

Les attachés de défense

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil national
du 23 mai 2006**

Avis du Conseil fédéral

du 29 septembre 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous prenons position comme suit concernant le rapport d'inspection du 23 mai 2006 de la Commission de gestion du Conseil national au sujet des attachés de défense suisses.

Nous vous prions d'agérer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 septembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération: Moritz Leuenberger
La chancelière fédérale: Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Avec le rapport du 23.05.2006, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a recommandé au Conseil fédéral d'examiner à l'échelon international le système des attachés de défense (AD) en ce qui concerne les tâches, l'organisation, l'efficacité, l'adéquation et l'utilité sur le plan de la politique de sécurité pour la Suisse et d'établir un rapport à ce sujet.

Dans le présent avis, le Conseil fédéral relève que le service des attachés de défense est indispensable à la perception des intérêts bilatéraux en dehors de chaque alliance. Dans le cadre de la stratégie «La sécurité par la coopération», les AD assurent un réseau résistant aux crises en dehors de l'OTAN et de l'UE, apportent leur contribution dans le domaine de l'analyse de la situation et de la prise de décision au niveau stratégique et représentent le DDPS et l'armée à l'étranger. Ils complètent, par leur connaissances spécialisées et leur réseau de relations spécifique, les prestations du réseau de représentation diplomatique et contribuent à assurer une présence cohérente de la Suisse et à affirmer cette présence dans le pays hôte. L'accréditation garantit en tout temps l'accès aux institutions de sécurité du pays-hôte. Ces contacts ne peuvent pas être établis par des tiers. Le dispositif tient compte de la densité et de l'importance des relations de notre armée avec les forces armées des autres Etats, du rôle stratégique d'autres Etats pour la sécurité de la Suisse ainsi que des besoins en matière de renseignements. L'évaluation du dispositif s'effectue en continu. Une définition des priorités en considération des ressources est également inéluctable. La responsabilité de la conduite des AD incombe depuis 2002 au chef des Relations internationales au sein de l'Etat-major du chef de l'Armée. Le comité de pilotage est à sa disposition pour coordonner toutes les questions stratégiques et l'«Engagement des AD» pour assurer le pilotage et la conduite administrative. La sélection et la formation se sont révélées efficaces; elles sont contrôlées en permanence et adaptées aux nouvelles exigences en cas de besoin. Des mesures d'amélioration sont mises en œuvre depuis le début 2006 dans le cadre de la planification de la carrière.

Dans son appréciation globale, le Conseil fédéral relève que le service AD actuel doit être consolidé au vu de la situation complexe et diffuse en matière de sécurité. Le rapport de la CdG-N ainsi que les constatations et évaluations du DDPS lui-même ont révélé qu'il y aurait lieu d'agir dans les domaines suivants: responsabilités et compétences, mesures de pilotage du service AD, dispositif, accréditations et assurance de la qualité.

Le Conseil fédéral procédera d'ici à la fin 2007 au contrôle de la mise en œuvre des mesures introduites et commanditées et rendra compte de ce contrôle sous une forme appropriée.

Avis du Conseil fédéral

1 Introduction

Dans son rapport du 23.05.2006, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a procédé à l'évaluation du service des attachés de défense suisses¹. Ce rapport se base sur les résultats d'un examen détaillé effectué par la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N. Il recommande au Conseil fédéral de «réexaminer le système actuel des attachés militaires sous l'angle de leurs missions, de leur organisation, de leur efficacité, de leur opportunité et de leur utilité pour la Suisse en termes de sécurité au niveau international, et de faire rapport sur la question». Il lui demande de tenir compte à cet égard de tous les domaines de la politique de sécurité, de présenter les activités et les moyens à l'étranger, de proposer une organisation appropriée et de renforcer le profil professionnel.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport et des recommandations de la CdG-N. Il a chargé les instances compétentes du DDPS d'examiner le système actuel, de manière détaillée et en collaboration avec les bénéficiaires de prestations les plus importants du DDPS et du DFAE, à la lumière des recommandations contenues dans le rapport.

Il faut relever que plusieurs lacunes et faiblesses consignées dans le rapport de la CdG-N avaient déjà été identifiées ces dernières années et que des solutions sont en cours d'élaboration ou appliquées depuis le début de cette année.

Le présent avis met en évidence l'importance et l'utilité du service des attachés de défense (AD) pour la Suisse, en tenant compte des caractéristiques actuelles de la politique de sécurité, des tâches et des prestations du système ainsi que des exigences émises envers son pilotage. Sur la base des recommandations de la CdG-N, des thèmes spécifiques seront évalués de manière particulière et les conséquences relatives aux possibilités d'optimisation seront tirées.

2 Le service des attachés de défense suisses

2.1 Contexte de la politique de sécurité

La situation en matière de politique de sécurité a subi de profonds changements depuis la fin de la guerre froide. Les défis sont globaux et apparaissent subitement. Les menaces dépassent le cadre des frontières et sont diffuses. La coopération aux niveaux national et international est devenue par conséquent indispensable. Le Rapport sur la politique de sécurité 2000 a tiré les conséquences des changements et y a répondu par la stratégie «Sécurité par la coopération».

La recherche professionnelle d'informations et de renseignements, la coopération en matière de sécurité et la mise en réseau global sont devenues des éléments indispensables des instruments de la politique de sécurité au vu de la dynamique des évolu-

¹ La notion d'«attaché de défense» désigne ici aussi bien les membres féminins que les membres masculins du corps des attachés de défense.

tions et de l'incertitude de la situation. Aujourd'hui, il n'est plus utile d'avoir un service AD subordonné au service du Renseignement uniquement pour identifier le nombre des divisions de l'adversaire militaire potentiel. L'AD est devenu irremplaçable en tant que senseur et interlocuteur de la centrale sur place et en tant que membre de nos ambassades pour un large éventail des questions en matière de sécurité. Ceci d'autant plus que la Suisse, qui n'est pas membre de l'UE et de l'OTAN, dépend de son propre réseau d'informations et de contacts.

2.2 Tâches et prestations

Dans les conditions actuelles l'AD doit fournir les prestations suivantes:

2.2.1 Contributions à l'analyse de la situation et à la prise de décision

Contributions à l'analyse stratégique de la situation et à la prise de décision. En tant qu'expert militaire et de la politique de sécurité, spécialiste et connaisseur de la région d'engagement sur place, l'AD obtient les informations et agit comme détecteur au profit de l'organe décisionnel de la centrale (DDPS et autres départements, en particulier le DFAE) et du chef de mission. Il procède au tri de la masse des informations et à une première analyse en connaissance des besoins de la centrale.

Fourniture de prestations au profit des services du renseignement du DDPS (RS, RM, RFA). L'AD fournit dans le cadre du droit des gens des prestations de renseignements au sein d'un domaine non accessible au public dans un pays étranger et est, de ce fait, un instrument indispensable pour les services du Renseignement. La collecte des informations et l'analyse de la situation sont renforcées de manière ciblée au moyen du pilotage technique effectué par le service du Renseignement stratégique (RS) et de l'échange permanent d'informations avec les experts correspondants.

Soutien et conseil des chefs de mission. L'AD soutient le chef de mission qui est responsable de la représentation intégrale des intérêts et de l'établissement d'un rapport global. La complexité des situations nécessite une répartition des tâches. L'accès de l'AD aux secteurs de sécurité spécifiques du pays-hôte et ses co-accréditations complètent les sources d'informations et les organes de contacts de l'ambassade. Dans les cas de crise, l'AD est un soutien opérationnel indispensable pour l'ambassadeur.

Organisation, assistance et consolidation d'un réseau résistant aux crises. N'étant pas membre de l'UE ni de l'OTAN, la Suisse a besoin de son propre réseau capable de résister aux crises. Le fonctionnement de ce réseau ne peut être garanti en toute situation qu'au travers de l'accréditation en vertu de laquelle l'accès aux organes pertinents est institutionnalisé au sein des Etats d'accréditation.

2.2.2 Représentation du DDPS et de l'Armée suisse

L'AD est la personne de liaison entre le DDPS, l'armée et les ministères et forces armées correspondants de son pays-hôte. Ce rôle est indispensable dans les Etats et pour les domaines au sein desquels la collaboration est devenue nécessaire.

Instruction de l'armée. L'AD génère et évalue des options concernant le développement de capacités pour lesquelles il n'existe en Suisse aucune valeur empirique ni aucun stage de formation ou lorsque l'instruction pratique en dehors des simulateurs n'est plus possible à cause de la modification de facteurs environnementaux anthropiques. Durant la période du séjour d'instruction d'un militaire suisse, il est responsable de ce dernier vis-à-vis de l'Etat d'accréditation.

Soutien d'engagements d'aide en cas de catastrophe, service d'appui et promotion militaire de la paix. L'AD endosse le rôle d'un système d'alerte avancée qui est directement piloté depuis la Suisse par l'organe décisionnel. L'AD est l'acteur opérationnel du DDPS et de l'armée sur place. Il fournit en temps utile des informations, une image et une analyse de la situation adaptées aux besoins, établit des liaisons et fait office d'officier de liaison national.

Soutien des contacts directs du Département et de la direction de l'armée. Il s'occupe de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des contacts à l'étranger du chef du Département, du chef de l'Armée et de ses subordonnés, de la Direction de la politique de sécurité, d'armasuisse, des représentants des autres domaines départementaux et des délégations parlementaires. L'AD prend soin en permanence des relations bilatérales du DDPS et garantit leur cohérence.

Pilotage et soutien des entretiens d'état-major concernant la coopération bilatérale entre les forces armées et en matière de sécurité. Dans le cadre des entretiens d'état-major institutionnalisés, l'AD coordonne les plans de coopération bilatéraux, contribue à l'établissement de l'agenda et contrôle la mise en œuvre et le suivi sur place.

Soutien de la coopération bilatérale et multilatérale en matière de sécurité dans le cadre des actions suisses de «Defence Diplomacy». L'AD accompagne, évalue et vérifie la mise en œuvre de projets de collaboration bilatéraux et multilatéraux avec lesquels la Suisse, dans le cadre de ses actions «Defence Diplomacy» bilatérales et multilatérales, développe entre autres des projets de la Coopération Militaire Régionale (CMR) ou cofinance des «Trust Funds» lancés par l'OSCE ou l'OTAN.

Développement de l'armée. En tant que connaisseur de la politique de sécurité et des forces armées de son pays-hôte, l'AD contribue au développement de notre politique de sécurité et de nos forces armées. Il fournit des informations sur la manière dont son pays-hôte aborde les thèmes suscitant des controverses en Suisse et sur la manière dont ce dernier engage et instruit ses forces armées.

Représentant de l'Armée suisse. L'AD représente l'Armée suisse dans son pays-hôte et veille - le cas échéant avec son épouse ou son partenaire - à ce qu'elle jouisse d'une bonne image.

2.3

Conduite, organisation et profil professionnel

Depuis 2002, le chef des Relations internationales au sein de l'Etat-major du chef de l'Armée assume l'entière responsabilité de ce domaine.

Depuis le début de l'année 2006, toutes les questions relatives à l'ensemble du Corps des AD, à l'orientation et à la gestion du personnel sont régulièrement abordées dans le cadre du comité de pilotage. Ce comité est dirigé par le chef des Relations internationales et compte parmi ses membres le directeur du service du Renseignement stratégique et le directeur de la Direction de la politique de sécurité. D'autres organes tels que le DFAE ou le SECO sont également consultés en cas de besoin et pour le traitement de questions spécifiques comme celles relatives au réseau de représentation.

Le pilotage axé sur l'engagement et la conduite administrative sont assumés par le domaine «Engagement des AD». Le chef de ce domaine dirige l'attribution des mandats d'engagement aux AD, avec l'aide des principaux bénéficiaires de prestations, au sein du Comité de coordination des mandats (Ccm) créé en 2004 à cet effet.

Les principaux bénéficiaires de prestations sont responsables de leur domaine spécifique dans le cadre de cette structure de conduite uniforme. Le service du Renseignement stratégique assume la responsabilité de la conduite des services de renseignement au profit des services du Renseignement militaire et du Renseignement des Forces aériennes.

Sur le lieu d'engagement, l'AD est subordonné au chef de mission en tant que représentant mandataire du Conseil fédéral. L'AD reçoit toutefois directement du DDPS les directives concernant les affaires opérationnelles courantes. Le chef de mission est responsable de l'ensemble de la présentation de la mission à l'extérieur. Le personnel du poste AD est également subordonné sous ce rapport au chef de mission. Le chef de mission doit être tenu informé. Le chef de mission a également accès à l'intégralité du compte-rendu de l'AD. Des rapports sensibles du point de vue du renseignement sont toutefois directement transmis par l'AD à l'organe compétent à Berne (RS).

La détermination du dispositif et les accréditations s'effectuent selon les critères suivants:

1. densité et importance des relations de notre armée avec les forces armées d'autres Etats;
2. rôle stratégique d'autres Etats pour la sécurité de la Suisse, sécurité pour l'évaluation de laquelle les aspects politico-militaires revêtent une importance particulière et ne peuvent pas être uniquement couverts par la représentation diplomatique;
3. besoins en matière de renseignement. L'évaluation s'effectue de manière continue et il est indispensable de déterminer les priorités pour des raisons de ressources.

Le recrutement, la sélection, l'évaluation et l'instruction des AD ont lieu dans le cadre d'une procédure professionnelle contrôlée par le comité de pilotage. Le DFAE et des responsables du domaine du personnel participent également à la prise de décision.

3

Appréciation

3.1

Utilité du service des attachés de défense

Au vu de la dynamique actuelle des évolutions sur le plan de la politique de sécurité et de la situation diffuse et complexe en matière de menace, il est essentiel de disposer de réseaux d'informations et de contacts efficaces. Une bonne connaissance de la situation et des acteurs sur place est en outre requise si l'on entend disposer d'informations fiables pour l'appréciation de la situation, la décision et la prise de mesures et mettre en œuvre des actions et des opérations utiles pour la centrale. Seules une présence compétente sur place et l'existence d'un réseau résistant aux crises auquel les autres membres de la mission n'ont généralement pas accès, ou n'ont que partiellement accès, permettent de garantir cela. Pour le Conseil fédéral, le service AD est donc un instrument indispensable. On peut le renforcer en améliorant le professionnalisme du personnel, en fixant un ordre de priorités dans les régions d'engagement et au niveau des tâches et en garantissant une conduite et une organisation claires.

Les éléments suivants sont extrêmement importants pour le Conseil fédéral:

- Pour la Suisse, l'AD est un élément important dans les questions de politique de sécurité et militaires. Grâce à ses connaissances techniques et à son réseau spécifique de relations, il complète les prestations du réseau diplomatique et contribue à assurer une présence cohérente de la Suisse et à affirmer cette présence dans le pays hôte.
- L'accréditation garantit en tout temps l'accès institutionnalisé aux institutions de sécurité, notamment au ministère de la Défense et aux forces armées du pays d'accueil. Ainsi, le réseau de liaison, indispensable dans les situations de crises mais également pour la collaboration et l'obtention de quotidien d'informations liées à la politique de sécurité, est capable de résister aux crises. Cette réalité s'est d'ailleurs récemment confirmée dans le cadre des mesures d'évacuation et d'appui assurées par la Suisse dans le conflit au Liban. En outre, le réseau de l'AD concerné a également permis de garantir une coopération immédiate avec un partenaire (la France) lors de la catastrophe du tsunami (appui au moyen d'hélicoptères).
- Les contacts personnels avec les états-majors d'engagement et de planification des forces armées ainsi que les contacts entre spécialistes, dont les contacts au sein du corps des AD font également partie, augmentent la fiabilité et la qualité de l'appréciation de la situation. Ces prestations ne peuvent pas être assurées par des tiers.
- En raison des délais, du contenu et des besoins, ces prestations peuvent uniquement être fournies par un attaché de défense accrédité sur place et résidant dans la région. La suppression du service AD engendrerait la perte de ces prestations génératrices de plus-value et détruirait notamment un réseau résistant aux crises dont la reconstitution nécessiterait beaucoup de temps. Moyennant des ressources supplémentaires, certains aspects pourraient le cas échéant être garantis par des diplomates ou des moyens des services de renseignements. Dans le bilan global des ressources et au vu du rapport coût/utilité, l'AD continue donc de fournir la meilleure prestation.

3.2

Conduite

La nouvelle réglementation de la conduite par le chef des Relations internationales, telle qu'elle est présentée ci-dessus, a fait ses preuves. Les lacunes et les faiblesses mentionnées par la CdG-N sont connues et traitées activement depuis le début de l'année 2006 déjà. Les expériences faites jusqu'à présent avec le comité de pilotage stratégique et le Comité de coordination des mandats sont positives. Grâce à l'affectation d'une personne au «Pilotage du contenu», poste resté vacant à ce jour, on peut s'attendre à ce que la situation s'améliore après la période nécessaire à la mise en route de ce collaborateur.

Sous la conduite du chef des Relations internationales, il s'agit notamment

- de consolider les groupes de gestion engagés;
- de déterminer définitivement les compétences entre la conduite et les principaux bénéficiaires de prestations responsables;
- d'optimiser la gestion et le mandat des AD de manière globale et individuelle, en fonction de la situation et des intérêts;
- d'améliorer le suivi axé sur la mission et la communication avec l'AD en collaboration avec la centrale;
- de renforcer et d'unifier l'orientation de l'ensemble du Corps des AD, en particulier au moyen de la conférence annuelle des AD, qui est organisée parallèlement à la conférence des ambassadeurs du DFAE afin d'exploiter des synergies.

3.3

Répartition des tâches

Le Conseil fédéral considère que l'orientation des tâches et des prestations des AD vers les domaines-clés présentés reste appropriée et nécessaire.

A l'avenir, les tâches principales des AD continueront de se baser sur les domaines-clés susmentionnés. L'AD suit et analyse en permanence certains domaines transversaux présentant de nouveaux défis en matière de politique de sécurité (p. ex. terrorisme, transfert des technologies, prolifération, etc.). Une extension des tâches principales ne semble toutefois pas appropriée. Elle entraînerait une dispersion et une duplication des tâches, p. ex. avec les attachés de police, et provoquerait un sentiment d'incompréhension chez les partenaires étrangers.

Bien que les priorités varient selon les postes, il serait peu judicieux de différencier les postes des services de renseignements des postes bilatéraux de coopération. Cela pourrait suggérer que l'autre domaine n'est pas important ou doit même être abandonné, sans compter que l'évolution volatile de la situation internationale s'y oppose.

En ce qui concerne le rôle de l'AD, également soulevé dans le rapport de la CdG-N, en rapport avec les exportations suisses d'armement, il faut préciser qu'il ne doit assumer aucune fonction ni aucune tâche de sa propre initiative. Dans le cadre de la préservation des intérêts militaires de la Suisse et de la mise en œuvre de décisions politiques, l'AD peut et doit toutefois établir des contacts. La responsabilité des autorisations d'exportation, au niveau des autorités fédérales, incombe au SECO (DFE). Grâce à son réseau spécifique, l'AD peut apporter une contribution durable

dans le cadre d'études préliminaires et pour le contrôle des modalités d'exportation dans ses pays d'accréditation.

3.4 Dispositif et accréditation

Le dispositif des AD répond aux critères susmentionnés. Il est contrôlé et adapté en permanence sur la base de l'évolution des besoins.

Les tâches des AD présentées ci-avant et leur importance en ce qui concerne l'obtention d'informations, la coopération en matière de sécurité et le réseau excluent que le dispositif des AD suisses se limite aux États disposant d'un système de valeurs comparable. Il s'agit davantage de garantir un accès flexible en cas de besoin (crise, conflit), de couvrir rapidement les besoins en matière d'informations dans des régions en crise ou susceptibles d'être en crise, et de fournir des prestations d'assistance sur place.

Le système des co-accréditations est une tentative d'optimisation en cas de situation tendue au niveau des ressources. Il demande certes davantage à l'AD concerné, mais il doit être géré par une réglementation claire des priorités. L'engagement ciblé d'AD suppléants permet de réduire, ou de répartir le travail et les charges. Les co-accréditations qui permettent d'optimiser les charges et l'efficacité, restent un élément important du dispositif. En cas de crises ou de tensions internationales, les co-accréditations permettent à l'AD accrédité de disposer d'une importante liberté de mouvement régionale, et donc d'une grande marge de manœuvre, liberté de mouvement et marge d'action qui sont cruciales pour la centrale (p.ex. intervention de l'AD d'Ankara au Liban).

Tous ces avantages relatifs aux co-accréditations ne sont pas valables pour l'option de l'engagement d'attachés de défense itinérants. L'introduction d'attachés de défense itinérants, basés à Berne, entraînerait non seulement une perte de connaissance de la région chez l'AD, mais aussi une perte de proximité dans les relations avec le corps international des AD. De plus, leur disponibilité, notamment en cas de crise, ne pourrait pas être garantie d'emblée. Fondamentalement, le problème des ressources ne serait pas non plus résolu. Le Conseil fédéral est prêt à examiner l'option d'un engagement d'attachés de défense itinérants à la condition qu'ils soient intégrés dans le même processus de conduite, qu'ils suivent une sélection et une formation identiques et que leur disponibilité soit garantie en cas de crise.

3.5 Sélection, formation et planification de la carrière

Le Conseil fédéral a pris connaissance avec satisfaction de l'évaluation de la CdG-N concernant la sélection adaptée à celle du DFAE et menée professionnellement des futurs AD et également concernant leur formation. Le haut degré de qualité doit être maintenu.

Il est regrettable que les critères et procédures de sélection ne soient pas les mêmes pour tous les futurs AD, notamment en ce qui concerne la durée et le contenu de la formation. Il est par conséquent indispensable que tous les futurs AD suivent la sélection fixée et l'ensemble du programme de formation, quels que soient leur rang ou leur fonction.

Il est à déplorer aussi que le profil exigeant présente un potentiel de recrutement limité au sein du personnel professionnel du DDPS parce que les opportunités de carrière sont inférieures à la moyenne. A cet égard, le chef de l'Armée a ordonné les mesures d'amélioration suivantes:

- sur le plan de la qualité, les engagements opérationnels à l'étranger doivent être au même niveau que ceux accomplis en Suisse et doivent être une condition de promotion;
- à leur retour, plusieurs options sont proposées aux militaires qui ont effectué des engagements opérationnels à l'étranger;
- l'unité organisationnelle compétente garantit la réaffectation du personnel après son engagement au sein du Corps des AD.

Ces mesures servent également à renforcer l'image de la profession.

4 Appréciation d'ensemble et mesures d'optimisation

Pour le Conseil fédéral, l'instrument des AD est indispensable. Au vu de la complexité de la situation actuelle en matière de sécurité, pour laquelle l'obtention d'informations, la coopération en matière de sécurité et l'existence de réseaux de contact résistant aux crises sont particulièrement importants, l'actuel service des AD doit être renforcé. Le rapport de la CdG-N ainsi que d'autres constatations et évaluations du DDPS lui-même ont permis d'identifier des possibilités d'optimisation. Comme cela a été mentionné, des améliorations sont déjà mises en œuvre dans différents domaines.

Une action s'impose ou des mesures pertinentes doivent être mises en œuvre dans un délai raisonnable dans les domaines suivants:

- les responsabilités et les compétences des principaux bénéficiaires de prestations, soit l'armée, les services de renseignements et la DPS, doivent être fixées définitivement et garanties sous la conduite du chef des Relations internationales;
- les mesures d'organisation introduites visant à la gestion du corps des AD et de tous les postes seront mises en œuvre progressivement à partir de mi-2007;
- le dispositif et les accréditations doivent être contrôlés en permanence à la lumière des besoins, besoins qui peuvent rapidement changer dans la situation actuelle. Cela exclut également l'engagement éventuel d'attachés de défense itinérants;
- il faut mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la qualité de la sélection et de la formation, et pour améliorer le potentiel de recrutement (opportunités de carrière).

Le Conseil fédéral procédera avant fin 2007 au contrôle de la mise en œuvre des mesures introduites ou commanditées et rendra compte de ce contrôle sous une forme appropriée.