

# Annuaire suisse de politique de développement

Numéro Vol. 27, n°1 (2008)  
Faits et statistiques 2008

Xavier Tschumi Canosa

## 11. Politique de paix et politique de sécurité

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

### Référence électronique

Xavier Tschumi Canosa, « 11. Politique de paix et politique de sécurité », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], Vol. 27, n°1 | 2008, mis en ligne le 03 juillet 2009. URL : <http://aspd.revues.org/218>  
DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Institut de hautes études internationales et du développement  
<http://aspd.revues.org>  
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://aspd.revues.org/218>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© The Graduate Institute | Geneva

---

## 11. Politique de paix et politique de sécurité\*

---

**L**A PROMOTION CIVILE de la paix a pris une place centrale dans la politique extérieure de la Suisse, au détriment du volet militaire des activités de paix, dont le développement est « freiné par les réalités de la politique intérieure helvétique »<sup>1</sup>. Un crédit-cadre de 240 millions a été soumis au Parlement en juin 2007, pour la continuation des mesures de promotion civile de la paix et le renforcement des droits de l'homme à partir de 2008, pour une durée minimale de quatre ans.

Sur le plan multilatéral, la Commission de consolidation de la paix de l'ONU a produit un rapport sur les activités menées durant sa première année de fonctionnement. Le Fonds pour la consolidation de la paix, qui a pratiquement atteint son objectif de dotation de 250 millions de dollars en 2007, lui procurera les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ses programmes. La Suisse ne fait pas partie de la commission ni ne contribue au fonds pour le moment.

En matière de sécurité, la Suisse s'est montrée active sur les questions de désarmement, en particulier sur le contrôle du transfert et du commerce des armes légères et de petit calibre. Pourtant, dans la révision de la Loi fédérale sur les armes, toutes les tentatives de durcissement ont échoué, notamment en ce qui concerne l'établissement d'un registre national.

La Suisse s'est également profilée dans le processus en cours de définition d'un traité international juridiquement contraignant, visant une interdiction générale des bombes à sous-munitions. Toutefois, dans sa législation interne, elle s'est contentée d'interdire uniquement les engins techniquement non fiables.

### 11.1. Politique de paix

---

#### 11.1.1. « Message concernant la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme »

Le Conseil fédéral a soumis au Parlement, le 15 juin 2007, son *Message concernant la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme*<sup>2</sup>. Le projet d'arrêté fédéral défendu par ce message prévoit l'ouverture d'un crédit-cadre de 240 millions de francs pour une période minimale de quatre ans, dès que le crédit-cadre précédent sera épuisé (vraisemblablement mi-2008).

📖 **Annuaire 2008**, n° 1, chapitre 9, section 9.1.1, « Nouveau crédit-cadre pour le renforcement des droits de l'homme ».

\* Par Xavier Tschumi Canosa, collaborateur scientifique à l'Institut universitaire d'études du développement.

<sup>1</sup> Propos de l'ambassadeur Robert Mayor, directeur de l'ambassade chargée des relations avec l'OTAN, cité dans Swissinfo, *OTAN: l'engagement de la Suisse en veilleuse*, 27 février 2007.

<sup>2</sup> Conseil fédéral, *Message concernant la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme* du 15 juin 2007 (FF 2007 4495).

Le 19 septembre 2007, le Conseil des Etats a approuvé à l'unanimité et sans discussion le projet d'arrêté fédéral défendu par le message. La Commission de politique extérieure du Conseil national a proposé, le 16 octobre 2007, de relever de 20 millions de francs le montant du crédit, en faisant valoir que cette augmentation ne pouvait que renforcer les compétences reconnues de la Suisse en matière de promotion de la paix et des droits de l'homme. Le Conseil national avait cet objet au menu de sa session d'hiver 2007 mais ne l'a finalement pas traité.

La promotion civile de la paix est devenue, depuis le milieu des années 1990, un instrument central de la politique extérieure de la Suisse, au fur et à mesure de l'évolution des menaces et des risques globaux (terrorisme, catastrophes naturelles, pandémies, armes de destruction massive), encore attisés par la mondialisation. Pour répondre à ce défi, la Suisse a développé ses instruments de politique de paix<sup>3</sup> en se basant sur sa tradition humanitaire et en misant sur sa position hors de toute alliance. Pour leur mise en œuvre, elle fait intervenir des acteurs civils et militaires, au sein de l'administration fédérale mais aussi en dehors (organisations non gouvernementales [ONG] et internationales). La bonne coordination de leurs activités apparaît donc comme cruciale pour assurer l'efficacité et la cohérence de la politique suisse de paix.

Dans son message, le Conseil fédéral met un soin particulier à répondre à un postulat<sup>4</sup> le chargeant de « structurer de manière interdépartementale la politique de paix de la Confédération »<sup>5</sup>. A cette fin, une étude de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich suggère de répartir clairement les compétences de chaque service fédéral impliqué et de veiller à ce qu'ils communiquent régulièrement dans toutes les étapes de la mise en œuvre de la politique de paix, depuis la conception des actions jusqu'à leur réalisation<sup>6</sup>.

La complémentarité de la coopération au développement et de la promotion civile de la paix est examinée sous cet angle. La Direction politique IV (DP IV) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), chargée de formuler et de mettre en œuvre la politique de paix de la Suisse, travaille en étroite consultation avec la Direction du développement et de la coopération (DDC), dont les activités de développement et d'aide humanitaire participent à cette politique. En mai 2006, le Conseil fédéral avait défini l'orientation stratégique de la politique suisse de développement, dont l'un des axes, outre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), est la gestion des risques systémiques pour la sécurité. Pour la DDC et la DP IV, les axes stratégiques sont communs, de même que leurs priorités géographiques et thématiques. La coordination de leurs activités est assurée par des groupes de travail ou comités de pilotage. Il en va de même de la coordination des activités de promotion civile et militaire de la paix. Dans ce cas, les structures institutionnelles sont interdépartementales,

<sup>3</sup> Les principaux instruments sont les bons offices et la médiation, les programmes de gestion civile des conflits, le Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix, les initiatives diplomatiques et les partenariats (en particulier avec l'ONU).

<sup>4</sup> 03.3178. *Postulat. Promotion de la paix et gestion des conflits*, déposé par la Commission de politique de sécurité du Conseil des Etats au Conseil des Etats le 28 mars 2003 et accepté par le Conseil fédéral le 30 septembre 2003.

<sup>5</sup> Conseil fédéral, *Message concernant la continuation...*, *op. cit.*, p. 4513.

<sup>6</sup> Andreas Wenger *et al.*, *Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Eine Vergleichende Studie anhand von fünf Ländern*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich, ETH Zürich, November 2006.

entre le DFAE et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)<sup>7</sup>.

Le Conseil fédéral estime cependant dans son message que l'incohérence à laquelle est exposée la politique de la paix de la Confédération provient moins de structures inadéquates de coordination que de conflits d'intérêts politiques. «La Suisse admet que la recherche de la paix n'est pas toujours immédiatement compatible avec d'autres buts politiques. La paix et les droits de l'homme peuvent contrecarrer d'autres intérêts nationaux, ce qui implique des choix.»<sup>8</sup>

L'absence en Suisse de stratégie globale de promotion de la paix trouve aussi son fondement dans l'opposition, sur le plan national, aux interventions à l'étranger de troupes militaires suisses, alors que les activités de promotion civile de la paix ne sont, elles, pas contestées. Une telle stratégie «aurait pour tâche de relier et coordonner la diplomatie, la coopération au développement et les aspects militaires»<sup>9</sup>.

Le Conseil fédéral présente dans son message un bilan des contributions que la Suisse a apportées en matière de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, depuis l'approbation du premier crédit-cadre en décembre 2003. Les succès de son activité politique, notamment avec la création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU à Genève ou dans la lutte contre les armes légères illicites, sont mis en avant pour justifier le renouvellement du crédit-cadre.

📖 **Annuaire 2008**, n° 1, chapitre 9, sous-chapitre 9.1, «Promotion des droits humains».

L'influence de la Suisse et l'excellente réputation de ses experts, à travers ses actions de promotion civile de la paix, sont reconnues dans le monde et dans les forums multilatéraux. Pour la Suisse, cette bonne image élargit certes la marge de manœuvre de sa politique extérieure, mais ces actions de promotion de la paix qu'elle met en œuvre contribuent aussi à sa propre sécurité face aux conséquences des conflits armés dans le monde. Sont notamment évoquées dans le message les conséquences non militaires, par exemple sur la stabilité économique de la Suisse, sur les prix des matières premières ou sur les flux migratoires.

### 11.1.2. «Message concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois centres de Genève et aux activités de la politique de sécurité apparentées»

Les trois centres de Genève<sup>10</sup> sont des centres de compétences en matière de sécurité, fondés par la Suisse dans la seconde moitié des années 1990. Les compétences acquises par ces centres sont mises à profit par la Suisse et d'autres gouvernements ou organisations internationales, qui reconnaissent en eux des «vecteurs d'influence sur les discussions internationales»<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Notamment le Kerngruppe Frieden (comité de consultation interdépartemental pour la promotion de la paix).

<sup>8</sup> Conseil fédéral, *Message concernant la continuation...*, *op. cit.*, p. 4517.

<sup>9</sup> Alliance Sud, «Nouveau crédit-cadre pour la promotion de la paix. Les succès d'une politique des petits pas», *Global+*, n° 23, printemps 2007, p. 4.

<sup>10</sup> Centre de politique de sécurité – Genève (GCSP), Centre international de déminage humanitaire – Genève (GICHD) et Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF).

<sup>11</sup> Conseil fédéral, *Message concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois centres de Genève et aux activités de la politique de sécurité apparentées* du 28 février 2007 (FF 2007 2059), p. 2064.

La Suisse contribue à hauteur de 70% environ au budget de ces centres, leur assurant ainsi une stabilité de fonctionnement. La poursuite de cette contribution est justement l'objet du message<sup>12</sup> que le Conseil fédéral a soumis au Parlement le 28 février 2007. Ce message concerne un crédit-cadre de 148 millions de francs couvrant les années 2008-2011, destiné au financement des trois centres genevois, du Centre de recherche sur la politique de sécurité (CSS) de l'École polytechnique fédérale de Zurich et des projets de coopération du DDPS en matière de sécurité et de promotion civile de la paix. Les deux Chambres fédérales ont accepté ce crédit-cadre successivement le 20 juin (Conseil des Etats) et le 27 septembre 2007 (Conseil national). Une partie du groupe UDC du Conseil national a tenté de réduire le montant du crédit-cadre à 40 millions, soit en faveur uniquement du Centre international de déminage humanitaire, mais sans succès.

### 11.1.3. Politique suisse de promotion de la paix: rapport et chiffres 2006

Dans le but d'améliorer l'efficacité de ses actions de promotion de la paix, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) met en œuvre, depuis 2005, un recentrage de ses activités. Le nombre de ses régions d'engagement prioritaires est progressivement passé de treize à sept: les programmes en Afghanistan, au Myanmar et en Ouzbékistan ont été interrompus en 2005, puis en 2006 ceux en Angola, au Mozambique et au Kirghizistan. Les programmes au Mexique et au Guatemala se termineront fin 2007.

Les régions prioritaires qui restent sont l'Europe du Sud-Est (particulièrement le Kosovo), le Proche-Orient, le Soudan, la région des Grands-Lacs (Rwanda, Burundi et République démocratique du Congo), le Sri Lanka, le Népal et la Colombie. Cette concentration géographique s'accompagne toutefois d'une baisse relative des ressources financières allouées selon des critères régionaux<sup>13</sup>. Dès 2008, il est prévu que 4 francs sur 5 de ces ressources soient destinés aux régions prioritaires et que le dernier franc serve à financer des interventions ponctuelles ou des programmes expérimentaux ailleurs dans le monde.

Le rapport 2006 du DFAE sur les activités de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme<sup>14</sup> met en lumière cette concentration géographique, mais l'essentiel de son contenu consiste dans un bilan et une analyse des bons offices, des activités de médiation et des programmes de gestion civile des conflits mis en œuvre par la Suisse au cours de l'année. Dans certains pays, ces activités mêlent étroitement instruments de coopération au développement et instruments de promotion civile et militaire de la paix, notamment au Népal et au Kosovo. Une étude suédoise<sup>15</sup>, citée dans ce rapport, a d'ailleurs placé la Suisse en troisième position, derrière l'ONU et les Etats-Unis, dans un classe-

<sup>12</sup> Conseil fédéral, *Message concernant un crédit-cadre pour la poursuite...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Les dépenses liées au développement de politiques qui ne sont pas mises en œuvre dans des régions spécifiques, mais à la faveur de négociations multilatérales et d'initiatives diplomatiques contribuant à la définition de politiques de paix globales, représentent, en 2006, 42% du total, contre 35% deux ans plus tôt.

<sup>14</sup> DFAE, *La paix et les droits de l'homme dans la politique extérieure de la Suisse. Rapport 2006 sur les activités de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme*, adopté par le Conseil fédéral le 15 juin 2007, Berne, 2007, 32 p.

<sup>15</sup> Frida Möller and Isak Svensson, *Who Prevents Civil Wars? Mediation Selection in Minor Armed Conflicts*, Uppsala, Uppsala Conflict Data Program, 2007.

ment de la fréquence de médiation et d'intervention dans la prévention des conflits armés de petite et moyenne ampleur.

#### 11.1.4. Commission de consolidation de la paix des Nations unies

La Commission de consolidation de la paix des Nations unies a rendu son rapport sur les travaux de sa première session le 25 juillet 2007<sup>16</sup>. L'Assemblée générale de l'ONU l'a examiné le 10 octobre 2007, lors de sa 62<sup>e</sup> session, et le Conseil de sécurité en a débattu le 17 octobre 2007.

Selon le rapport, les deux premiers comités constitués par la commission, sur le Burundi et le Sierra Leone, ont défini des stratégies intégrées, qui rassemblent tous les acteurs pouvant contribuer à la consolidation de la paix dans chacun des deux pays. La commission mise notamment sur l'appropriation nationale des programmes mis en œuvre, pour renforcer leur impact et faciliter son désengagement le moment venu.

En ce qui concerne le Burundi, les programmes portent sur la promotion de la bonne gouvernance, le renforcement de l'état de droit, la réforme du secteur de la sécurité et le relèvement des collectivités locales. Au Sierra Leone, les domaines critiques en matière de promotion de la paix concernent l'emploi et la marginalisation des jeunes, le secteur de la justice et de la sécurité, la consolidation de la démocratie et la bonne gouvernance, et le renforcement des capacités.

Si cette première année d'activité a permis à la commission d'établir ses structures institutionnelles et d'accumuler de nombreux enseignements, il lui reste encore, selon le rapport, à affiner ses méthodes de travail et à améliorer ses mécanismes de contrôle des stratégies mises en œuvre.

De plus, dans l'architecture onusienne de la consolidation de la paix, la commission n'est pas seule: elle peut compter sur les ressources financières issues d'un fonds ad hoc. Ce dernier a fait l'objet d'un rapport du secrétaire général des Nations unies<sup>17</sup>, également examiné par l'Assemblée générale le 10 octobre 2007.

Le Fonds pour la consolidation de la paix est géré par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui a déjà une grande expérience dans le domaine des fonds d'affectation multidonateurs. La commission aura un rôle important dans la gouvernance de ce fonds, en déclenchant notamment l'allocation de ressources aux pays dont elle est saisie et en le conseillant sur l'orientation stratégique à suivre pour ce faire. Un autre mécanisme d'allocation est prévu, celui par lequel le secrétaire général de l'ONU peut déclarer que le fonds bénéficie également à d'autres pays que ceux dont est saisie la commission. Le rapport soulève le lien qui existe entre ces deux mécanismes, le pays soutenu sur recommandation du secrétaire général pouvant ultérieurement aussi être examiné par la commission. Enfin, le fonds peut également être mis à contribution pour des interventions d'urgence au cours d'un processus de paix. Dans tous les cas, il est prévu que le fonds joue un rôle financier catalyseur, tout en veillant à ne pas entrer en concurrence avec d'éventuelles sources de financement déjà existantes.

<sup>16</sup> Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Rapport de la Commission de consolidation de la paix sur les travaux de sa première session*, A/62/137-S/2007/458, 25 juillet 2007, 34 p.

<sup>17</sup> Assemblée générale, *Fonds pour la consolidation de la paix*, rapport du secrétaire général, A/62/138, 26 juillet 2007, 20 p.

Le rapport du secrétaire général fournit enfin, en annexe, la liste par pays des contributions annoncées, engagées ou déposées dans le Fonds pour la consolidation de la paix. Parmi les principaux contributeurs, la Norvège, la Suède et le Japon figurent en tête avec respectivement 32, 27 et 20 millions de dollars déposés. Les annonces de contributions s'élèvent à plus de 226 millions de dollars, soit environ 90% de l'objectif de dotation initiale du fonds, 250 millions. La Suisse ne figure pas dans la liste des pays contributeurs.

## 11.2. Désarmement

---

### 11.2.1. Armes de destruction massive

Le programme iranien d'enrichissement d'uranium a fait l'objet, en 2007, de plusieurs rapports émanant d'une part de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et, d'autre part, de l'Union européenne. La question n'est plus de savoir si l'Iran enrichit de l'uranium, mais plutôt de savoir à quelles fins, civiles ou militaires. L'AIEA s'inquiète des zones d'ombre dans la connaissance du programme iranien<sup>18</sup>, toujours plus grandes et sources du manque de confiance de la communauté internationale. Sans confirmation quant au caractère pacifique du programme, le Conseil de sécurité de l'ONU décidera sans doute de mettre en place un troisième volet de sanctions contre l'Iran<sup>19</sup>, malgré les conclusions d'un rapport du renseignement américain sur les intentions et les capacités de l'Iran en matière nucléaire, paru en novembre 2007<sup>20</sup>. Selon ce rapport, l'Iran aurait selon toute vraisemblance interrompu son programme nucléaire militaire en automne 2003, à la suite des pressions internationales.

L'Iran estime avoir le droit d'enrichir de l'uranium en tant que combustible destiné à produire de l'électricité et considère comme infondées les demandes de l'ONU de cesser ses activités d'enrichissement. Soupçonnant l'Iran de vouloir se doter de l'arme nucléaire, la communauté internationale a posé cette cessation comme préalable à un rétablissement de la confiance et comme condition de l'arrêt du régime de sanctions.

La diplomatie suisse présente à Téhéran, où elle représente les intérêts américains sur place depuis 1979, a proposé un plan consistant à suspendre simultanément l'enrichissement de l'uranium et les sanctions internationales, afin de permettre des négociations directes entre d'un côté l'Iran et, de l'autre, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et l'Allemagne. Même dans le cadre de ce plan, l'Iran n'a pas accepté de renoncer à son programme nucléaire et l'ancien ambassadeur américain aux Nations unies, John Bolton, a déclaré que la Suisse « devrait se tenir à l'écart du dossier nucléaire iranien »<sup>21</sup>.

Pour la Suisse, le désarmement nucléaire et la lutte contre la prolifération doivent aller de pair. Pourtant, dans les négociations multilatérales, le fossé se creuse entre les Etats dotés de l'arme nucléaire, insistant sur la non-prolifération, et les Etats

<sup>18</sup> « L'opacité sur les vraies intentions nucléaires de l'Iran demeure », *Le Temps*, 17 novembre 2007.

<sup>19</sup> Le deuxième volet consiste dans la résolution 1747 du Conseil de sécurité de l'ONU, le 24 mars 2007.

<sup>20</sup> National Intelligence Council, *National Intelligence Estimate: Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, November 2007.


<sup>21</sup> Swissinfo, *Nucléaire iranien: John Bolton fustige le « plan suisse »*, 20 mai 2007.

n'en disposant pas (encore), qui veulent mettre l'accent sur le désarmement. « Réunir tous ces intérêts est extrêmement difficile et complexe »<sup>22</sup> car, pour certains pays, la question relève d'un intérêt sécuritaire primordial. La Suisse veut imprimer un nouvel élan aux négociations sur le désarmement. Elle a pris la vice-présidence du premier comité de la 62<sup>e</sup> Assemblée générale de l'ONU, dans lequel ces questions sont traitées.

Avec l'accroissement prévu de la production d'électricité à base de combustible nucléaire, notamment dans les pays en développement possédant eux-mêmes des mines d'uranium<sup>23</sup>, les risques de prolifération augmentent. Il s'agit certes d'une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, tolérée par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, mais étant donné le précédent iranien, chaque nouveau programme devra se montrer totalement transparent.

### 11.2.2. Vers un traité sur le commerce des armes classiques

Après l'échec, mi-2006, de la Conférence d'examen du Programme d'action de l'ONU en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre, une grande majorité des Etats membres de l'ONU a réagi en votant une résolution déclenchant de fait un processus pouvant aboutir à l'adoption d'un traité international sur le commerce des armes classiques<sup>24</sup>.

 **Annuaire 2007**, n° 1, « Programme d'action sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre et nouvel instrument d'identification et de traçage de ces armes », pp. 181-182.

Cette résolution demande à chaque Etat membre d'exposer ses vues sur le contenu et les contours d'un tel traité, juridiquement contraignant. Les réponses nationales ont été réunies dans un rapport du secrétaire général en août 2007<sup>25</sup>. Dans sa réponse<sup>26</sup>, la Suisse se positionne en faveur d'une convention sur les armes classiques, à laquelle pourraient être rattachés des protocoles additionnels de manière évolutive, chacun portant sur une catégorie particulière d'armes, avec les obligations y afférentes en matière de transferts.

Le 28 septembre 2007, le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a nommé un groupe d'experts gouvernementaux, dont la Suisse fait partie, chargé de rédiger un rapport comprenant une première esquisse du traité. Ce groupe réunit les membres permanents du Conseil de sécurité, les pays exportateurs d'armes les plus importants et les pays les plus affectés par les transferts d'armes irresponsables. Le rapport qu'il rendra sera notamment basé sur les réponses nationales reçues puis sera examiné par l'Assemblée générale en octobre 2008.

<sup>22</sup> Swissinfo, *Désarmement : discussions à la peine à Genève*, 3 août 2007.

<sup>23</sup> « Des pays en développement affichent sans complexe leurs ambitions nucléaires », *Le Temps*, 29 août 2007.

<sup>24</sup> Assemblée générale, *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*, A/RES/61/89, 18 décembre 2006.

<sup>25</sup> Assemblée générale, *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*, rapport du secrétaire général, A/62/278 (Part I) et A/62/278 (Part II), 17 août 2007.

<sup>26</sup> *Ibid.*, A/62/278 (Part II), pp. 233-235.

Amnesty International, qui se réjouit de la volonté politique exprimée par ces réponses nationales, en a fait une synthèse<sup>27</sup>, de même que l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement<sup>28</sup>.

L'édition 2007 du *Small Arms Survey*<sup>29</sup>, qui porte sur la violence urbaine liée aux armes, s'intéresse également au contrôle des transferts d'armes. Elle traite de la production d'armes militaires sous licence ou sans licence et insiste sur l'importance qu'il y a à contrôler aussi bien les transferts et détournements de savoir-faire de fabrication que les exportations d'armes finies. La possession d'armes légères par les civils (75 % du total connu) et son évolution récente sont également source de préoccupation car les arsenaux civils sont beaucoup plus difficiles à contrôler que les arsenaux en mains de l'Etat. Un chapitre est consacré aux transferts irresponsables d'armes légères, qui désignent les transferts autorisés par au moins un gouvernement mais présentant un risque soit du point de vue du droit international (utilisation abusive des armes), soit parce que les armes pourraient être détournées vers des destinataires non autorisés à les recevoir.

A ce sujet, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a produit un guide pratique qui recommande aux Etats d'intégrer le respect du droit international humanitaire (DIH) dans leurs décisions de transférer des armes<sup>30</sup>. Lorsqu'il y a un risque que le destinataire utilise ces armes pour commettre des violations graves du DIH, la décision de transfert devrait être suspendue. Le guide précise la nature de ce risque et définit ce qui est entendu par « violations graves du DIH ».

Le *Small Arms Survey 2007* mentionne la Suisse « parmi les pays exportant des armes à des régimes peu recommandables entre 2002 et 2004 »<sup>31</sup>, notamment la Chine ; il la critique également au sujet des chiffres qu'elle fournit sur la possession d'armes sur son territoire.

Comme pour répondre à cette critique, la révision de la Loi fédérale sur les armes a pris fin le 22 juin 2007<sup>32</sup>, incorporant les mesures prévues par l'accord de Schengen, déjà acceptées par le Parlement et le peuple suisse, mais pas encore entrées en vigueur. Parmi elles figurent notamment le marquage des armes à feu par leurs fabricants (sujet sur lequel la Suisse s'était montrée active sur le plan multilatéral) et un régime plus sévère pour le transfert d'armes entre particuliers. L'idée d'un registre national des armes à feu n'a pas passé dans cette révision. « Toutes les tentatives de la gauche de durcir la loi ont échoué. »<sup>33</sup> C'est pour cette raison qu'une initiative a été lancée, début septembre 2007, pour la protection contre la violence des armes<sup>34</sup>. Son but est,

<sup>27</sup> Amnesty International and NGO Partners, *A Global Arms Trade Treaty: What States Want: Executive Summary*, October 2007, 3 p.

<sup>28</sup> UN Institute for Disarmament Research, *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty*, Geneva, October 2007, 46 p.

<sup>29</sup> Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*, Cambridge, Cambridge University Press, 368 p. Les résumés des chapitres sont disponibles en format PDF dans plusieurs langues sur le site Internet <<http://www.smallarmssurvey.org>>.

<sup>30</sup> CICR, *Décisions en matière de transferts d'armes. Application des critères fondés sur le droit international humanitaire. Guide pratique*, Genève, juin 2007, 22 p.

<sup>31</sup> Swissinfo, *Armes légères: la Suisse manque de transparence*, 28 août 2007.

<sup>32</sup> Le Parlement consacre un dossier à ce sujet (objet 06.008): <<http://www.parlament.ch>> documentation >dossiers archives >armes, loi sur. Modification.

<sup>33</sup> Edicom, *La loi sur les armes est sous toit*, 20 juin 2007.

<sup>34</sup> Initiative lancée par une coalition regroupant environ 70 organisations (de prévention du suicide, pour la paix ou les droits de l'homme, etc.) et partis politiques (PS, Verts): <<http://www.protection-armes.ch>>.

d'une part, d'interdire la détention à domicile de l'arme d'ordonnance des militaires et, d'autre part, de créer un registre national des armes à feu, pour en contrôler la détention et les acquisitions.

L'entrée en force des dispositions révisées de la loi est prévue pour novembre 2008, lorsque entrera en vigueur l'accord policier de Schengen.

### 11.2.3. Violence armée et développement: suivi de la Déclaration de Genève

La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement<sup>35</sup> avait été signée par 42 pays en juin 2006, à l'occasion d'un sommet ministériel organisé par la Suisse et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

📖 *Annuaire 2007*, n° 1, « Sommet ministériel sur la violence armée et le développement », pp. 182-183.

Depuis, le nombre de pays ayant signé cette déclaration s'élève à 51. Douze pays (dont la Suisse), auxquels sont associés le PNUD, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Small Arms Survey, forment le « groupe restreint » (*core group*). Constitué en novembre 2006, ce groupe fournit les impulsions nécessaires pour que l'objectif principal de la déclaration soit réalisé, soit une réduction mesurable de la violence armée dans le monde d'ici à 2015. Le 7 juin 2007, ce groupe a finalisé un cadre d'action pour la mise en œuvre de la déclaration. Celui-ci vise notamment à ce qu'un projet de résolution sur la violence armée et le développement soit inscrit, avant la fin 2008, dans l'agenda de l'Assemblée générale de l'ONU.

Le groupe travaille aussi à l'établissement d'indicateurs de mesure de la violence armée, avec l'aide d'experts issus des organisations associées. Les premières estimations de la charge globale de la violence armée seront présentées en septembre 2008, lors du sommet de suivi de la Déclaration de Genève.

Enfin, le cadre d'action prévoit l'identification d'un certain nombre de pays dans lesquels la réalisation des objectifs de la déclaration sera testée. Le Guatemala sera l'un de ces pays. A cette fin, le gouvernement et la société civile du pays (y compris le secteur privé) établiront les programmes nécessaires avec l'aide du groupe restreint et des organisations et institutions financières internationales intéressées ; il s'agit en particulier d'intégrer des programmes de réduction de la violence armée dans les stratégies nationales et multilatérales de développement et de renforcer les institutions qui devront les mettre en œuvre.

Parallèlement aux sessions régulières du groupe restreint, deux réunions régionales ont été organisées, l'une au Guatemala les 23 et 24 avril 2007 et l'autre au Kenya les 30 et 31 octobre 2007. Chacune a débouché sur une déclaration régionale signée respectivement par 12 pays latino-américains et 27 pays africains. La Suisse et le PNUD y furent associés en tant qu'hôtes. L'Asie aura également sa réunion régionale en mai 2008, en Thaïlande. Une réunion sous-régionale couvrant l'Europe du Sud-Est, l'Asie centrale et le Caucase est programmée en juillet 2008.

Le but de ces réunions régionales est de faire entrer un maximum des pays participants dans la liste des signataires de la Déclaration de Genève afin que la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies puisse recueillir leur soutien le moment venu.

<sup>35</sup> <<http://www.genevadeclaration.org>>.

### 11.3. Mines antipersonnel, autres mines terrestres et restes explosifs de guerre

---

#### 11.3.1. 8<sup>e</sup> Réunion des Etats parties à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel (mer Morte, Jordanie, 18-22 novembre 2007)

Depuis l'adoption du Plan d'action de Nairobi en 2004, au terme de la 1<sup>re</sup> Conférence d'examen de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, toutes les réunions des Etats parties débouchent sur un rapport de progression en direction des objectifs fixés<sup>36</sup>, à réaliser jusqu'en 2009.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, « Conférence d'examen de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel », p. 181.

La 8<sup>e</sup> Réunion des Etats parties s'est close sur le rapport de progression dit de la mer Morte (*Dead Sea Progress Report*). Dix ans se sont écoulés depuis les premières signatures de la convention en décembre 1997 et, bien qu'elle soit désormais entrée en force pour 153 pays (état à fin novembre 2007), la réalisation de l'objectif d'universalisation de la convention reste une priorité car près de la moitié de la population mondiale ne bénéficie toujours pas de sa protection. En 2007, le Koweït et l'Irak, de même que Palau, ont déposé leurs instruments d'accession à la convention.

La Suisse a insisté sur l'importance qu'il y avait de maintenir l'objectif de déminage intégral d'ici à 2009, soit dix ans après l'entrée en vigueur de la convention. A cette fin, le Centre international de déminage humanitaire (GICHD), basé à Genève, offre ses services pour transcrire les normes internationales de lutte contre les mines antipersonnel dans le droit national. De plus, la Suisse se dotera d'une nouvelle stratégie d'engagement dans cette lutte, faisant suite à la stratégie 2004-2007 existante.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, « Stratégie 2004-2007 de la Confédération en matière de mines antipersonnel », pp. 179-180.

Des montants annuels de 16 millions de francs continueront d'être affectés à la construction et au maintien de capacités locales, notamment pour le nettoyage des zones minées<sup>37</sup>. Ces projets seront intégrés dans les programmes de coopération internationale au développement : la lutte contre les mines, dans son sens le plus large, doit également devenir une priorité des plans et des programmes de développement, car le nettoyage des zones minées et l'assistance aux victimes contribueront à la réalisation des OMD<sup>38</sup>.

L'assistance aux victimes de mines antipersonnel, autre objectif de la convention, doit du point de vue de la Suisse faire partie intégrante d'une politique

<sup>36</sup> *Achieving the Aims of the Nairobi Action Plan: Zagreb Progress Report* (2005), *Geneva Progress Report* (2006), *Dead Sea Progress Report* (2007). Documents disponibles sur le site Internet de la convention : <<http://www.apminebanconvention.org>>.

<sup>37</sup> *Intervention de l'ambassadeur Jürg Streuli, chef de la délégation suisse, à la 8<sup>e</sup> Conférence des Etats parties à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, 18 novembre 2007, mer Morte, Jordanie.*

<sup>38</sup> *Eighth Meeting of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfert of Anti-personnel Mines and on their Destruction, Dead Sea, 18-22 November 2007: Statement by Dr. Cornelio Sommaruga, President of the Geneva International Centre for Humanitarian Demining, Opening Session.*

nationale intersectorielle, liant santé publique, services sociaux et droits de l'homme. Une telle politique concernerait toutes les personnes handicapées, et non pas seulement celles victimes de mines ou autres restes explosifs de guerre.

La destruction des stocks de mines antipersonnel est considérée comme l'objectif de la convention ayant été le plus respecté, même si certains pays comptent encore sur une assistance pour s'acquitter de leurs obligations. Pour la Suisse, ces progrès réalisés par les gouvernements parties à la convention devraient également être accomplis d'urgence par les groupes armés non étatiques détenant eux aussi des stocks de mines antipersonnel. Les efforts de l'Appel de Genève<sup>39</sup> pour faire signer à ces groupes une « déclaration d'engagement », pendant de la convention destinée aux gouvernements, visent à renforcer la lutte contre les mines et à réduire le nombre de victimes qu'elles occasionnent.

### 11.3.2. Bombes à sous-munitions : vers une interdiction générale ?

A l'instar des mines antipersonnel quelques années auparavant, les bombes à sous-munitions sont le point de mire d'un processus d'interdiction, du fait de leurs conséquences humanitaires désastreuses : non seulement elles tuent au moment de l'attaque, mais les sous-munitions non explosées tuent encore des années après. Leurs victimes sont très majoritairement des civils<sup>40</sup>.

Bien que reconnaissant ce constat, les Etats membres de la Convention sur certaines armes classiques ne sont pas parvenus à trouver un consensus, en novembre 2006, pour entamer un processus de négociations visant à l'interdiction des bombes à sous-munitions. Regrettant cet échec, la Suisse et une vingtaine d'autres pays ont toutefois demandé, dans une déclaration politique, qu'un instrument international légalement contraignant soit mis sur pied.

La Norvège a alors pris l'initiative d'organiser une conférence internationale de deux jours, réunissant 49 pays, dont la Suisse, et des organisations concernées par la problématique, notamment le CICR et les ONG réunies au sein de la Coalition contre les armes à sous-munitions (*Cluster Munitions Coalition*)<sup>41</sup>. La Déclaration d'Oslo du 23 février 2007 engage les 46 pays signataires (sur les 49 présents à Oslo) à conclure un instrument international légalement contraignant pour

- interdire l'utilisation, la production, le transfert et le stockage de bombes à sous-munitions causant des souffrances inacceptables aux civils ; et
- établir un cadre de coopération et d'assistance garantissant la réhabilitation des victimes, le nettoyage des zones affectées, l'éducation aux risques encourus et la destruction des stocks.

Le processus d'Oslo<sup>42</sup> qui s'est mis en marche depuis a forcé les Etats réunis à Genève dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, en novembre 2007, à se positionner une nouvelle fois sur la question des armes à

<sup>39</sup> L'Appel de Genève (*Geneva Call*) est une organisation internationale humanitaire dont le but est d'engager les acteurs armés non étatiques à respecter les normes humanitaires, en particulier l'interdiction des mines antipersonnel (<<http://www.genevacall.org>>.

<sup>40</sup> 98% des victimes seraient des civils, selon Handicap International, *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munitions*, November 2006, 56 p.

<sup>41</sup> <<http://www.stopclustermunitions.org>>.

<sup>42</sup> <<http://www.clusterprocess.org>>.

sous-munitions. Très peu de progrès ont cependant été enregistrés dans ce cadre, alors que, depuis la conférence d'Oslo, une série de réunions régionales a permis d'intégrer 83 pays<sup>43</sup> dans un processus visant à définir le contenu du traité. Les Etats-Unis et la Russie, dont les exportations d'armes représentent près des deux tiers du total en 2006, n'en font toutefois pas partie.

Vingt-sept pays ont rejoint le processus d'Oslo lors de la conférence de Lima, du 23 au 25 mai 2007, au cours de laquelle un large consensus sur les éléments clés du traité a pu être trouvé. Les pays européens ont toutefois souhaité conserver leur stocks et «exclure du traité des bombes "intelligentes" ne frappant, selon les spécialistes, que des "objectifs militaires"»<sup>44</sup>. La Conférence de Vienne, qui s'est déroulée du 4 au 7 décembre 2007, a vu le consensus se renforcer sur un traité obligeant le nettoyage des zones affectées par ces bombes, la destruction des stocks, l'assistance aux victimes et la coopération internationale pour toutes ces tâches, mais elle a achoppé sur la définition même que le traité donnera aux bombes à sous-munitions et sur la portée de leur interdiction. La Suisse, comme de nombreux pays détenteurs de bombes à sous-munitions de dernière génération ou dotées d'un mécanisme d'autodestruction<sup>45</sup>, a plaidé pour que de telles bombes soient exemptées du traité. Les pays en développement appellent de leur côté à un traité interdisant les bombes à sous-munitions de la manière la plus complète possible. Le processus d'Oslo se poursuivra avec les conférences de Wellington en février 2008 et de Dublin en mai 2008, puis il est prévu qu'il prenne fin où il a débuté, à Oslo, par la signature du traité.

La Suisse estime que les principes fondamentaux du droit international humanitaire ne sont pas suffisants pour garantir la protection des populations civiles contre les effets des bombes à sous-munitions<sup>46</sup>. Elle se prononce donc en faveur d'un nouveau traité international, dans le sens de celui appelé par la Déclaration d'Oslo. En tant que dépositaire des Conventions de Genève et de par sa tradition humanitaire, la Suisse s'est déclarée prête à prendre la direction des négociations internationales, afin d'obtenir un traité aussi universel que possible.

Toutefois, sur le plan interne, la Suisse peine à intégrer une interdiction générale des bombes à sous-munitions dans sa législation. Le 25 septembre 2007, le Conseil national a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire en ce sens, lancée fin 2005 par John Dupraz (PRD/GE). Il a décidé d'y donner suite, malgré l'avis contraire de sa Commission de la politique de sécurité (juin 2006). Si cette initiative piétine, il n'en va pas de même d'une motion déposée un an plus tard, chargeant le Conseil fédéral d'inscrire dans la Loi fédérale sur le matériel de guerre une interdiction générale des armes à sous-munitions qui présentent un risque humanitaire sérieux en raison de leur manque de fiabilité

<sup>43</sup> Etat au début novembre 2007. Parmi ces pays, on compte 19 pays producteurs de bombes à sous-munitions, 7 qui en ont utilisé, 34 qui en ont des stocks et 11 qui sont affectés par elles (source: <<http://www.stopclustermunitions.org>>).

<sup>44</sup> Edicom, *Bombes à sous-munitions : les Européens rétifs à l'interdiction*, 25 mai 2007.

<sup>45</sup> Notamment l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la République slovaque, la République tchèque et le Royaume-Uni.

<sup>46</sup> Ambassador Jürg Streuli, Permanent Representative of Switzerland to the Conference on Disarmament, «Swiss Position on Cluster Munitions», speech delivered at the press meeting «Cluster Munitions: Towards an International Treaty», organized by the Geneva Press Club and the Graduate Institute of International Studies (HEI), Geneva, 29 March 2007.

et/ou de leur imprécision<sup>47</sup>. Le 2 mai 2007, le Conseil fédéral s'est montré favorable à la motion en déclarant un moratoire partiel sur la production, le stockage, le transfert et l'utilisation de telles armes. Le Conseil national a adopté la motion le 22 juin 2007 sans en débattre et le Conseil des Etats également, le 19 septembre 2007.

Pour le directeur de Handicap International Suisse, Paul Vermeulen, cette motion « vient torpiller l'initiative de John Dupraz »<sup>48</sup>; « On imaginerait plutôt la Suisse prendre une initiative humanitaire, mais elle campe sur cette proposition technique. »<sup>49</sup> Le DFAE rétorque: « Ces armes nuisent aux civils et c'est là-dessus que nous voulons agir. Limiter les dégâts serait déjà un progrès; c'est toute la différence entre réalisme et idéalisme. »<sup>50</sup>

## SOURCES

Conseil fédéral, *Message concernant la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme* du 15 juin 2007 (FF 2007 4495).

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), *La paix et les droits de l'homme dans la politique extérieure de la Suisse. Rapport 2006 sur les activités de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme*, adopté par le Conseil fédéral le 15 juin 2007, Berne, 2007, 32 p.

Division politique IV (DFAE), *Sécurité humaine dans la politique extérieure de la Suisse*, Berne, 2007, 31 p.

## SITES INTERNET

Appel de Genève: <<http://www.genevacall.org>>.

Centre de politique de sécurité (GCSP): <<http://www.gcsp.ch>>.

Centre international de déminage humanitaire (GICHD): <<http://www.gichd.ch>>.

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF): <<http://www.dcaf.ch>>.

Cluster Munitions Coalition (CMC): <<http://www.stopclustermunitions.org>>.

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS): <<http://www.vbs.admin.ch>>.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE): <<http://www.eda.admin.ch>>.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE): <<http://www.osce.org>>.

Small Arms Survey: <<http://www.smallarmssurvey.org>>.

United Nations Mine Action Service/Service des Nations unies pour l'action antimines (UNMAS): <<http://www.mineaction.org>>.

<sup>47</sup> 06.3661. Motion. Interdiction des armes à sous-munitions non fiables, déposée par Ida Glanzmann-Hunkeler au Conseil national le 11 décembre 2006.

<sup>48</sup> « Les bombes à sous-munitions ne ratent jamais les civils. » Questions à Paul Vermeulen, directeur de Handicap International Suisse », *Le Temps*, 23 février 2007.

<sup>49</sup> Cité in « Bombes à sous-munitions, la schizophrénie helvétique », *24 Heures* en ligne, 23 février 2007.

<sup>50</sup> *Ibid.*