nos systèmes de défense. Nous devrions demander à nos autorités – à l'échelon local, à l'échelon de l'Etat et à l'échelon fédéral – de prendre plus au sérieux la défense civile et la gestion des situations de crise.²»

Aujourd'hui, la circonscription électorale d'Armageddon existe – les attentats de Madrid l'ont créée en Europe. Reste à savoir comment les électeurs vont réagir. La communauté politique voit les tâches qui l'attendent, mais sa vitesse de réaction semble insuffisante. Les changements institutionnels sont toujours plus lents à venir que les idées qui finissent par introduire de force le changement. Les ressources nationales et la coopération entre civils et militaires ne suffisent qu'à moitié. La nécessité de redéfinir le sens de la sécurité, qui s'est substituée au discours stratégique professionnel depuis 1991, a fini par être saisie chez nous. C'est précisément sa place. ■



(Photo DDPS)



(Photo DDPS)

Coopération militaire dans le cadre d'une stratégie de prévention et de stabilisation



Andreas Wenger

Un an après le début de la guerre en Irak, les avis continuent de diverger sur la façon de faire face aux formes d'insécurité que nous devons à la mondialisation et ces divergences paraissent hypothéquer lourdement la création d'un ordre politique solide dans l'Irak d'après-guerre, la stabilisation des structures au Proche- et au Moyen-Orient ainsi que la lutte contre le terrorisme mondial et la prolifération des armes de destruction massive. Cependant, c'est le futur rôle des capacités militaires dans le cadre d'une vaste stratégie de prévention et de stabilisation qui aura le plus divisé l'opinion internationale pendant les débats sur l'Irak.

Avec les attentats de New York et de Washington, les défis asymétriques – tels les groupes terroristes équipés d'armes de destruction massive – sont devenus un facteur déterminant pour la structure des relations internationales.

Les Etats-Unis, n'étant plus disposés à rester dans une attitude d'expectative politique face à la question irakienne, ont accentué leur pression pour que le changement de régime se fasse par les armes.

De leur côté, les Européens ne contestaient pas fondamentalement la possibilité de désarmer l'Irak par des moyens militaires en cas de nécessité, mais ils n'étaient pas favorables à ce que les aspects militaires soient au centre de la stratégie internationale contre le terrorisme. A l'avenir, les débats sur les limites et les possibilités de la coopération militaire face aux menaces asymétriques vont se poursuivre autour de quatre problématiques: le droit international; les objectifs stratégiques; l'élargissement et la complémentarité des capacités militaires; la mise en place d'un processus de transformation militaire.

La force légitime devant les menaces asymétriques

Les événements du 11 septembre 2001 ont ouvert un débat très nourri sur les règles et les organisations qui, à titre exceptionnel et malgré l'interdiction générale de l'usage de la force, légitiment la menace et le recours à la force.

Les défis asymétriques lancés par des acteurs non étatiques posent aux Etats une question difficile, car ce sont les dispositions actuelles du droit international qui sont censées réglementer l'usage de la force par les Etats. Or, Etat directement concerné et puissance mondiale dominante, les Etats-Unis ont semblé pencher pour une doctrine de préemption unilatérale que l'on s'est accordé un peu partout à trouver insuffisante pour justifier une intervention militaire.

Certes, la nouvelle stratégie de sécurité des Etats-Unis envisageait l'option préemptive exclusivement dans l'optique d'une riposte à une double menace: le rayon d'action mondial des terroristes et les Etats voyous comme l'Irak et la Corée du Nord. Mais du fait de la nécessité d'adapter le concept de «menace immédiate» à ces risques nouveaux, la théorie a fait tomber la frontière entre guerre de préemption et guerre de prévention.

Les actions menées contre l'Afghanistan dans le cadre de l'ONU ont montré clairement que la controverse portait bien moins sur le droit à l'autodéfense contre des acteurs non étatiques que sur la préemption comme option possible contre des acteurs étatiques. La présentation de la stratégie de sécurité à l'occasion du débat sur l'Irak a conduit à une réflexion plus large sur le droit international et la politique. En Irak, il ne s'agissait pas de prendre des mesures de prévention contre un danger immédiat qui aurait menacé les Etats-Unis.

Depuis lors, les Etats-Unis s'emploient à relativiser la portée de l'option préemptive, en valorisant le rôle toujours central de l'ONU, de l'OTAN et des autres alliances.

Face à ces menaces d'un type nouveau, l'engagement des forces armées doit être compris comme faisant partie de la «défense», prise dans une acception plus large, l'écho international se faisant toujours plus fort sur le sujet. L'Union européenne et l'OTAN ont besoin que leur stratégie inclue l'option politique de l'action préventive.

Cela suppose toutefois la volonté politique de porter le débat dans un cadre multilatéral afin de définir les conditions – imminence et vraisemblance de la menace, proportionnalité des moyens – nécessaires à l'engagement des forces armées. Au moment où la politique internationale connaît une transformation fondamentale en raison des menaces asymétriques, il est inévitable de procéder à une adaptation prudente des règles internationales en vue de rendre une légitimité à la force. ▶



Andreas Wenger

Dr. Andreas Wenger est professeur adjoint de politique de sécurité suisse et internationale à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ).

Il dirige le Centre des études de sécurité, qui fait partie de l'EPFZ et il est directeur de projet à l'International Relations and Security Network (ISN), réseau pour les experts de la politique.

Ses principaux domaines d'intérêt sont les relations transatlantiques, la politique étrangère ainsi que la politique de sécurité des Etats-Unis et de la Russie, l'architecture de sécurité européenne et le futur projet de politique étrangère et de sécurité de la Suisse.



► **Le cadre stratégique: élargissement du contenu et extension géographique des menaces**

Cependant, les fortes divergences de vues qui partagent la communauté internationale au sujet de la guerre et de la paix en Irak reflétaient aussi les controverses sur les causes et les effets des menaces asymétriques et des risques.

Le «multilatéralisme efficace» vue comme la riposte européenne à la tendance unilatéraliste américain suppose la définition d'un cadre stratégique commun, en particulier en ce qui concerne les objectifs et la portée géographique des forces d'intervention multinationales en temps de crise. L'engagement militaire mondial des Etats-Unis et des Européens ressemble actuellement à un patchwork traduisant en premier lieu les décisions nationales en période de crise, mais il ne fait pas apparaître de stratégie de sécurité cohérente au Proche- et au Moyen-Orient.

Parallèlement, on a assisté à un rapprochement des points de vue américain et européen en ce qui concerne l'analyse des menaces. Du fait des menaces asymétriques, le spectre des risques concernant l'espace euro-atlantique s'est considérablement élargi aussi bien dans son contenu que dans son extension géographique. En matière de contenu, les stratégies de politique de sécurité et les moyens se recentrent sur les dangers liés au terrorisme mondial, à la prolifération des armes de destruction massive et à la connexion entre la désintégration des Etats et le crime organisé.

D'où l'importance accrue que prend le défi lancé aux Etats par des réseaux non étatiques qui, du fait de la mondialisation, profitent de la nouvelle perméabilité des frontières pour instrumentaliser les Etats faibles.

Géographiquement, l'attention se déplace et, après les conflits ethniques des Balkans à l'Asie en passant par l'Asie centrale et le Caucase, la zone la plus instable du monde se situe maintenant dans la région du Proche- et du Moyen-Orient, au sens large du terme.

Les structures sociales et économiques, la politique de l'ordre posent des problèmes fondamentaux qui viennent s'ajouter à la désintégration des Etats, à la prolifération des moyens de destruction massive, au terrorisme islamiste et aux régimes autoritaires, pour former un mélange des plus explosif.

L'influence qu'on peut exercer de l'extérieur sur le règlement des problèmes structurels du monde arabe est limitée. Etant donné qu'il va devoir vivre pendant des années avec les produits d'exportation extrémistes de la modernisation arabe, l'Occident devrait prévoir un cadre commun pour développer ses initiatives politiques concernant la région. ►

Opérations militaires transfrontalières en cas de catastrophe

La participation de militaires suisses à l'aide en cas de catastrophe à l'étranger est devenue la règle. Les occasions n'ont malheureusement pas manqué. Le système est rôdé. Les conditions des interventions de ce type sont clairement définies. C'est d'abord la Constitution fédérale qui dispose que tout engagement de militaires suisses sur sol étranger ne peut se faire que sur la base du volontariat. Ce sont aussi les dispositions de l'Ordonnance du Conseil fédéral sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (OACata du 24.10.01) qui en fixent le cadre. Il en résulte que les militaires ne sont pas engagés en tant que tels ou en tant que membres d'une formation militaire constituée, mais se trouvent intégrés à titre individuel et volontaire aux équipes de la Chaîne suisse de sauvetage.

L'aide dans le secteur frontalier

Il existe pourtant une autre possibilité d'aide militaire au-delà des frontières suisses, méconnue parce que jamais mise en œuvre jusqu'à aujourd'hui: l'aide militaire en cas de catastrophe dans les régions frontalières. Les dispositions réglant les interventions de ce type diffèrent sensiblement de celles évoquées précédemment. Par régions frontalières, on entend les subdivisions administratives ou politiques des pays voisins (départements français, Länder allemands et autrichiens, provinces italiennes et Principauté du Liechtenstein), touchant directement les frontières suisses. Il s'agit donc d'une aide «de proximité». Une particularité de l'intervention transfrontalière est qu'elle peut concerner des formations militaires entières, en dehors de l'exigence du volontariat. Les modalités pratiques et juridiques sont définies dans des accords internationaux que la Suisse a signés avec chacun de ses voisins. Il va de soi que ces interventions

doivent répondre à une requête de la part de l'Etat concerné et que celui-ci donne expressément son accord quant à la présence militaire. La conduite de l'engagement doit naturellement respecter aussi le principe de la subsidiarité. Notons encore que les troupes suisses intervenantes en de tels cas doivent avoir la formation technique correspondant aux tâches à accomplir et qu'elles ne doivent pas être armées.

Bien que les circonstances n'aient pas imposé de telles interventions jusqu'à présent, l'expérience pratique ne manque pas tout à fait. Il y a quelques années, la nécessité de développer et d'entraîner la collaboration à l'échelon régional est apparue. Il ne faut pas perdre de vue que si la collaboration transfrontalière est une pratique courante pour les services d'incendie et de secours civils (la catastrophe du Tunnel du Mont-Blanc en est l'illustration), il n'en est pas de même de leur renforcement éventuel par des moyens militaires lourds et encore moins lorsque ceux-ci proviennent d'un pays voisin!

Les exercices franco-suisses et leurs enseignements

Dans cette optique furent réalisés deux exercices franco-suisses dénommés «LEMAN», de loin les plus importants du genre par les moyens mis en œuvre. En 1997, «LEMAN 1» voyait l'engagement effectif d'un bataillon des troupes de sauvetage suisses sur le territoire du département français de Haute-Savoie. En 1999, «LEMAN 2» permettait d'exercer la réciprocité, c'est à dire l'intervention de moyens militaires français sur territoire suisse. Les deux exercices visaient la même finalité: régler l'engagement potentiel de moyens militaires pour le renforcement d'un dispositif civil déployé dans une région sinistrée située hors frontière. ►



Exercice Léman, exercice conjoint entre la France et la Suisse (Photo DDPS)



Opération Alba, Kosovo 1999 (Photo DDPS)

► Des capacités militaires élargies: les civils et les militaires se complètent

La sécurité par l'intégration et la sécurité par la stabilisation et l'association demeurent la base d'un ordre de paix stable pour l'espace européen élargi – en particulier à l'Est, dans les Balkans et dans l'espace méditerranéen. Du fait de son élargissement, l'Europe est de plus en plus proche de régions instables. Cela signifie donc, en clair, que l'Europe doit faire de plus en plus front commun avec ses partenaires transatlantiques pour faire face aux risques qui ont leur origine hors de son voisinage immédiat.

Dans de telles circonstances, les Etats-Unis aussi bien que les Européens doivent se doter d'une stratégie qui mette en corrélation la prévention, la gestion des crises, la stabilisation et la reconstruction.

La complexité et la dynamique des nouveaux risques exigent une approche stratégique qui fasse plus souvent appel à l'intervention complémentaire des instruments civils et militaires, très tôt et à des fins préventives.

Les moyens civils, à eux seuls, ne sont pas dissuasifs. Et les moyens militaires ne peuvent pas régler un conflit et soutenir la transformation sociale et politique d'un pays sans la coopération des civils. Ce n'est que dans le cadre d'une stratégie globale cohérente que les forces de l'OTAN et de l'Union européenne déploient toute leur efficacité et leur complémentarité. Ce n'est que sur cette base que le partenariat entre les Etats-Unis et les Etats européens peut se renforcer et servir de cadre de coopération entre Etats égaux en droit et partageant les mêmes valeurs et les mêmes intérêts. Au cours de l'année écoulée, les Etats-Unis ont appris qu'il ne sert à rien de gagner une guerre si l'issue victorieuse de l'action militaire ne donne pas de solutions politiques solides. Le fait que le terrorisme mondial constitue un danger réel est une information à prendre au sérieux au même titre que la constatation selon laquelle la lutte contre ce danger ne passe pas en premier lieu par l'engagement des armées. ►

► Il fallait donc faire travailler ensemble des militaires suisses et français, Etats-majors et formations et confronter les méthodes et procédures. Il fallait exercer la coopération opérationnelle dans tous les domaines, jusqu'aux petits échelons. Dans les deux cas, le scénario impliquait la mise en place de structures de conduite communes, la coordination de l'engagement des formations pour la recherche et le sauvetage de victimes, le traitement médical initial, les évacuations sanitaires par moyens aériens et donc la sécurité dans la troisième dimension et aussi la mise à disposition de moyens logistiques.

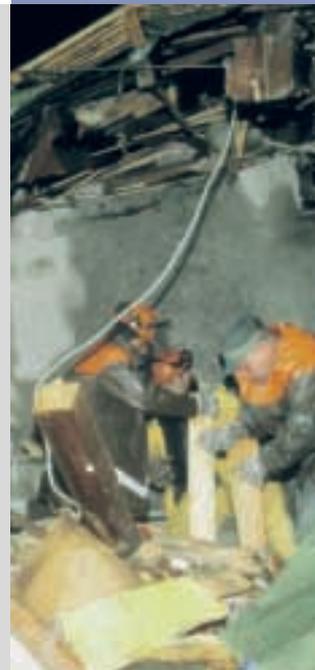
Les exercices «LEMAN I et II» furent réellement novateurs et apportèrent de nombreux enseignements quant aux processus d'intervention et à la collaboration sur le terrain dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe. Ils permirent aux partenaires potentiels d'apprendre à travailler ensemble. Ils permirent de trouver les solutions adéquates aux problèmes d'interopérabilité et confirmèrent la nécessité d'une mise aux normes internationales des structures et des procédures de conduite de l'armée suisse. Ils apportèrent de très précieux enseignements quant à la compatibilité des procédures d'intervention et des matériels. Mais ces deux exercices eurent d'autres retombées positives en facilitant la collaboration franco-suisse ultérieure. Les contacts établis entre les partenaires militaires se prolongèrent en effet durablement. La parfaite collaboration militaire internationale qui marqua l'engagement subsidiaire de sûreté lors du Sommet d'Evian (G8) en 2003, en reste la meilleure démonstration.

Cela confirme une fois de plus que si un engagement d'envergure reste largement conditionné par les structures existantes et les préparatifs réalisés, son succès doit tout aux personnes et à leur capacité de collaborer sur le terrain. Ceci est tout particulièrement valable pour l'aide en cas de catastrophe, là où justement les structures ne sont pas toujours en mesure de fonctionner.

En conclusion, la politique de sécurité suisse se résume par la formule: «la sécurité par la coopération». L'armée y joue un rôle multiple et son potentiel d'intervention en cas de catastrophe majeure au-delà des frontières en constitue un élément significatif. Il convient de le connaître et de le développer encore. ■

Commandant de corps
Luc Felley
Chef des Forces Terrestres

Département de la défense, de la protection de la population et des sports



Gondo, octobre 2000 (Photo DDPS)



- ▶ Parfois, il peut être utile – comme ce fut le cas en Afghanistan – de recourir aux armes pour lutter contre le terrorisme mondial. Mais il ne faut pas que ce soit – comme en Irak – au prix de la coopération internationale, qui est indispensable pour venir à bout des causes politiques, économiques et sociales du terrorisme. Les Européens ont vu qu'il leur faut reconsidérer le rôle des moyens militaires dans le cadre d'une stratégie proactive et énergique de prévention et de stabilisation. Pour que l'option militaire soit un dernier recours, il faut que les Européens accélèrent sérieusement la transformation de leurs forces armées pour mettre sur pied des unités plus petites, plus légères et plus mobiles.

Transformation des forces armées par des institutions de sécurité

Le point de départ de la transformation militaire est la prise de conscience politique que la gamme des tâches des forces armées modernes s'est élargie parallèlement à l'élargissement de la gamme des risques. Les deux tendances déterminantes sont le déplacement des priorités – la réaction à des crises l'emportant maintenant sur la défense du territoire – et une professionnalisation croissante des forces armées. Comme les nouvelles menaces proviennent de régions très éloignées, la défense du territoire est une tâche géographiquement toujours plus difficile à cerner. Les tâches structurellement déterminantes des forces armées modernes sont de plus en plus des interventions internationales de stabilisation, dans le cadre de la prévention des conflits et de la résolution des crises, ainsi que des opérations de lutte interne contre le terrorisme.

Du fait des nouveaux risques, c'est l'aptitude à une coopération internationale qui garantira la capacité militaire. Pour des raisons financières et technologiques, le processus de transformation, qui comporte des innovations techniques et organisationnelles, ne peut être mené à bien dans l'environnement européen que dans un cadre international. De ce fait, la transformation est devenue une tâche prioritaire des institutions de sécurité européennes. Outre une politique de «Force intégration» qui vise au maintien de l'efficacité, des possibilités d'action et de la cohésion politique compte tenu de l'élargissement, c'est une politique de «Force transformation» qui devient de plus en plus d'actualité. La capacité de coopération de l'Europe avec les Etats-Unis, la collaboration internationale, les achats en commun et la répartition des rôles passent au premier plan. A l'avenir, les institutions de sécurité et les interventions de stabilisation verront grandir leur importance et leur impact par rapport aux capacités militaires qui auront été engagées.

Elargissement du dialogue européen et transatlantique sur la sécurité

Une année après le début de la guerre en Irak, une chose est claire: ce n'est pas en faisant cavalier seul ni en utilisant unilatéralement des moyens militaires que l'on pourra relever les défis asymétriques lancés par le terrorisme mondial ou mettre au pas les Etats autoritaires. Seule une politique d'action résolue contre les dangers du XXI^{ème} siècle peut permettre une réglementation multilatérale des conflits.

Ce qu'il faut donc maintenant, c'est un grand débat sur les changements à apporter à la coopération militaire, dans le cadre d'une vaste stratégie de prévention et de stabilisation et dans l'optique des principes du droit international; il faut aussi fixer des objectifs stratégiques, établir des interactions avec les moyens civils et instaurer des processus de transformation militaire. Il s'agit là d'une nécessité, qui se situe aux niveaux européen, transatlantique et mondial. ■

Lien utile:

Centre des études de sécurité
www.fsk.ethz.ch



Tremblement de terre en Algérie, 2003
(Photo DDPS)

La sécurité du cyberspace: un défi international



Richard V. Houska

En matière de sécurité nationale et internationale, la préoccupation majeure du monde post 9/11 est de gagner la guerre internationale contre le terrorisme et plus spécialement de se prémunir contre les attentats massifs. On s'accorde aujourd'hui à penser que la coopération internationale est devenue une nécessité et la plupart des nations échangent activement leurs informations et travaillent sur une base de coopération pour débusquer, capturer et arrêter les terroristes.

Néanmoins, malgré les énormes investissements consentis pour la lutte contre le terrorisme, nos infrastructures critiques reposant sur les technologies de l'information, restent toutes très vulnérables et dépendent d'ordinateurs qui ne sont ni ne peuvent être sûrs, puisqu'ils utilisent le modèle actuel de sécurité réactive.

Un potentiel d'améliorations

La question qui se pose est donc de savoir comment améliorer la sécurité du cyberspace.

On s'est beaucoup interrogé et on continue à beaucoup discuter pour trouver une réponse. Certes, la science et la technologie ont aujourd'hui des solutions de sécurité satisfaisantes, mais par souci de ne pas mettre en difficulté les transactions commerciales ou par méconnaissance de la gravité des menaces, nous laissons fonctionner des plateformes informatiques commerciales et des produits de sécurité qui ne garantissent pas la confidentialité.

Pour avoir une idée de l'incommensurable manque de sécurité dont est victime le cyberspace aujourd'hui, il suffit de se reporter au résumé d'un récent séminaire d'informatique qui a eu lieu au laboratoire de physique appliquée de John Hopkins en janvier 2002.

«La science de la sécurité de l'information possède une richesse étonnante de solutions et d'outils capables de résoudre les problèmes épineux par sélection et incrémentation. Par contre, les applications de la science, ce que le public en sait et ce qu'il en comprend sont d'une pauvreté lamentable. Néanmoins, nous sommes toujours plus dépendants des technologies de l'information. L'Internet est un exemple des menaces d'agressions bien préparées et bien coordonnées qui se profilent avec une insistance croissante.»

En résumé, la sécurité informatique est scientifiquement forte, mais elle souffre d'un inadmissible manque de produits.»

Ainsi, il existe une technologie de sécurité efficace, qui fournit ce qu'il est convenu d'appeler une sécurité vérifiable, mais jusqu'à maintenant, ni le gouvernement ni le monde des affaires n'exigent qu'elle soit mise en œuvre.

La plupart du temps, ce que nous comprenons de la sécurité informatique et ce que nous en voyons, nous le tenons, malheureusement, non pas des sciences de l'information mais des médias – histoires d'agressions ou d'intrusions dans les systèmes du gouvernement, sites dégradés, invasions de codes malicieux sous forme de vers et de virus qui envahissent l'Internet, qui peuvent même l'infecter et perturber notre propre système.

Ces piratages ainsi que l'apparition et la prolifération des codes malicieux compromettent sérieusement la cybersécurité, et exigeraient des mesures efficaces. C'est un secteur où la coopération internationale a contribué à imposer l'application de la loi et, ce genre de coopération étant reconnue comme mutuellement bénéfique, elle mérite d'être élargie.

Notre expérience constante des déficits de sécurité sur Internet illustre également la réelle vulnérabilité de nos systèmes – ils ne sont pas sécurisables, même contre les attaques des amateurs, les seuls ou presque dont nous entendons parler.

Et pourtant, dès lors que nous réussissons à surmonter une attaque, grâce au correcteur du fournisseur, d'ailleurs souvent téléchargé par Internet, nous nous croyons à l'abri, jusqu'à la prochaine attaque. Cela tient à notre modèle de sécurité, qui est réactif. Tout va bien tant qu'il ne se passe rien d'anormal.

Sécurité réactive ou préventive

L'infrastructure de notre cyberspace, régie par la «sécurité réactive», doit sa survie au présupposé qu'elle survivra à toutes les attaques et qu'elle en réchappera toujours. L'attitude est d'une naïveté contestable, mais jusqu'à présent, on continue de s'en tenir au statu quo, qui reste d'un prix abordable.

Cela explique en partie pourquoi nous en sommes restés à la sécurité réactive, pourquoi le cyberspace n'est pas sécurisé et pourquoi il est particulièrement à la merci de l'attaque subversive d'un agresseur professionnel contre un amateur.

De plus, la sécurité réactive est tout à fait compatible avec le commerce des produits de sécurisation de l'information, qui sont tous subordonnés aux plateformes les plus répandues actuellement. ▶

Richard V. Houska

Dr. Richard Houska, spécialiste des systèmes informatiques et de la sécurité des renseignements, est professeur adjoint au Georgia Institute of Technology, où il enseigne sur les services de renseignements; son domaine de recherche actuel concerne la sécurité vérifiable, liée à la protection des infrastructures vitales.

Il travaille depuis plus de 25 ans pour le gouvernement des Etats-Unis, notamment à des postes de responsabilité dans la marine, l'armée de l'air et les services de renseignements.



- Cette subordination a donné lieu à un concept de défense appelée stratifiée (ou de défense en profondeur), qui est en fait un patchwork de logiciels ostensiblement destinés à élever le niveau de sécurité informatique en s'en prenant aux failles connues et aux vulnérabilités des logiciels du système. Mais étant donné que les logiciels des applications sont tous sous la dépendance du système d'exploitation, même le meilleur des produits ne peut pas protéger le système contre les attaques subversives d'un agresseur professionnel.

Pour atteindre un bon niveau de cybersécurité, il nous faut adopter un modèle de sécurité préventive et non plus réactive. Cela nécessitera le recours à des systèmes «de confiance» dont la sécurité soit vérifiable, et donc capables de contrer efficacement les attaques subversives des agresseurs professionnels. Ils devraient être conçus de façon à être absolument à l'abri de tout code non-autorisé.

Si le cyberspace est particulièrement vulnérable à la menace d'un agresseur professionnel, c'est qu'il n'existe aucun moyen fiable de déterminer si un système a été subverti par l'introduction d'un artifice tel qu'un cheval de Troie.

De plus, l'introduction de ces codes malicieux peut se produire à n'importe quel moment du cycle de vie, ce ne sont donc pas les occasions qui manquent, et aucun système n'est à l'abri de ce type d'attaque, sauf ceux dont la sécurité est vérifiable. A noter également qu'il ne suffit pas d'un examen minutieux du code source pour déceler et mettre fin à ce genre d'attaque et il n'existe aujourd'hui aucune technologie, absolument aucune, qui puisse à coup sûr déceler la présence d'un code malicieux.

Très peu de professionnels des technologies de l'information se rendent compte que ce type d'attaque est relativement facile à développer et à mettre en œuvre et certains affichent même un certain scepticisme; il suffit cependant de quelques lignes de code parmi des millions et le tour est joué.

Sécurité vérifiable

Les normes de sécurité informatique introduites par l'Administration américaine utilisent les termes A1 ou EAL7 pour représenter un système à sécurité vérifiable. Par le passé, le Département de la défense américain a développé et déployé quelques-uns de ces systèmes pour des applications très sensibles. Ces systèmes sont conçus, développés et testés dès le départ pour garantir qu'il ne puisse être exécuté aucune fonction non-autorisée. ►

Cybersécurité: une approche suisse

Les rumeurs qui courent autour du terme plutôt flou de cybersécurité enflent chaque fois qu'apparaît un nouveau virus, une attaque frauduleuse, un nouveau cercle de pédophiles ou des scénarios mettant en scène une brigade de pirates qui, armés d'un ordinateur portable, débranchent le système de sécurité d'une centrale nucléaire.

Délits, phénomènes naturels et erreurs humaines, tout est mis dans le même sac, ce que l'on appelle communément les menaces dans le cyberspace. Or, ce n'est pas avec ces approximations et ces confusions que l'on peut mettre sur pied une stratégie solide pour rendre l'espace cybernétique un petit peu plus sûr.

La portée mondiale d'Internet exige une approche internationale. Cependant, le pirate, le fraudeur, l'administrateur de système un peu dépassé et le cyberterroriste – une espèce qui ne s'est pas encore manifestée – restent des entités physiques localisables par leur connexion Internet, quelque part sur notre planète. Et alors que presque toutes les organisations internationales, mettent la cybersécurité, la cybermenace et la cybercriminalité à leur ordre du jour, le gros du travail se déroule au niveau national et couvre tous les domaines utiles. C'est pourquoi il faut une approche heuristique qui aborde les différentes facettes de la cybersécurité, notamment le renforcement de la sécurité nationale de l'information et une stratégie efficace pour la prévention et la répression des délits dans le cyberspace.

En Suisse, plusieurs mesures ont été prises tendant à une approche intégrée. Ce sont principalement la création du Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI) et la mise sur pied de la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI), qui fonctionnent en étroite coopération au niveau de l'analyse.

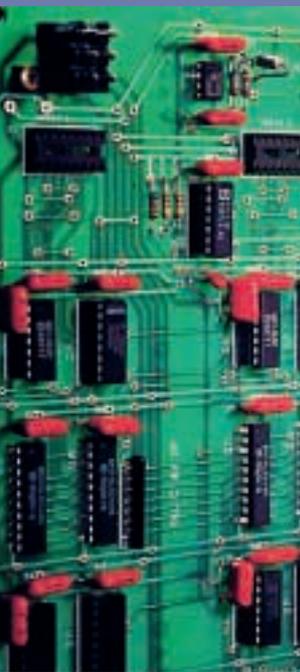
SCOCI

Le Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI) a démarré en janvier 2003. L'objectif était de mettre sur pied une petite équipe efficace ayant pour tâche la coordination du traitement des délits commis sur Internet dans les 26 cantons qui composent la Confédération. Cette coordination était nécessaire du fait de l'absence d'un service fédéral d'investigation.

Le service de coordination apporte un soutien à la Confédération et aux Cantons dans trois domaines:

- **Monitoring:** Recherches sur Internet afin de déceler les infractions et premier traitement des soupçons signalés par le public.
- **Clearing:** Examen du contenu pénal des messages qui ont été signalés, coordination avec les procédures en cours et transmission des dossiers aux instances de poursuite pénale compétentes en Suisse ou à l'étranger.
- **Analysis:** Analyse de la criminalité sur Internet en Suisse, analyse régulière de la situation en Suisse, description des techniques et des procédés délictueux au niveau mondial, avec statistiques et tendances.

En service depuis une année, le SCOCI est maintenant devenu le point de contact unique pour le secteur public et le secteur privé où sont signalés les soupçons d'infractions via Internet. Plus de 6000 cas ont été signalés en 2003, et une centaine des cas annoncés par le public ou détectés par l'équipe de monitoring ont été transmis aux autorités de poursuite pénale des différents cantons. ►



(Photo d'Altop)



► Récemment, il a été proposé des architectures informatiques nouvelles, à sécurité vérifiable, alliant la technologie antérieure du Département de la défense, sécurisée par le A1, à faible clientèle, et une technologie informatique fonctionnant à partir d'un serveur. Même si la viabilité commerciale n'est pas prouvée, cette technologie peut être efficacement mise en œuvre dans une bonne partie des infrastructures sensibles, qui dépendant aujourd'hui d'une technologie vulnérable et peu sécurisée. Plusieurs unités non-gouvernementales investissent actuellement cette technologie. On peut à titre d'exemple, consulter <http://www.aesec.com>

Ainsi, un bon niveau de sécurité requiert un modèle de sécurité préventive, à même de fournir une réelle confidentialité aux plateformes actuelles; voyant où nous en sommes aujourd'hui, ce serait un véritable défi pour le grand commerce international de parvenir à ce niveau, car un environnement informatique à sécurité vérifiable exige la présence sur le marché des plateformes informatiques très sûres – c'est-à-dire que la sécurité vérifiable apporte son appui à un modèle de produit commercialement viable. Pour en arriver là, il nous faut aussi beaucoup plus de professionnels qui soient au courant de la sécurité préventive et qui aient une solide expérience de travail sur les problèmes de sécurité du cyberspace, à commencer par ceux que nous rencontrons aujourd'hui dans notre environnement de sécurité réactive.

Si le marché privé ne veut pas investir pour améliorer la sécurité informatique, il faudra peut-être qu'une réglementation tienne lieu de motivation. Dans ce cas, il faudra prévoir des accords internationaux très judicieux. Pour que les Etats acceptent de travailler ensemble sur ce problème, il faut qu'ils soient capables de s'entendre sur la menace subversive que représente l'agresseur professionnel.

Point d'une extrême importance, il faut que les nations acceptent d'échanger leurs informations offensives et défensives, ce qui est en soi un défi, les capacités opérationnelles offensives des Etats (guerre de l'information) étant souvent considérées comme très sensibles. On pourrait avoir besoin d'une sorte de terrain neutre, où tous les participants auraient accès à toute l'information.

Une façon d'amener les Etats à accepter de travailler ensemble efficacement, serait la création d'un parrainage national et de concours de jeux de simulation, guerres de l'information virtuelles auxquels participeraient les meilleures universités technologiques. Les universités sont, de par leur nature même, des milieux «ouverts», en matière d'échanges de l'information. ►

► MELANI

En octobre 2003, le Conseil fédéral a donné son feu vert à la création d'un organe de coordination, qui faisait cruellement défaut dans le programme suisse de protection des infrastructures critiques de l'information (Critical Information Infrastructure Protection CIIP). Cette décision a permis d'aller de l'avant avec la mise sur pied de la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information, connue sous le nom de MELANI (Melde- und Analysestelle Informationssicherung). Les prestations fournies par MELANI sont de plusieurs ordres:

- **Prévention:** Une longue observation des procédés et de la technologie utilisés lors des incidents permet à MELANI de monter des stratégies pour réduire les risques de pannes dans les systèmes d'information et de communication, afin de parer à des situations de crise. Pour avoir une bonne vue d'ensemble, MELANI s'assure la collaboration de partenaires en Suisse et à l'étranger, tels que les fabricants et opérateurs de technologies informatiques et les équipes CERT (Computer Emergency Response Teams).
- **Détection précoce:** MELANI est une centrale d'analyse qui surveille les menaces liées, par exemple, à la vulnérabilité des modèles courants de matériels et de logiciels. Cependant, la détection précoce ne relève pas uniquement de la technique. Il faut constamment mettre en balance les dangers potentiels et les situations à risque que les services de renseignements ont identifiés. Le défi-clé reste d'arriver à une détection précoce adéquate.

► **Limitation des répercussions en cas de crise:** L'Etat-major spécial sûreté de l'information, dit SONIA, chargé de la gestion des crises graves, ne peut remplir sa mission que s'il peut tabler sur des informations fiables sur l'état actuel de la situation durant la période de crise. MELANI joue alors un rôle important comme service d'analyse et centre de compétence de SONIA.

► **Réduction des causes des crises:** Il faut enfin analyser les problèmes techniques et trouver des solutions adéquates. En tant qu'organisation professionnelle spécialisée, MELANI dispose de la capacité technique nécessaire, d'un réseau de contacts dans le secteur privé et dans le secteur public et des équipes d'urgence CERT.

En tant que point de contact unique, MELANI sert de plaque tournante où les organisations mentionnées ci-dessus échangent les informations utiles sur l'infrastructure vitale. Les résultats des recherches et les mesures générales de prévention peuvent aussi être transmises au public via MELANI.

Le SCOCI et MELANI sont deux partenaires clairement définis que la Suisse met à disposition au niveau international pour la résolution d'une gamme étendue de problèmes, allant de la criminalité à la cybersécurité en passant par la sécurité de l'information. Cependant, ces services ne se conçoivent pas sans une coordination nationale efficace, car la lutte contre les actes délictueux et la réparation des erreurs se font à la source – c'est-à-dire au niveau local. ■

Urs von Daeniken, Chef
Marc Henauer, Analyste
Service de l'analyse et de la prévention
Office fédéral de la police (Suisse)

Pour en savoir plus: www.cybercrime.admin.ch/t/index.htm



Infrastructures critiques
(Photo Centre for Security Studies, ETH)



(Photo Centre for Security Studies, ETH)

N'oublions pas que dans l'espace physique de la guerre réelle, les simulacres de guerre internationale ont été pendant des années un des exercices de base de l'OTAN. Et jouer à la guerre dans un

cyberespace virtuel, ce ne serait pas absolument nouveau, il y a eu des précédents aux Etats-Unis. Cela fait des années que les écoles militaires, soutenues par l'Agence de la Sécurité Nationale (National Security Agency, NSA) et les autres composantes du Département de la Défense s'y adonnent. De plus, en raison du succès du programme, on examine actuellement la possibilité d'y associer d'autres universités publiques et privées.

Mais, quels que soient les moyens mis en place, assurer un bon niveau de sécurité basée sur un modèle de sécurité préventive demandera une modification profonde de nos façons de penser la sécurité des systèmes informatiques. Ce ne sera possible qu'avec la participation de la communauté internationale incluant les milieux gouvernementaux et les milieux économiques et à la seule condition que les participants aient la volonté de mettre en place une stratégie efficace. Jusqu'à maintenant, on parle d'action, mais on n'agit pas. Personne ne semblant prêt à faire le premier pas, il faudra peut-être une réglementation gouvernementale pour mettre en branle le processus.

De plus, l'histoire a montré que les grands changements qui mettent fin à des statu quo se produisent généralement après coup – c'est-à-dire à la suite d'une catastrophe mondiale. Les contre-exemples sont rares, mais la condition indispensable pour que le changement ait lieu, c'est toujours un leadership vigoureux, une large participation internationale et la volonté d'agir avant que d'avoir à subir. ■

Lien utile:

Sam Nunn School of International Affairs,
Georgia Institute of Technology
www.inta.gatech.edu



(Photo d'top)



Flux du trafic Internet (Photo ADVIZOR Solutions, Inc.)

Sécurité nucléaire: coordination et coopération internationales



Denis Flory

Les médias sont remplis d'articles abordant les préoccupations exprimées aux quatre coins du monde au sujet de la prolifération des armes nucléaires et du risque que des terroristes « passent au nucléaire ». Ces préoccupations conduisent à un fait inéluctable: l'énergie nucléaire ne peut aujourd'hui exister sans des contrôles internationaux crédibles et une sécurité efficace, le tout répondant à un triple défi.

Un triple défi

Prolifération

Le premier défi associé à l'utilisation de l'énergie nucléaire, défi de nature internationale, concerne le risque de prolifération des armes nucléaires. L'idée d'un contrôle international a vu le jour dans un discours prononcé en 1953 déjà par le Président Eisenhower sur « l'atome pour la paix ». L'extraordinaire pouvoir destructeur de la bombe atomique appelait une réponse qui ne pouvait être apportée au niveau d'un Etat individuel.

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sise à Vienne a mis au point dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), une série d'accords de garantie avec les Etats, afin d'assurer à la communauté internationale que l'énergie nucléaire était produite et utilisée à des fins pacifiques. Depuis, de nombreuses organisations ont été créées pour définir et mettre en oeuvre des garanties. L'Europe, par exemple, a fondé en 1969 l'Association européenne de recherche et de développement en matière de garanties (European Safeguards Research and Development Association – ESARDA), qui a pour objectif principal d'aider les instances de contrôle à améliorer et augmenter l'efficacité des systèmes et des mesures, ainsi qu'à explorer des pistes de développement et de mise en oeuvre de nouvelles techniques. Elle vise également à jouer un rôle éducatif et à toucher le grand public.

En Europe, l'ESARDA est un forum où tous les spécialistes intéressés se rencontrent et échangent des expériences, des techniques ou leurs difficultés à mettre en oeuvre les garanties. Depuis 1996, elle est associée à son homologue outre-Atlantique (l'Institute for Nuclear Material Management) et a organisé régulièrement des ateliers consacrés à la science et à la technologie moderne au service des garanties, publiant des rapports approfondis sur le sujet, essentiels à la crédibilité, l'efficacité et l'efficience des garanties dans le monde entier.

Protection physique

Parallèlement au souci de la prolifération par les Etats, le risque que des matières nucléaires puissent tomber entre de « mauvaises » mains a également été identifié comme un défi majeur. Le principal objectif de la sécurité nucléaire a dès lors été d'empêcher l'accession d'un groupe non-étatique à une quantité suffisante de matières nucléaires pour pouvoir construire un engin explosif rudimentaire.

Cet aspect de la sécurité des matières nucléaires a connu un regain d'intérêt au début des années 90, avec la chute de l'Union soviétique. Des soupçons concernant le manque de sécurité des installations nucléaires ont fait la une des journaux, notamment en 1994, avec la découverte de plusieurs cas de trafic illicite de matières nucléaires. Il en a résulté, partout dans le monde, la mise sur pied de programmes de coopération visant à apporter l'expertise, les moyens financiers et l'assistance matérielle nécessaires là où les points faibles étaient identifiés.

Par opposition aux garanties internationales, la question de savoir si les questions de protection physique devaient être traitées directement par la communauté internationale ou par les Etats, a toujours amené la réponse claire et invariable: la responsabilité de la réalisation et du fonctionnement d'un système de protection physique est entièrement du ressort des Etats eux-mêmes.

De fait, les conséquences potentielles pour un Etat de la non-prise en charge de ses responsabilités toucheraient probablement son propre territoire en premier: destructions et victimes, éventuellement associées à des répercussions similaires au-delà de ses frontières. En d'autres termes, l'Etat a la responsabilité première et un intérêt essentiel à un régime de protection physique efficace. Cependant, les autres Etats ont également intérêt à savoir que cette responsabilité est pleinement assumée. ▶



Denis Flory

Dr. Denis Flory, expert nucléaire, est conseiller spécial auprès du directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) en France.

Il est entré à l'Institut en 1994 où il a dirigé le Département de sécurité des matières radioactives de 1995 à 2003.

Il s'est occupé de protection et de sécurité nucléaire: ancien président de l'Association européenne de recherche et de développement en matière de garanties (European Safeguards Research and Development Association – ESARDA), il est membre du Standing Advisory Group on Safeguards Implementation (SAGSI) de l'AIEA.

Il a également présidé différents comités de l'AIEA sur la protection physique des matières et des installations nucléaires.



- Sur la scène internationale, ces préoccupations ont débouché sur la rédaction de recommandations adoptées sous les auspices de l'AIEA, le point de départ datant de 1972 et de la Circulaire d'information 225 (INFCIRC/225) sur la Protection physique des matières nucléaires, régulièrement mise à jour depuis.

De plus, les vues et les conseils d'experts internationaux en matière de protection physique ont été mis à la disposition des Etats qui en exprimaient le vœu par le Service consultatif international sur la protection physique (IPPAS), mis en place par l'AIEA à la suite des problèmes de trafic illicite des années 90.

Sabotage

Puis le 11 septembre est arrivé.

Bien que les attaques terroristes de septembre 2001 n'aient pas eu de caractère nucléaire, elles ont considérablement impressionné la communauté responsable de la sécurité nucléaire à travers le monde. L'importance des éléments traditionnels de la protection contre le vol de matières nucléaires est passée au second plan, derrière le sabotage, et la sécurité des matières radioactives a été remise en cause. Le 11 septembre n'a pourtant pas tout changé: la menace potentielle de sabotage des installations nucléaires avait déjà été envisagée longtemps auparavant. En 1998, des experts revisitant les recommandations sur la protection physique des matières nucléaires avaient mis davantage l'accent sur la protection des installations nucléaires contre le sabotage dans la 4e révision de l'INFCIRC/225.

En 1999, dans cette même perspective, des experts réunis pour discuter de la nécessité de réviser la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN, adoptée en mars 1980) ont abouti en 2001, à des recommandations spécifiant qu'un amendement à la Convention devrait couvrir la protection des installations nucléaires contre le sabotage.

En mars 2003, ces recommandations ont été traduites dans une proposition figurant dans le rapport du groupe d'experts chargé de rédiger un amendement à la CPPMN.

Aujourd'hui, l'évolution concerne principalement le nouvel accent mis par les gouvernements et le public sur la menace potentielle de dissémination délibérée de matières radioactives, à travers le vol de matières radioactives et leur dispersion, au moyen d'explosifs, ou par le sabotage d'installations nucléaires.

De nouvelles réponses s'imposent

Passer de l'assistance...

A la différence des garanties, il n'existe aucune pierre angulaire ni instrument contraignant tel que le TNP dans le domaine de la sécurité nucléaire. Le texte qui s'en rapproche le plus est la CPPMN. ►

Contrôle des matières nucléaires et protection des installations

Obligations internationales

A la fin des années 70, en ratifiant le Traité sur la Non-prolifération Nucléaire (TNP) et l'accord relatif à l'application des garanties (Accord des garanties), la Suisse s'est engagée à confier à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) le contrôle de tous les stocks de matières nucléaires se trouvant sur son sol. Le Protocole Additionnel à l'Accord bilatéral des garanties a été signé en 2000. La Suisse devrait le ratifier à l'automne 2004, après l'élaboration des bases légales nécessaires à sa mise en œuvre. La Convention sur la Protection Physique des Matières Nucléaires (CPPNM) a été ratifiée par la Suisse début 1987. Ces dernières années, des représentants de la Suisse ont activement participé aux négociations relatives à la préparation d'une révision de ladite Convention ainsi qu'à la révision du document INFCIRC-225 de l'AIEA (protection physique des matières et installations nucléaires).

Missions et mesures dans le cadre du contrôle nucléaire

En vertu de l'Accord des garanties qu'elle a conclu avec l'AIEA, la Suisse est responsable, en tant qu'Etat soumis à un contrôle, de la gestion d'un système de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires présentes dans toutes ses installations nucléaires. L'AIEA vérifie ce système en inspectant la comptabilité et le stock de matières nucléaires ainsi qu'en comparant les déclarations de la Suisse concernant ses installations avec les valeurs réelles. La fréquence de ces inspections dépend de la nature et de la quantité de matières nucléaires présentes dans l'installation et de l'estimation du potentiel de danger en cas de détournement de matières nucléaires en vue de fabriquer des armes nucléaires.

Ces dernières années, l'AIEA a effectué chaque année entre 80 et 100 inspections en Suisse.

Représentant la Suisse en tant que partenaire contractuel, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est chargé de la préparation et de la coordination des inspections, mais aussi du contrôle des informations et communications transmises à l'AIEA. En qualité d'organe suisse de comptabilité et de contrôle, l'OFEN a pour tâche de gérer la comptabilité du pays et de s'assurer que les exploitants d'installations nucléaires respectent les obligations de la Suisse à l'égard de l'AIEA. Il veille à l'accès des inspecteurs aux installations et fait en sorte que les inspections garanties dans le cadre de l'accord puissent être effectuées sans entrave.

La ratification du Protocole additionnel entraînera une augmentation du volume de travail lié aux contrôles des matières nucléaires: des informations supplémentaires devront être transmises à l'AIEA; des contrôles pourront être effectués partout en Suisse (mesures des doses, prélèvement d'échantillons de l'environnement); les industries qui fabriquent des produits sensibles aux termes de l'accord de non-prolifération seront désormais soumises aux inspections; l'importation et l'exportation de marchandises correspondantes devront enfin être signalées à l'AIEA. Lorsque les nouveautés contenues dans le Protocole Additionnel auront été entièrement mises en œuvre et que l'AIEA aura vérifié les données fournies par la Suisse et aura confirmé leur exactitude ainsi que leur exhaustivité – ce qui prendra quelques années – la charge de travail liée aux inspections devrait diminuer. ►



(Photo Axpa)



- Au mois d'octobre 1999, dans la perspective de l'évaluation d'une révision de la CPPMN, un «groupe des cinq» (Royaume-Uni, France, Allemagne, Belgique et Suède) écrivait:

[...] avant de pouvoir discuter proprement de la nécessité de réviser la Convention, il faut:

- *disposer d'un inventaire des différentes activités de soutien et d'assistance de l'Agence [AIEA] dans le domaine de la protection physique. Ces activités complètent les dispositions légales de la Convention et jouent un rôle clé dans la défense de ses objectifs. Elles sont très utiles à la stimulation des améliorations pratiques de la protection physique. [...]*

Trois ans et demi plus tard, le projet d'amendement de la CPPNM contient plusieurs idées nouvelles, mais aussi:

- *[5. Un Etat partie peut consulter et coopérer, le cas échéant, avec d'autres Etats parties, directement ou par l'intermédiaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique et d'autres organisations internationales pertinentes, en vue d'obtenir leur avis sur la conception, l'entretien et l'amélioration de son système national de protection physique des matières nucléaires dans son usage national, son stockage/entreposage et son transport et de ses installations nucléaires.]*

Le chemin a été long et difficile et il n'est pas encore terminé. La prise de conscience de l'existence d'un besoin de sécurité homogène, quand une faiblesse locale constitue une menace globale, a conduit à une proposition d'amendement équilibrée de la CPPMN, aujourd'hui sur la table des Etats Parties. L'approche choisie repose essentiellement sur une série de douze principes fondamentaux, qui nécessiteront encore le travail de spécialistes pour livrer pleinement leur force et leurs fruits.

Dans l'intervalle, les pays les plus avancés dans le domaine de la sécurité nucléaire ont mis leur expertise à la disposition de la communauté internationale, soit directement, à l'occasion de contacts bilatéraux, soit par l'intermédiaire de l'AIEA, en particulier dans l'élaboration d'une série complète d'ateliers spécifiques (menace de référence, identification de zones vitales, méthodologie pour les menaces internes, ...). Ces approches permettent de respecter les différences culturelles existant entre les différents Etats, tout comme la confidentialité nécessaire des mesures de sécurité spécifiques appliquées aux installations nucléaires. ►

► La protection des installations nucléaires contre le sabotage

Une grande importance est accordée à la protection des installations nucléaires suisses contre le sabotage. Toutes les installations sont dotées de mesures de protection liées à la construction, à la technique, à l'organisation, au personnel et à l'administration: plusieurs degrés de sécurité, dont la capacité de résistance va croissant de l'extérieur vers l'intérieur, sont assurés pour parer à d'éventuels sabotages. Des règlements sur les autorisations d'accès ainsi que des contrôles de personnes et de biens viennent compléter ces mesures. Les grandes installations nucléaires disposent d'un service de sécurité armé qui, en cas de problème, collabore étroitement avec la police cantonale et est aidé par cette dernière.

Les exigences en matière de sécurité sont définies par les autorités. Celles-ci tiennent compte de la situation internationale en termes de terrorisme et d'extrémismes violents, des menaces spécifiques en Suisse et du potentiel de danger des objets à protéger. L'évaluation des menaces et des effets potentiels sur la sécurité des centrales nucléaires est effectuée par un groupe de travail qui, placé sous la houlette de l'OFEN, comprend des représentants de la Division principale de la Sécurité des Installations Nucléaires (DSN), de l'Office fédéral de la police et du Renseignement stratégique.

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, les mesures de protection des centrales nucléaires suisses ont été immédiatement renforcées, en particulier dans le domaine de l'organisation. L'ensemble des mesures de sécurité existantes sur le plan architectural et technique continue d'être considéré comme pertinent. A l'échelle internationale, les installations nucléaires suisses présentaient et présentent toujours un degré de protection élevé. La DSN a demandé aux

exploitants de réaliser une analyse approfondie de la sécurité des centrales nucléaires suisses en cas d'attentat au moyen d'un détournement d'avion. L'étude a pris en considération tous les avions de ligne aujourd'hui affrétés à travers le monde, leur poids, la quantité de carburant, la vitesse d'impact et d'autres paramètres de vol et a évalué les effets d'une telle attaque sur l'intégrité et la stabilité structurelles des éléments de construction des centrales nucléaires importants sur le plan de la sécurité. Il en ressort une protection quasiment optimale pour les centrales les plus récentes. Pour les installations plus anciennes, les résultats démontrent un degré de protection également élevé grâce aux systèmes d'urgence installés ultérieurement pour parer aux attentats au moyen d'un détournement d'avion.

Depuis fin 2001, l'OFEN participe, au sein d'un groupe de pays européens, à un échange périodique d'informations sur les questions de sécurité. Les principaux sujets débattus sont l'évaluation générale de la situation et les mesures prises par les différents pays pour la protection d'installations nucléaires contre le sabotage. Ces dernières années, des experts suisses ont participé, dans le cadre du Service consultatif international pour la protection physique, à des missions de consultation de l'AIEA sur la protection contre le sabotage en Europe de l'Est et au Proche-Orient. Ils ont ainsi soutenu les efforts déployés en vue d'assurer, partout dans le monde, un degré de protection élevé des installations nucléaires contre le sabotage. ■

Beat Wieland
Responsable de la section Energie nucléaire
Office fédéral de l'énergie (Suisse)
www.suisse-energie.ch



La sécurité nécessite des inspections
(Photo Axpol)



Vulnérabilité des transports (Photo Axpo)

► **... à une étroite coopération**

Les organismes de réglementation de la sécurité nucléaire doivent affronter, au jour le jour, des problèmes pratiques. Ils sont sans cesse confrontés à de nouvelles questions, qui peuvent être liées au renseignement ou être de nature technique. Un exemple évident est donné par la résistance des centrales nucléaires à l'impact des avions, ou par la disponibilité des armes modernes et leur effet sur les installations et les systèmes de transport.

Le domaine de la sûreté nucléaire est riche d'exemples où l'expérience d'un pays concernant une vulnérabilité spécifique quelconque a été mise à la disposition de toute l'industrie nucléaire à travers des conférences internationales. Pour traduire cette situation dans le domaine de la sécurité nucléaire, sans faciliter les actes malveillants, il n'existe qu'un seul mot-clé: la confiance. C'est une chose qui ne peut qu'émaner de préoccupations communes et d'une vision partagée.

Un des résultats inattendus du long processus de révision de la CPPMN – qui reste encore à conclure – a été de réunir un noyau d'organismes de régulation, à partir du «groupe des cinq» évoqué plus haut. Au départ, l'objectif était seulement de coordonner et d'orienter les négociations sur une CPPMN révisée. Mais aujourd'hui que ce noyau est augmenté des trois organismes de régulation de la Suisse, de l'Espagne et de la Finlande, le programme couvre tout l'éventail des activités de sécurité et se projette dans l'avenir.

Ces activités de sécurité devront faire œuvre de pionnier et poser les nouveaux fondements de la sécurité des sources radioactives. Trois grandes conférences internationales ont déjà été consacrées à ce sujet, mais le travail de réglementation prend du temps. Les expériences réunies dans la mise en place de systèmes de protection physique des matières nucléaires sont une bonne base de départ, mais il faut garder à l'esprit les différences de risque et la nécessité de trouver un équilibre entre ingénierie, praticabilité et utilité pour la société.

Au cours des dix dernières années, le souci de la protection physique des matières et installations nucléaires a été de plus en plus partagé par les experts et les organismes de réglementation du monde entier. C'est probablement une des raisons pour lesquelles la réponse donnée dans le domaine nucléaire, consécutive aux attaques du 11 septembre 2001, a plutôt bien résisté au regard critique du public. Développer la coordination régionale et internationale, coordination ancrée dans une culture commune de la sécurité, est le moyen d'augmenter encore la confiance de ce même public. ■

Liens utiles:

Institut de Radioprotection et sûreté nucléaire
www.irsn.org

Organisation du Traité d'interdiction Complète des Essais nucléaires
www.ctbto.org

International Atomic Energy Organisation
www.iaeo.org



(Photo Axpo)

Le rôle de la coopération dans l'éradication des mines antipersonnel



Martin Dahinden

Les mines terrestres et les munitions non explosées ont un terrible impact humanitaire sur les populations civiles pendant les conflits armés et après. Dans un effort sans précédent de coopération, des pays, des organisations internationales et non gouvernementales ont commencé vers le milieu des années 90 à s'attaquer à ce problème et à lui chercher des solutions. Les principaux résultats en ont été la Convention de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel, le renforcement des instruments existants du droit international, mais surtout des campagnes concrètes de déminage et d'assistance aux victimes. Ce succès unique en son genre est souvent perçu comme un modèle pour d'autres domaines de l'action humanitaire.

Les mines terrestres ont fait leur apparition au XXe siècle dans les arsenaux de la plupart des forces armées et occupaient jusqu'à tout récemment une place importante dans la guerre et la planification militaire. Mais elles posent un problème humanitaire particulièrement grave dans la mesure où elles restent actives longtemps après la fin des hostilités, continuant ainsi à tuer et à mutiler des civils.

Si les effets tragiques des mines terrestres étaient connus depuis longtemps, ce n'est que dans les années 90 que le grand public en a pris conscience, surtout en raison de l'expérience directe qu'en ont faite les membres des missions d'aide pendant et après les conflits armés d'Afghanistan et du Cambodge. On s'est alors accordé à reconnaître qu'il convenait de prendre des mesures sur l'utilisation des mines antipersonnel, mais aussi sur le déminage et l'assistance aux victimes.

Les tentatives de renforcement des instruments existants du droit international ont débouché sur des règles plus strictes, sans toutefois parvenir à imposer une interdiction totale des mines antipersonnel. C'est pourquoi a été lancé le processus généralement dit «d'Ottawa», en dehors du cadre multilatéral en place.

Un groupe de pays particulièrement engagés, le CICR et une coalition d'organisations non gouvernementales ont tenté par de nouvelles voies d'obtenir une interdiction totale. Négociée en un temps record (moins d'un an), la Convention a été ouverte à la signature à Ottawa à la fin de l'année 1997. Le processus d'Ottawa a bénéficié d'une conjoncture favorable, comme le déclin de la défense aérienne dans la doctrine militaire après la fin de la guerre froide. Les pays les plus engagés ont alors apporté leur contribution à la stabilité en envoyant des forces de soutien aux opérations de paix, ou se sont impliqués dans des interventions humanitaires. Dans les deux cas, les mines antipersonnel constituaient un grave danger menaçant leurs propres troupes.

Centrage sur la coopération internationale

Le succès de la Convention n'était pas acquis d'emblée. À l'heure actuelle, elle réunit 140 Etats parties. S'il est vrai que des pays d'un poids notable comme les Etats-Unis, la Russie ou la Chine la boudent toujours, l'utilisation des mines antipersonnel est aujourd'hui couverte d'opprobre: l'interdiction a donc provoqué un changement, même chez ceux à qui elle ne s'applique pas juridiquement.

La production de mines antipersonnel dans le monde a considérablement diminué, et leur commerce se résume à présent à un trafic illicite de très faible volume et à des transactions non reconnues. Des millions de mines stockées chez des Etats parties ou non ont été détruites. Le nombre des accidents qui leur sont dus a nettement reculé. La communauté internationale travaille actuellement à délimiter et à déminer les zones dangereuses. Même le problème très délicat de l'utilisation des mines antipersonnel par des factions armées ou des acteurs non étatiques a été abordé, en particulier à la suite d'une initiative de l'organisation non gouvernementale suisse «Appel de Genève». Les mines terrestres n'en continuent pas moins de poser un énorme problème dans quelque 70 pays; elles feraient jusqu'à 20 000 victimes chaque année. Leur interdiction complète n'était qu'un début. ▶



La sensibilisation, premier élément de la sécurité (Photo GICHD)



Martin Dahinden

L'ambassadeur Martin Dahinden est le directeur du Centre international de déminage humanitaire de Genève (GICHD).

Avant de prendre ses fonctions en 2000, il a été chef adjoint de la mission suisse auprès de l'OTAN à Bruxelles.

Au Département des affaires étrangères, il a dirigé la section OSCE, où il s'occupait du désarmement et des problèmes nucléaires.

Il est entré dans les services diplomatiques suisses en 1986 et a été en poste à Genève, Paris, Lagos et New York.



► Pour parvenir à les éradiquer, il a été essentiel d'entretenir l'élan initial, une fois la Convention entrée en vigueur. C'est pourquoi les Etats parties se réunissent chaque année; un processus dit «intersessionnel» fournit le cadre nécessaire à la réflexion sur la mise en œuvre de la Convention. Il amène des pays, des organisations internationales et non gouvernementales à travailler en étroite coopération. En 2001, les Etats parties ont chargé le Centre international de déminage humanitaire de Genève de créer une structure appelée à organiser et à soutenir ces efforts entre leurs réunions.

La coopération concrète dans l'action antimines

L'action antimines, qui couvre la sensibilisation aux risques (apprendre aux gens à vivre dans un environnement miné), le déminage à des fins humanitaires, l'assistance aux victimes, la destruction des stocks et les activités de plaidoyer en faveur de l'interdiction des mines terrestres antipersonnel, a beaucoup évolué ces dix dernières années. On constate d'abord un effort considérable de professionnalisation.

Dans les premiers temps, on se contentait souvent d'adapter sans grande finesse un savoir militaire gagné sur le champ de bataille ou dans l'éducation à la sécurité, en se concentrant sur les questions techniques au détriment des aspects humains. L'apport de connaissances issues d'autres domaines et celui de personnes possédant une expérience différente ont notablement amélioré l'efficacité de l'action antimines. Ce changement a été énergiquement soutenu par les interactions étroites entre les personnes associées à la lutte contre les mines antipersonnel.

Différents acteurs interviennent conjointement au niveau opérationnel: des forces multinationales, des agences nationales, des organisations internationales comme les Nations unies ou le CICR, des organisations non gouvernementales et des entreprises commerciales. La coopération ne va pas de soi, compte tenu des différences entre missions et cultures de toutes ces entités, mais elle est absolument indispensable. La gestion de l'information et les standards internationaux de l'action antimines se sont révélés précieux dans le bon déroulement de cette coopération. ►

Stratégie 2004 - 2007 de la Suisse en matière d'action antimines

La vision d'un monde exempt de mines terrestres

La Suisse souhaite un monde débarrassé de la menace des mines terrestres — une vision fondée sur son désir d'améliorer la sécurité humaine. Dans ce but, elle cherche à ce que la Convention d'Ottawa atteigne l'universalité, et s'efforce d'aider les pays affectés à résoudre le problème par leurs propres moyens. Car elle veut que sa contribution soit durable, transparente et cohérente.

La réalisation de nos objectifs politiques et opérationnels

La Suisse souhaite renforcer le rôle de Genève de pôle international de l'action antimines, et qu'elle accueille ainsi des rencontres comme les conférences des Etats parties à la Convention d'Ottawa et les réunions organisées dans le cadre de la Convention sur certaines armes conventionnelles (CCW). Elle soutient également le Centre international de déminage humanitaire de Genève (GICHD), qui a maintenant acquis une réputation internationale et fait figure d'acteur incontournable dans la campagne d'éradication des mines terrestres dans le monde.

La priorité absolue de la Suisse est d'obtenir qu'un maximum de pays ratifie la Convention d'Ottawa, de façon qu'elle acquière un caractère universel. Mais les Etats signataires ne parviendront pas à eux seuls à garantir l'application pleine et universelle de ce texte. C'est pourquoi la Suisse cherche aussi à associer à ce traité les acteurs armés non étatiques. Elle soutient en parallèle des initiatives allant dans ce sens, comme l'Appel de Genève.

Elle s'emploie par ailleurs à ce que l'action antimines soit prise en compte et intégrée dans toutes les activités des Nations unies. C'est pour cette raison qu'elle

assume la présidence du Mine Action Support Group (MASG) pour une période de deux ans. Enfin, elle est membre du Réseau sécurité humaine, qui s'efforce de faire de l'action antimines un outil central dans l'amélioration de la sécurité humaine.

Au niveau opérationnel, les priorités de la Suisse sont les suivantes:

- affecter dans les années à venir des ressources humaines et financières à l'élimination des mines antipersonnel;
- mettre à profit les activités antimines pour promouvoir la paix de façon à garantir à l'humanité un environnement plus sûr;
- créer des capacités nationales dans des pays affectés par le problème des mines, de façon à leur permettre de mener une action autonome et durable sur le long terme.

Les statistiques ne disent pas tout

La Suisse consacre quelque 12 millions de dollars par an à des programmes d'action antimines. Ce chiffre devrait se maintenir à ce niveau ces prochaines années. Mais il ne contient pas les fonds destinés à l'assistance aux victimes. Dans ce domaine, la Suisse adopte une approche globale: lorsqu'elle subventionne des installations médicales ou des programmes sociaux bénéficiant à des victimes de mines, elle ne spécifie pas le type de victimes qu'elle entend aider. Les fonds vont donc à tous les patients, à tous les bénéficiaires des programmes sociaux en question.

Par ses contributions actuelles, la Suisse se situe dans le groupe des dix premiers donateurs de l'action antimines. Mais elle ne dispose pas de la ventilation des fonds



A la recherche des mines terrestres
(Photo GICHD)



► L'information joue un rôle crucial dans toute activité humaine. On se décide et on agit sur la base de ce que l'on sait ou croit savoir. C'est pourquoi il est essentiel, dans tous les domaines de l'action antimines, de disposer d'une information précise en temps utile. Dans des situations d'urgence, comme à la suite de la crise du Kosovo, l'information servait à prévenir les réfugiés des dangers et à répartir les ressources d'une façon qui préserve un maximum de vies humaines, mais également efficace.

Il est primordial que l'information disponible puisse être partagée et s'enrichisse de renseignements d'autres sources. La gestion de l'information demeure indispensable après la phase de crise, lorsqu'un travail durable, de longue haleine, prend le relais.

Comme dans la coopération au développement, les responsables de la planification et de la réalisation des campagnes ont besoin de savoir comment tirer le meilleur parti possible de ressources limitées. Aujourd'hui, on possède des connaissances socio-économiques ainsi qu'un outil informatique (IMSMA) qui facilite la gestion de l'information au niveau de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données; tout cela est fourni par le Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG).

Les campagnes de déminage humanitaire étaient très différentes il y a dix ans. Le travail fourni alors s'est révélé peu satisfaisant, et les méthodes employées dangereuses voire inefficaces. Les Nations unies ont à présent publié, en liaison avec le CIDHG, leurs standards internationaux de l'action antimines, qui fondent les formations, les contrats et la conception des campagnes. Il va sans dire qu'elles ont considérablement accru les capacités de coopération et l'interopérabilité entre organisations. Les technologies employées dans l'action antimines se sont améliorées, mais pas encore suffisamment.

On s'accorde en général à reconnaître que les progrès viendront plutôt d'une meilleure utilisation des méthodes existantes que de nouvelles technologies d'avant-garde. Un modeste effort de recherche appliquée peut parfaitement faire avancer le déminage humanitaire.

Les voies de l'avenir

La première Conférence d'examen de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel se tiendra à la fin de l'année 2004, soit cinq ans après l'entrée en vigueur de ce traité. Elle aura pour tâche de dresser le bilan des résultats atteints et de décider des actions à entreprendre pour l'avenir. Malgré les progrès notables effectués à ce jour, les défis restent colossaux: dans bien des pays, les populations continueront pendant plus d'une génération à souffrir des effets des mines terrestres. ►

► qu'elle verse aux organisations internationales quand elle ne précise pas exactement l'emploi qu'elle entend voir faire de ses ressources. C'est par exemple le cas des soutiens qu'elle verse au Comité international de la Croix-Rouge ou au Programme alimentaire mondial, tous deux pourtant très actifs dans l'assistance aux victimes de mines et l'éducation aux risques des mines.

Les acteurs suisses de la lutte contre les mines

Au sein du département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) et du département fédéral de la Défense, de la Protection de la population et des Sports (DDPS), diverses entités s'associent à l'action antimines sur le plan opérationnel comme politique. Elles coordonnent étroitement leurs activités, recherchent les effets de synergie et contribuent de plusieurs autres façons à l'action antimines.

Le DFAE finance des campagnes de déminage, des stratégies nationales et régionales d'éducation aux risques des mines ainsi que leur mise en œuvre, des projets d'assistance aux victimes de mines, de même que des projets de plaidoyer comme l'initiative Landmine Monitor, des conférences d'universalisation et le programme de parrainage. Elle prend aussi en charge 46 % des frais de fonctionnement du GICHD.

Le DDPS entretient un pool d'experts qui détache jusqu'à dix personnes par an (logisticiens, coordinateurs, informaticiens ou formateurs sur des périodes pouvant atteindre un an), au profit de programmes de l'ONU et d'ONG. De plus, il fournit du matériel de déminage, comme le système SM-EOD, mis au point en Suisse, qui permet de neutraliser des munitions explosives ou des mines sans contact physique.

Nos principes de financement

La Suisse travaille à long terme avec toutes sortes d'organisations réalisant des projets dont les objectifs coïncident avec les siens et appliquant les mêmes critères qu'elle. Elle accorde une grande importance à la qualité de l'organisation, à un strict centrage sur les besoins locaux et à une excellente intégration. Elle tient par ailleurs énormément à la coordination avec les administrations nationales et locales. En fin de compte, elle veut que son aide permette à ces populations de se tirer d'affaire par elles-mêmes.

La Suisse soutient des projets de déminage dans des pays où elle réalise déjà des programmes d'aide humanitaire et où elle intervient dans la transformation d'un conflit vers la reconstruction d'une société civile. Elle est actuellement présente dans plus d'une douzaine de pays. De cette façon elle exploite les effets de synergie et aborde la sécurité humaine dans sa globalité. Pour s'impliquer dans un projet de déminage, elle exige que le pays concerné ait ratifié la Convention d'Ottawa.

L'aide aux victimes fait exception à cette règle: la Suisse l'offre quelle que soit la position politique du gouvernement. Mais ne disposant que de ressources limitées, elle est bien forcée de se concentrer sur les pays les plus affectés par les mines et les munitions non explosées. Elle retient les projets qui lui semblent les plus efficaces et les plus efficaces, tout en tenant compte de leur ancrage local. Enfin, elle les sélectionne aussi au regard de leur compatibilité avec ses engagements multilatéraux. ■

Peter Maurer,
Ambassadeur, Chef de la Division politique IV, sécurité humaine
Département fédéral des affaires étrangères de Suisse
www.eda.admin.ch/dp4



(Photo Jorge Aramburu/UNMEE/PIO)



- Il est important qu'à cette occasion, les Etats parties et les autres acteurs concernés renouvellent les engagements contractés à la signature de la Convention. Seul un effort concerté et soutenu permettra de libérer le monde de la menace des mines terrestres. Dans les années qui viennent, il conviendra de mieux intégrer l'action antimines dans le contexte plus large du développement.

Ce point est déjà en discussion depuis quelque temps; en cas de succès, l'action antimines en deviendra mieux prévisible à long terme. Les pays affectés par le problème des mines n'assument pas suffisamment le contrôle des campagnes sur leur territoire. La situation postconflictuelle complexe qui règne chez beaucoup d'entre eux rend le transfert des responsabilités particulièrement difficile, mais la réussite à long terme en dépend. Les pays donateurs et d'autres intervenants étrangers, dont les ONG, doivent mettre l'accent sur le contrôle national et le renforcement des capacités locales. Cela dit, le soutien – et notamment les transferts de savoir-faire et de ressources – conserveront leur rôle.

La professionnalisation de l'action antimines n'en est qu'à ses débuts. Les ressources disponibles étant limitées et risquant même de décroître, il est important de déminer d'une façon plus efficace. A l'avenir, des machines, de meilleures méthodes de déminage manuel et le recours à des chiens permettront de réduire les postes de coûts les plus lourds des campagnes de déminage.

Ces innovations maintiendront les besoins de recherche opérationnelle et de formation à un haut niveau. Le problème des mines terrestres est resté très présent à l'esprit du grand public ces dix dernières années, ce qui a aidé à maintenir l'action antimines à l'ordre du jour politique et à réunir de ressources. Mais il va devenir plus malaisé, dans les années qui viennent, d'entretenir cet élan, sachant que la nouveauté l'emporte souvent sur l'importance dans les médias.

Bien des survivants d'accidents dus à des mines terrestres vivent dans des conditions très difficiles. Ils n'ont fréquemment plus de vie professionnelle, ni même sociale, et sont privés de médicaments. Il faut que les victimes parviennent à se faire mieux entendre ces prochaines années. La lutte contre les mines antipersonnel n'atteindra ses objectifs que moyennant un large effort de coopération entre donneurs, pays affectés, organisations internationales, etc. Mais la victoire est à portée de main. ■

Lien utile:

Centre International de Déminage Humanitaire, Genève
www.gichd.ch



La signature de la Convention d'Ottawa, 1997 (Photo GICHD)

Réévaluation de l'action conjointe dans la lutte transnationale contre le terrorisme



Doron Zimmermann

Le titre de cet article aurait dû inclure le mot «coopération», que l'auteur a jugé avoir de bonnes raisons d'omettre à dessein. La notion de coopération est en effet tout à la fois surfaite et sous-estimée dans le contexte de la lutte que livrent les puissances occidentales au terrorisme, de chaque côté de l'Atlantique, même si cette problématique est mieux perceptible en Europe qu'aux Etats-Unis. Une affirmation que le lecteur pourra juger sans doute paradoxale.

Approche différente de la lutte contre le terrorisme

En revanche, les nets écarts entre les politiques antiterroristes et contre-terroristes adoptées par l'Europe continentale, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis – dans la mesure où les politiques exhaustives se trouvent à l'extrémité Continentale de ce spectre – montrent bien à quel point les pays sont historiquement divisés, confrontés à des impératifs différents et souvent contradictoires dans la lutte contre le terrorisme. Il arrive que les exigences des organes supranationaux menant cette lutte aillent à l'encontre d'intérêts nationaux; la politique adoptée par le pays A en ce qui concerne le groupe X peut ne pas coïncider avec le programme régional du pays B; et un mouvement de violence politique peut tout à fait mener des actions terroristes pour le compte d'un pays. La liste des points de friction possibles est illimitée. Mais la nécessité de mettre en commun les ressources pour lutter activement et promptement contre le fléau du terrorisme est évidente et primordiale. Après avoir esquissé ce dilemme déjà ancien, retournons à notre affirmation précédente: la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme est à la fois surfaite et sous-estimée, mais pour de mauvaises raisons.

Cette importance exagérée accordée à la coopération internationale est intimement liée à deux idées souvent soutenues de ce côté de l'Atlantique: la première est qu'il devrait exister en Europe un cadre ordonné dans lequel s'inscrirait la coopération entre Etats dans la lutte contre le terrorisme; et la seconde que la conduite des pays dans ce processus de coopération et pendant la mise en œuvre de ses résultats devrait être assujettie à des normes et à des régimes, juridiques ou autres.

Cette approche normative se manifeste par un institutionnalisme dont les principes portent encore la marque intellectuelle du funeste Idéalisme wilsonien dont ils sont issus. Le pénultième avatar de cet institutionnalisme en Europe est l'Union européenne, ce mastodonte bureaucratique.

Inadéquations institutionnelles

Voulant accroître leurs forces par la concentration et l'optimiser par l'intégration des capacités, les tenants de cette approche institutionnelle sous-entendent que malgré sa longueur, le processus d'intégration des ressources de lutte contre le terrorisme aboutira au but souhaité, à savoir la constitution d'un arsenal complet d'instruments contre-terroristes. À première vue, la formule semble bonne en soi. Mais un examen plus soigneux révèle rapidement que dans le sillage du traité de Maastricht, l'approche institutionnaliste pratiquée par Bruxelles après la ratification du traité (1er novembre 1993) s'est centrée sur le processus plutôt que sur ses résultats vérifiables. Cet ordre de priorité, qu'il ait été choisi à dessein ou par inadvertance, est extrêmement problématique car il engendre – pour ne pas dire encourage – la bureaucratisation et le formalisme parallèle que nécessite la consolidation des processus. En ce qui concerne le contre-terrorisme, l'une comme l'autre sont des obstacles majeurs: le jugement de l'histoire récente est impitoyable.

Ce qui est au cœur du problème, ce sont l'importance excessive accordée aux processus et le fait que l'infrastructure bureaucratique qu'ils nécessitent dans de nombreux domaines d'activité de l'UE, dont le contre-terrorisme, n'est ni délibérée ni involontaire, mais inhérente. En fin de compte, onze ans après l'Union, l'objectif souhaitable de la multiplication des forces dans le domaine du contre-terrorisme reste lointain à cause de l'intégration européenne. La meilleure façon d'aborder la question peu évidente de savoir pourquoi l'UE a tant de mal à prendre ses repères dans la lutte contre le terrorisme, même après l'impact catalytique des attentats du 11 septembre 2001, est de s'appuyer sur deux exemples: l'échec du groupe TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale) et l'avènement du mandat d'arrêt commun. ►



Doron Zimmermann

Dr. Doron Zimmermann est Senior Researcher au Center for Security Studies, à l'École polytechnique fédérale de Zurich, où il dirige le projet Political Violence Movements, une recherche universitaire sur le terrorisme national et international.

Après avoir achevé son Ph.D. à l'Université de Cambridge sur les débuts de l'histoire politique moderne de la Grande-Bretagne, il a dirigé les travaux pour la réalisation d'un documentaire sur les peuples Rom en Europe orientale.

Il est entré à l'EPFZ en 1999 et il est l'auteur de nombreuses publications sur les relations internationales et le terrorisme.



► Institutions européennes

Le groupe TREVI a été formé en 1975-76 dans le but d'exploiter les ressources à l'échelon intergouvernemental, surtout celles des services de renseignement, dans la lutte contre un terrorisme international naissant mais déjà en essor. Avec un mandat initialement limité au terrorisme et à la sécurité interne, il a connu un tel succès que son champ d'activité a été étendu au crime organisé et à l'immigration illicite. Compte tenu de la montée de la piraterie aérienne à motivation politique et de la multiplication des détournements d'avions à la fin des années 70 et après, les ministres de divers pays européens se sont réunis pour aborder ensemble et coordonner des mesures de lutte contre la menace du terrorisme, pour faciliter les échanges d'informations, pour partager leur expérience et pour promouvoir la formation.

Mais le mode de fonctionnement du groupe TREVI laissait peut-être beaucoup à désirer en termes de transparence de ses procédures, et pour ce qui est de la clarté avec laquelle il rendait compte de ses activités. On lui a fait de nombreux reproches, dont celui d'être un forum bancal de ministres sans clair mandat, et l'on a craint qu'il n'agisse en franc-tireur, ne serait-ce qu'en raison de son goût du secret et de son appétit d'informations, soigneusement entretenu par ses membres à tout moment. Sa composition fonctionnelle et ses méthodes pragmatiques étaient indubitablement peu compatibles avec les grands idéaux du lobby supranationaliste britannique et d'Europe continentale, qui souhaitait à tout prix

l'intégration économique de l'Europe et de ses institutions. Qui plus est, ses résultats parlaient un langage clair: le groupe TREVI était en première ligne de la lutte transfrontalière contre le terrorisme à un moment où, devant une menace qui rendait une telle perspective inadmissible, la majorité de l'establishment européen en matière de sécurité nationale s'accrochait à la distinction machéenne entre sécurité intérieure et extérieure.

Sur le plan opérationnel, l'activité intergouvernementale du groupe TREVI représentait un modèle d'efficacité, pour ne pas dire une référence politiquement acceptable de ce que l'UE essaie aujourd'hui d'obtenir avec Europol. La différence entre les deux, et le sort du premier, illustre bien les méfaits de l'inertie institutionnelle. La mission du groupe TREVI exprimait la volonté politique de coopération de ses membres au cas par cas tout en reflétant le contexte sécuritaire qui rendait cette collaboration nécessaire. Le groupe a cessé de fonctionner en 1992, quand son intégration dans le troisième pilier de l'UE (justice et affaires intérieures) lui a ôté sa principale qualité de forum ministériel souple et ad hoc du contre-terrorisme. C'est l'institutionnalisation qui a eu raison du potentiel du groupe TREVI. ►

Lutte contre le terrorisme: la Suisse et la coopération transatlantique

Les attentats du 11 septembre 2001 ont souligné une double nécessité: renforcer la collaboration interne à l'échelle de la Suisse, mais aussi et surtout la coopération policière internationale. Consciente de l'importance capitale que revêt la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme, la Suisse y participe activement dans les limites de ses possibilités juridiques. Elle recourt au canal d'Interpol pour diffuser des informations policières, des demandes d'assistance et des requêtes d'entraide judiciaire. L'Office fédéral de la police a posté des correspondants dans différents pays européens et aux Etats-Unis afin de faciliter les poursuites pénales. La coopération s'est particulièrement intensifiée avec les Etats-Unis à la suite de la signature d'un accord spécial.

Stopper les flux financiers servant à financer le terrorisme

La Suisse a soutenu d'emblée les efforts déployés par les Etats-Unis pour lutter contre le terrorisme. Elle reprend par exemple les «listes Bush», qui sont publiées depuis les attentats du 11 septembre et se fondent sur un décret présidentiel du 24 septembre 2001. Elle a ordonné le gel immédiat de tous les avoirs des personnes ou organisations figurant sur ces listes et interdit toute transaction avec elles. Les organes de surveillance transmettent les «listes Bush» aux intermédiaires financiers suisses (Commission fédérale de banques, Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent) en les rendant attentifs à leur devoir de diligence. Cette procédure a déclenché plus de cent informations pour soupçon fondé au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (*Money Laundering Reporting Office Switzerland, MROS*). Le MROS a transmis toutes les communications au Ministère public de la Confédération, qui a ouvert plusieurs enquêtes pénales et bloqué des comptes pour un montant total supérieur

à 24 millions de francs. L'efficacité de cette procédure d'information atteste le haut degré de développement de la législation suisse en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Il convient de souligner en particulier la grande qualité des informations transmises par les banques.

Operative Working Arrangement

Vu la complexité des enquêtes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, une étroite collaboration internationale s'est imposée d'emblée, notamment par la conclusion, le 4 septembre 2002, d'un accord entre la Suisse et les Etats-Unis (*Operative Working Arrangement*). Ce texte prévoit notamment l'échange d'informations et de collaborateurs du secteur opérationnel, sans formalisme excessif mais dans le respect des règles régissant l'entraide judiciaire internationale. En outre, fin octobre 2002, le Ministère public de la Confédération a mis sur pied une conférence informelle qui a réuni des procureurs de haut niveau et des spécialistes de la police de dix pays européens et des Etats-Unis autour du thème des enquêtes internationales et de questions liées à l'entraide judiciaire. La conférence avait aussi pour objectif de mettre en relation les différentes procédures d'enquête conduites à l'échelle nationale.

Procédure d'entraide judiciaire

Les instruments usuels de l'entraide judiciaire internationale se sont pour l'essentiel révélés adaptés à la lutte contre le terrorisme. Il n'a pas fallu plus de deux jours à la Suisse pour répondre à la première requête d'entraide judiciaire des Etats-Unis en la matière. Même les documents bancaires en relation avec la procédure intentée contre le chef de la *Benevolence International Foundation* (BIF) aux Etats-Unis ont fini par être transmis aux Américains, après dix mois de procédure ►



Le Pentagone, 11 septembre 2001
(Photo US Department of Defense)



► Europol, en revanche, est tout à fait une structure institutionnalisée comme les aime l'UE, soumise à toutes les contraintes d'un appareil très lourd et pénalisée par sa bureaucratie; son mandat est pour l'instant plus transparent que celui du groupe TREVI et, malgré son étroitesse, fait l'objet de nombreux débats entre les membres de l'UE, qui ne peuvent toujours pas se résoudre à lui conférer les pouvoirs dont il a besoin pour accomplir sa mission. Le mandat nouvellement défini et très circonscrit du bureau du «coordinateur antiterrorisme» de l'UE – que l'on considère déjà comme un canard boiteux – semble prendre le même cap. La regrettable disparition du groupe TREVI amène à se demander comment jouer contre le terrorisme des prétendus avantages de la coopération supranationale – et de l'intégration des capacités – tant vantés par l'UE et ses institutions. Après tout, l'asymétrie est complète entre une organisation supranationale et ses institutions bureaucratiques et centrées sur les processus d'une part, et des acteurs infraétatiques, tels que les mouvements de violence politique, avec leurs structures organisationnelles informelles et leur dynamisme de l'autre.

Le second exemple est bref mais révélateur. Les membres de l'UE envisageaient un mandat d'arrêt commun pour l'ensemble du territoire de l'Union depuis bien avant le 11 septembre, de façon à pallier, voire neutraliser les querelles issues de longues procédures d'extradition donnant lieu à des litiges entre membres de l'UE.

Harmonisation des procédures

Officiellement, le mandat d'arrêt a finalement été accepté par une majorité de pays, alors qu'il avait même été mis en veilleuse, parce que de hauts responsables gouvernementaux se sont engagés à le soutenir à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Mais les pendules semblent avoir été remises à l'heure lors d'une récente conférence donnée à la *Paul H. Nitze School of Advanced International Studies* de Washington. L'auditoire a ainsi pris connaissance d'une version complètement différente de l'histoire: si le mandat d'arrêt commun a finalement été adopté, c'est à la suite d'intenses pressions diplomatiques exercées par les Etats-Unis après les attentats du 11 septembre. Sortant de la bouche de Richard Falkenrath, l'aide du président G. W. Bush, cette remarque était difficile à évacuer comme une simple fanfaronnade politique. Mais si l'on réfléchit soigneusement, on est conduit à penser que le centrage institutionnel sur le processus l'avait emporté une fois encore sur la recherche des résultats, et que les organismes de l'UE avaient continué à ne se préoccuper que d'eux-mêmes dans les années qui avaient précédé les attentats. ►

► conclue par un recours devant le Tribunal fédéral. Les difficultés procédurales rencontrées dans les cas d'entraide judiciaire sont de nature générale et n'ont rien à voir avec la lutte contre le terrorisme en particulier.

Le Patriot Act

En adoptant le *Patriot Act*, les Etats-Unis se sont dotés d'une loi-cadre générale contre le terrorisme qui a certains effets extraterritoriaux, en particulier dans le secteur financier. Elle confère aux autorités judiciaires américaines le droit potentiel de contourner la voie officielle de la procédure d'entraide judiciaire régulière pour agir directement en territoire étranger. Les dispositions du *Patriot Act* ne sont pas dirigées contre la place financière suisse, qui dispose d'un dispositif anti-blanchiment dont l'efficacité est internationalement reconnue. Par ailleurs, comme mentionné plus haut, les autorités de poursuite en matière pénale disposent en Suisse comme aux Etats-Unis des instruments nécessaires à un échange d'informations efficace. A ce jour, les Etats-Unis n'ont pas encore fait usage des nouvelles dispositions, dont ils déclarent au demeurant ne vouloir user qu'avec la plus grande circonspection. Enfin, il convient de préciser que le *Patriot Act* n'est pas à sens unique, en ce qu'il permet aussi d'améliorer l'entraide judiciaire de la part des Etats-Unis. Cette possibilité n'a pas non plus été exploitée concrètement jusqu'ici.

Respect du droit

La Suisse défend le point de vue selon lequel la lutte internationale contre le terrorisme doit être conduite dans le respect du droit international. Elle s'engage par exemple sous l'égide de l'ONU pour que la procédure internationale de sanction contre les terroristes présumés et les personnes qui les soutiennent se

fonde sur une base respectueuse des droits fondamentaux et plus transparente. La liste des personnes visées par des sanctions a été considérablement rallongée sur l'initiative des Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre. De plus, les personnes ou organisations qui figurent sur ces listes onusiennes ne disposent pas du droit d'être entendues, qu'il s'agisse de la procédure d'inscription sur la liste ou de radiation (*delisting*), ce qui est choquant eu égard aux graves conséquences personnelles et financières qu'entraîne le simple fait de figurer sur une liste de ce type. De son côté, la Suisse met en œuvre les sanctions de l'ONU sans restriction: hors Etats-Unis, c'est en Suisse, et de loin, que les fonds les plus importants – 34 millions de francs au total – ont été bloqués au titre des sanctions de l'ONU. Notre pays a en outre ratifié les douze conventions de l'ONU contre le terrorisme.

La pratique prouve qu'une coopération étroite et efficace est tout à fait possible en appliquant les réglementations en vigueur et qu'une approche pragmatique permet de trouver des solutions constructives dans certains domaines, comme le montre l'*Operative Working Agreement*. En cas de divergences de vues, les enceintes multilatérales comme l'ONU ou des contacts bilatéraux se révèlent utiles pour déboucher sur des compromis praticables. ■

Urs von Daeniken, Chef
Adrian Bürki, Analyste
Service d'Analyse et de Prévention
Office fédéral de la Police (Suisse)



(Photo American Red Cross)



► Ce sont le choc du 11 septembre et les démarches réitérées des Etats-Unis demandant à l'UE de s'attaquer au terrorisme avec tous les moyens dont elle disposait qui ont finalement sorti l'Union de l'impasse. Si cette analyse est juste pour le mandat d'arrêt commun, on peut en conclure que les rares innovations tangibles du troisième pilier de l'UE ne sont pas le fait de l'Union, mais le résultat direct du 11 septembre, de pressions diplomatiques extérieures intenses et de la réaction de l'UE à ces deux facteurs. Quoi que l'on infère de cet épisode en ce qui concerne la disposition de l'UE et sa capacité à lutter efficacement contre le terrorisme (par opposition à celles de ses membres), on peut tout à fait y voir une manifestation de son inertie institutionnelle inhérente mentionnée précédemment.

Quand on sait que le point de départ de la menace terroriste, le mouvement de violence politique, est extrêmement dynamique et opère dans un environnement informel, sans s'embarrasser de règles, la volonté doctrinaire de l'UE de s'appuyer sur des institutions étroitement réglementées et imbriquées les unes dans les autres pour lutter contre le terrorisme augure mal de l'avenir. Nous avons dit que nous jugions la coopération internationale sous-estimée: quelques explications, pour conclure, sur ce point. Nous nous fondons sur des exemples pragmatiques et «fonctionnels» de collaborations bilatérales et multilatérales qui ont eu des effets d'entraînement favorables sur des domaines politiques apparentés.

La coopération franco-espagnole contre le groupe séparatiste basque n'a pas abouti sur des discussions plus élargies sur la façon idéale de lutter contre le terrorisme en Europe ou ailleurs: elle est née de la perméabilité d'une frontière commune, permettant à l'ETA d'échapper aux forces de l'ordre. Les demandes répétées d'assistance soumises par l'Espagne à la France et la prise de conscience progressive chez cette dernière du fait qu'elle ne pouvait pas laisser l'ETA utiliser son territoire pour monter des opérations en Espagne – du fait des tensions que cela suscitait dans ses relations avec son voisin méridional et du risque de se heurter à une inaction similaire si le problème se présentait chez elle – sont à l'origine de cette coopération transfrontalière. Les opérations franco-espagnoles contre l'ETA figurent parmi les plus réussies de l'histoire du contre-terrorisme européen. Bien d'autres exemples, notamment l'accord anglo-irlandais de 1985 et d'autres dispositifs bilatéraux et multilatéraux de lutte contre la violence politique et le terrorisme, montrent à quel point il peut être fécond de s'atteler à un but commun, au cas par cas, pour autant que l'entreprise promette de déboucher sur des avantages concrets et réciproques.

En fin de compte, ce n'est pas en créant des organismes spécialisés au sein d'une institution multilatérale et formalisée de type supranationale, que l'on parvient à lutter contre le terrorisme par la coopération internationale.

Cette approche institutionnelle est surestimée et n'a guère donné de résultats tangibles jusqu'à présent; il ne semble pas non plus qu'elle devrait se révéler plus performante dans un avenir proche. L'efficacité de la lutte contre le terrorisme implique toutefois des partenariats internationaux viablement opérables, comme TREVI. Mais attention, dans ce contexte, «opérable» a été par le passé synonyme d'«informel».

Or la lutte contre le terrorisme ne saurait attendre. Nous avons tous été témoins des attentats du 11 mars à Madrid, cette année. Le bon sens demande que l'on affecte les moyens disponibles à ce qui peut être fait maintenant, pour des raisons immédiatement évidentes pour les parties concernées, sans compter sur des promesses qui, dans l'état actuel des choses et pour des raisons propres à la nature même de l'UE, ne pourront se réaliser que dans un avenir lointain dans le meilleur des cas.

Peut-être le moment est-il venu de revoir notre jugement sur les formules éprouvées de coopération internationale, malgré leurs tares et la fragilité de leur contingence liés aux impératifs fonctionnels mais pragmatiques des situations qui les ont suscitées. Et arrêter d'investir des ressources dont nous avons un besoin urgent dans le rêve tentant d'un organisme contre-terroriste idéal, centralisé, paneuropéen. Plutôt que de nous demander comment parvenir au but d'un seul bond hypothétique, procédons laborieusement, à petits pas, pour arriver là où nous voulons au bout d'une longue marche. ■

Lien utile:

International Relations and Security Network
www.isn.ethz.ch



Pour en savoir plus



Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

www.dfae.admin.ch

Centre de Politique de Sécurité Internationale (CPSI) du DFAE

www.eda.admin.ch/securite_internationale

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

www.ddps.ch

Département fédéral de justice et police

www.ejpd.admin.ch/f/index.php

Geneva Centre for Security Policy

www.gcsp.ch

Geneva International Centre for Humanitarian Demining

www.gichd.ch

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

www.dcaf.ch

International Relations and Security Network (ISN)

www.isn.ethz.ch

Partenariat pour la Paix (PpP)

www.nato.int/issues/pfp/index-fr.htm

Conseil de Partenariat euro-atlantique

www.nato.int/issues/eapc/index-fr.htm

Partenariat pour la Paix (PpP)

Swiss Homepage (disponible en allemand) www.pfp.ethz.ch

PfP-Consortium of Defence Academies and Security Study Institutes

www.pfpconsortium.org

European Crisis Management Academy

www.ecm-academy.nl

Radiation Protection and Nuclear Safety Institute

www.irsn.org

Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organisation

www.ctbto.org

International Atomic Energy Organisation

www.iaeo.org

Impressum

Editeurs:

Jacques Baud (jacques.baud@eda.admin.ch) · Christina Walton (christina.walton@eda.admin.ch)

Copyright:

2004 ©Centre de Politique de Sécurité Internationale (CPSI) · 3003 Berne
www.eda.admin.ch/securite_internationale

Conception graphique:

d'top · Jean-Paul Chassot · 2502 Biel-Bienne

Page de couverture:

Photo: Jacques Baud · Atelier Gerhard Blättler · 3005 Berne · Getty Images

Cette publication a été éditée en français et en anglais, langues officielles du CPEA.

