

Les attachés de défense

Rapport du Conseil fédéral à la Commission de gestion du Conseil national

du 21 septembre 2007

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Le présent rapport du Conseil fédéral a été établi à la suite de l'inspection de la Commission de gestion du Conseil national et du rapport correspondant du 23 mai 2006. Il remplace l'avis du Conseil fédéral du 29 septembre 2006. Le Conseil fédéral exprime ses remerciements pour l'analyse détaillée du service des attachés de défense.

Nous vous présentons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

21 septembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Remarque préalable:

Les désignations des fonctions (attaché de défense, chef de mission etc.) utilisées dans ce rapport s'appliquent aux deux sexes.

Résumé

Dans son rapport du 23 mai 2006, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a recommandé 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 s'agit précisément d'intégrer tous les domaines de la politique de sécurité, de présenter les activités et les moyens à l'étranger, de proposer une organisation adéquate et de renforcer le profil de la profession.

Compte tenu des caractéristiques de la politique de sécurité (mondialisation, mise en réseau de l'information, développements technologiques, éventail des risques) et des exigences qui en découlent pour l'armée suisse, il convient de disposer d'instruments différenciés et fonctionnels en matière de politique extérieure et de politique de sécurité. Les intérêts de la Suisse seront ainsi représentés et les évolutions à l'encontre de ces intérêts pourront être identifiées et neutralisées. Le service des attachés de défense (AD) fournit les prestations suivantes:

- 1. Elaboration et exploitation d'un réseau relevant de la politique de sécurité et militaire résistant aux crises. Acquisition et évaluation d'informations essentielles à l'attention du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (y compris les services de renseignement du DDPS).*
- 2. Gestion efficace du partenariat. La Suisse dépend de la collaboration avec des partenaires étrangers pour la maîtrise de risques et de menaces liés aux crises et aux catastrophes internationales. Les prestations fournies par le service des AD résident dans l'évaluation des éventuels partenaires de collaboration, dans la mise en place des collaborations et dans la durabilité de ces dernières.*
- 3. Gestion de projets sur place. Dans le cadre de la coopération militaire régionale, l'attaché de défense contribue à la réussite des projets lors des différentes phases de réalisation de ceux-ci. Il diminue le risque que les projets ne répondent pas aux besoins ou qu'ils perdent leur utilité.*
- 4. Garantie et évaluation des sites d'instruction pour les militaires suisses à l'étranger et échange des expériences d'engagement.*
- 5. Contribution à la garantie de la continuité et de la durabilité des visites directes au niveau de la politique de sécurité et militaire.*
- 6. Conseils au chef de mission pour toutes les questions relevant de la politique de sécurité et militaire.*

La subordination au chef des relations internationales de la défense permet un pilotage intégral. Celui-ci a été renforcé par la création du comité de pilotage des bénéficiaires des prestations (échelon des directeurs d'offices) et a fait ses preuves. Le chef de l'engagement des AD (chef eng AD) est responsable de la conduite opérationnelle. La mise en place du service de «pilotage du contenu» dans ce domaine ainsi que celle du Comité de coordination des mandats ont amélioré de manière significative la conduite du service des AD ainsi que la coordination avec les principaux bénéficiaires des prestations.

Le dispositif des attachés de défense suisses s'oriente en fonction des besoins du DDPS et de l'armée en matière d'information et de coopération (pour l'instruction, l'acquisition de matériel d'armement, la promotion militaire de la paix et le soutien donné à l'aide humanitaire) ainsi que sur la maîtrise des crises et des conflits. L'objectif est de mettre sur pied un dispositif d'AD présentant beaucoup moins de coaccréditations (environ 30 au lieu de 56). Afin de pouvoir satisfaire les besoins identifiés depuis longtemps et non couverts dans le dispositif des AD, certains postes doivent renoncer à un suppléant. Il sera possible d'assurer une meilleure couverture d'un plus petit nombre d'Etats avec le même effectif en personnel. Les adaptations nécessaires se feront progressivement. En sus, la CdG-N a elle même établi qu'il ne s'agit pas, en première ligne, d'économiser des ressources.

Jusqu'à présent, la Suisse n'a aucune expérience avec les attachés itinérants. Un essai sur deux ans fournira des expériences à évaluer afin que le chef du DDPS prenne une décision en la matière.

En ce qui concerne les synergies et la collaboration avec d'autres représentants actifs dans le secteur de la sécurité (attachés de police, responsables de la migration p. ex.), le Conseil fédéral a conclu que ces fonctions se complètent au niveau des tâches et du réseau, mais qu'elles ne se substituent pas. Il convient de renforcer les synergies en améliorant l'échange d'informations au sein de l'administration fédérale à Berne ainsi que par des séquences d'instruction communes. La création d'un poste d'attaché de sécurité proprement dit n'est pas considérée comme appropriée pour les raisons susmentionnées.

Les mesures présentées de manière détaillée dans le rapport ont été immédiatement adoptées et sont déjà partiellement entrées en vigueur.

Des mesures ont déjà été prises dans le domaine du contrôle de l'exportation du matériel de guerre. Ces mesures concernent les attachés de défense. On y trouve notamment une meilleure information réciproque, la création d'un «Single Point of Contact (SPOC)» auprès du SECO pour les rapports des attachés de défense et la possibilité d'engagement du personnel d'ambassade (AD y c.) pour vérifier si le matériel de guerre livré par la Suisse est bien arrivé auprès du bon destinataire et n'a pas été réexporté. Le Conseil fédéral pense que les AD peuvent aussi examiner des demandes préliminaires importantes.

Les AD peuvent et doivent établir des contacts entre des sociétés suisses d'armement et les services des administrations publiques dans leurs Etats d'accréditation, dans le cadre légal, afin de sauvegarder les intérêts suisses. La liberté de décision du Conseil fédéral et du SECO ne s'en trouve pas remise en question.

Après avoir examiné tous les aspects du service des attachés de défense, le Conseil fédéral conclut que ce dernier apporte une contribution essentielle que d'autres services ne peuvent pas remplacer. Convaincu de l'amélioration durable du service des attachés de défense grâce à la mise en œuvre du catalogue des mesures, le Conseil fédéral demande à la Commission de gestion du Conseil national de classer l'affaire.

Rapport

1 Introduction

1.1 Sujet

Dans son rapport du 23 mai 2006, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a recommandé 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 s'agit précisément d'intégrer tous les domaines de la politique de sécurité, de présenter les activités et les moyens à l'étranger, de proposer une organisation adéquate et de renforcer le profil de la profession.

1.2 Objectif

L'objectif de ce rapport est d'examiner le système actuel du service suisse des attachés de défense (service AD) dans le contexte global de représentation et de défense des intérêts de la politique de sécurité et militaire, en se fondant sur les recommandations de la CdG-N. Il s'agit également d'évaluer l'adéquation des mesures déjà prises.

2 Les nouveaux défis de la politique de sécurité

Nation économique active au plan international, la Suisse a besoin d'un environnement stable, d'une législation internationale fiable et d'une cohabitation pacifique entre les peuples. Divers développements, comme la mondialisation croissante sur le plan économique et les réseaux sociaux à l'échelle mondiale, ont fortement modifié les conditions-cadres pour l'action étatique en général ainsi que pour la représentation des intérêts de la politique de sécurité et militaire en particulier. La stabilité et les processus d'intégration de l'Europe sont contrebalancés par l'instabilité et le déclin des ordres publics et sociaux à l'œuvre dans d'autres régions du monde importantes pour la Suisse.

2.1 Facteurs prépondérants en matière de politique de sécurité

2.1.1 Evolution de l'éventail des risques

Actuellement, aucune menace militaire conventionnelle ne plane sur la Suisse. Toutefois, nous devons affronter de nouveaux risques et de nouvelles menaces comme le terrorisme, les conséquences de la diffusion d'armes de destruction massive, les répercussions des conflits régionaux et de l'absence d'ordre public dans des pays lointains. Ces risques sont bien réels et ont des conséquences directes sur la sécurité de la Suisse. Notre pays ayant besoin de marchés stables et ouverts ainsi que

de sources d'énergie et de voies de communication sûres, il subit les conséquences des conflits (afflux migratoires, trafics d'êtres humains et de drogue, etc.). La maîtrise de ces risques représente une tâche commune sur les plans national et international¹.

Au niveau national, des moyens ont été mis sur pied pour la maîtrise coordonnée de ces risques et menaces avec la création de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc), par des plateformes de coopération entre le DFAE et le renseignement stratégique (RS) ainsi qu'entre le RS et le service d'analyse et de prévention (SAP) du DFJP. Au niveau international, la Suisse dispose d'instruments multilatéraux (membre de l'ONU et de l'OSCE, observateurs militaires, Swisscoy, Partenariat pour la paix, mesures destinées au maintien de la paix, etc.) ainsi que d'instruments bilatéraux (moyens diplomatiques classiques, collaboration au développement et attachés de défense) pour la maîtrise des risques dans le domaine de la politique de sécurité et militaire.

2.1.2 Mondialisation

La mondialisation n'a pas uniquement modifié l'économie; elle a également marqué les relations internationales. Des contacts directs jusqu'aux plus hautes sphères politiques et militaires dans le monde entier font plutôt figure de règle que d'exception. Mais l'internationalisation des marchés, notamment des matières premières et de l'énergie, a pour conséquence que des conflits dans des régions éloignées peuvent se répercuter directement sur les intérêts de la Suisse. Bien que la mondialisation soit un moteur de croissance économique, elle peut également aboutir à de nouvelles inégalités ou renforcer des inégalités existantes, et conduire à des instabilités, des conflits et des guerres.

La mondialisation défie l'Etat dans sa forme organisationnelle et dans la sauvegarde de ses intérêts. Elle souligne l'importance de la diplomatie dans la représentation active des intérêts de la Suisse à l'étranger. Une constatation qui s'applique aussi au service des attachés de défense.

2.1.3 Mise en réseau de l'information

La mondialisation implique la mise en réseau de l'information. Désormais, bon nombre d'informations qui parvenaient auparavant par d'autres moyens, à grands frais et avec retard sont immédiatement disponibles via Internet. Le marché de l'information immédiate induit la transmission d'informations brutes dont l'exactitude et les liens ne sont pas vérifiés. Ce phénomène est amplifié par la multiplicité des banques de données, des sites web et du para-journalisme qui répandent des avis personnels et des rumeurs. Certes, les moteurs de recherche électroniques et les instruments de traitement des données facilitent la recherche, mais ils ne résolvent pas le problème de la vérification, de l'authenticité, des priorités, des redondances et de l'analyse. Ces tâches, d'une importance cruciale pour la maîtrise des risques et des menaces (terrorisme p. ex.) incombent donc au destinataire de l'information.

¹ Rapport de politique étrangère, juin 2007, FF 2007 5257.

Malgré des technologies de pointe, les services de renseignement et les instances compétentes en matière de relations internationales ne peuvent renoncer à leurs propres réseaux et sources, résistants en cas de crise, comme le sont les AD. Par ailleurs, l'abondance de données implique des exigences élevées en matière d'acquisition, préparation (traduction etc.), tri, évaluation, traitement et diffusion pour l'établissement de bases décisionnelles. En effet, il faut éviter que l'Etat ne devienne victime de la manipulation d'informations, voire de la guerre de l'information.

2.1.4 Développement technologique

Avec le développement technologique ainsi que le transfert des sites et des capacités de production dans le monde entier, l'industrie suisse n'est plus en mesure de développer et de produire elle-même l'armement militaire et les prestations nécessaires à l'armée. Par conséquent, et notamment en raison de coûts d'investissement croissants et de la réduction du budget octroyé pour la défense, l'armée suisse dépend aussi de produits et services étrangers ainsi que de développements en commun avec des partenaires étrangers².

Outre le suivi et l'analyse des développements technologiques dans le domaine de l'armement, la condition essentielle de la sécurité d'approvisionnement en équipements et services réside dans l'existence d'un réseau de relations internationales. Ce dernier est entretenu par armasuisse par le biais des ambassades suisses à l'étranger et des attachés de défense.

2.2 Nouveautés sur le plan de la gestion des crises et de la représentation des intérêts

2.2.1 Nouvelles approches dans la gestion internationale des crises et des conflits

Compte tenu du nouvel éventail des risques, la communauté internationale a adapté ses moyens et approches en tirant les leçons et conséquences des échecs (Kosovo, Bosnie, Rwanda, etc.). Parmi ces nouvelles approches, on trouve entre autres la gestion postconflit ainsi que la construction ou le rétablissement d'un ordre public contrôlé démocratiquement, ou l'instauration des conditions nécessaires à cette fin. La réforme du secteur de la sécurité (réforme destinée à l'établissement ou au renforcement du contrôle démocratique des forces armées, de la police, des services de renseignement militaire et de sécurité, etc.) alliée à une contribution civile, policière et militaire au rétablissement de partenaires fiables sur le plan international représentent des instruments-clés. La Suisse (et son armée) n'a pas seulement contribué au développement et à l'adaptation de ces instruments, elle participe aussi à la mise en œuvre de projets.

² Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS, du 29 novembre 2002, FF **2003** 380.

La participation à la gestion internationale des crises et à la reconstruction post-conflit requière – outre des capacités opérationnelles – des compétences autonomes d'évaluation de la situation et de prise de décision au moyen de ses propres sources autonomes, ainsi que de solides capacités d'interprétation.

2.2.2 Représentation des intérêts

Dans l'environnement direct de la Suisse, l'intégration se renforce dans les secteurs économique, politique et militaire avec l'extension de l'UE et de l'OTAN. La Suisse ne faisant partie ni de l'une ni de l'autre, elle a aussi besoin de représenter ses intérêts en matière de politique de sécurité et militaire sur une base bilatérale.

La représentation à long terme de nos intérêts requiert un réseau de représentants qualifiés disposant d'un accès direct. Les ambassades suisses (entre autres) et le SECO assurent ce réseau avec leurs spécialistes dans les domaines politique, économique et culturel. La représentation des intérêts suisses en matière de politique de sécurité et militaire incombe aux attachés de défense dans le cadre des ambassades.

2.3 Coopération en matière de sécurité et «Defence Diplomacy»

Les instruments de la politique extérieure et de sécurité doivent permettre d'identifier les évolutions contraires à nos intérêts, d'évaluer leurs conséquences et d'y réagir de manière appropriée. Les changements constatés dans l'environnement stratégique de la Suisse ainsi que les modifications dans la gestion des crises et dans la représentation des intérêts révèlent que

- la politique de sécurité de la Suisse doit conserver ses appuis au niveau international afin que nos intérêts puissent être représentés de manière efficace;
- bon nombre de dangers et de risques ne peuvent être efficacement maîtrisés que par une coopération nationale et internationale, avec l'engagement de moyens et de compétences civils et militaires impliquant des coûts et efforts optimisés;
- les activités internationales de l'armée suisse requièrent une coordination et un pilotage globaux;
- l'environnement moderne exige aussi une coopération internationale multiple pour la mission de défense territoriale.

Le concept de «Defence Diplomacy» englobe précisément l'ensemble des champs d'action et des contributions des forces armées à la coopération en matière de sécurité bilatérale et multilatérale ainsi qu'à la représentation des intérêts de la politique de sécurité et militaire. Les principales conditions de mise en œuvre de la «Defence Diplomacy» et de la coopération en matière de sécurité sont:

1. un réseau de politique de sécurité et militaire résistant aux crises
2. une capacité autonome d'évaluation de la situation
3. une gestion durable du partenariat et

4. la capacité d'accomplir des engagements opérationnels crédibles à l'étranger.

L'évolution de l'éventail des risques a également entraîné une modification des exigences relatives à l'armée. Outre la mission de la défense nationale, la prévention de conflits, la gestion des crises, la lutte contre des adversaires qui mènent une guerre asymétrique et l'aide en cas de catastrophe occupent une place prépondérante. De même, les prestations militaires liées à la reconstruction de structures étatiques de sécurité et de défense voient leur importance grandir. L'armée suisse n'échappe pas à cette nouvelle donne.

La création d'une «Security Diplomacy», englobant tous les domaines importants sur le plan de la sécurité, telle qu'elle a été suggérée par la CdG-N, dépend pour une large part des besoins découlant de l'examen des structures départementales par le Conseil fédéral et ne peut pas faire l'objet du présent rapport.

3 Tâches, fonction et prestations du service des attachés de défense

La Commission de gestion du Conseil national a réclamé l'analyse de la plus-value concrète du travail des AD à l'attention des autorités politiques et militaires ainsi que l'évaluation de l'utilité du système des attachés de défense en fonction des attentes des autorités et des besoins avérés.

3.1 Prestations et utilité du service des attachés de défense

3.1.1 Réseau résistant aux crises et indépendant de toute alliance, acquisition et évaluation des informations

Les AD mettent sur pied un réseau résistant aux crises et indépendant de toute alliance, correspondant aux besoins de la politique suisse de sécurité et de l'armée. Ils exploitent ce réseau et le développent pour en faire un instrument efficace et axé sur les prestations. Ce réseau représente simultanément une prestation des AD et une condition pour leurs autres activités. Il est fondé sur l'accès direct aux ministères de la défense et aux états-majors généraux. Cet accès revêt une grande importance pour la détection précoce des crises, la maîtrise de ces crises et pour la collaboration bilatérale. En situation de crise, l'AD est en mesure de sonder les options d'intervention de son Etat d'accréditation, d'en évaluer les conséquences pour la Suisse, de représenter les intérêts de la Suisse en temps utile et d'attirer l'attention sur les évolutions contraires aux intérêts de la Suisse. La disponibilité à échanger des informations est une preuve de confiance. Celle-ci ne peut être créée et préservée que grâce à des contacts durables. Etant donné que la Suisse a conclu des accords militaires de protection de l'information avec de nombreux Etats (Etats voisins, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Etats nordiques, USA, Canada, etc.), l'expérience a démontré que la disponibilité des interlocuteurs à échanger des informations confidentielles est beaucoup plus grande que vis-à-vis des médias.

Les contacts informels sur place avec les AD d'autres Etats constituent une partie essentielle et irremplaçable de ce réseau. Outre le gain d'informations supplémentaires, ces contacts permettent de comparer des renseignements relevant du secteur d'accréditation et, le cas échéant, d'en obtenir la confirmation.

Par ailleurs, l'accréditation octroie à l'attaché de défense la liberté totale de mouvement et de déplacement³ et donc la possibilité de s'informer sur place sur les événements et les besoins de collaboration éventuels.

Les Etats représentent normalement leurs propres intérêts dans leur politique et leur pratique de l'information vers l'extérieur. Cette attitude est particulièrement évidente à l'égard des médias et dans les communications officielles et les informations largement accessibles (Internet, banques de données).

C'est ici que l'utilité des AD pour la Suisse se manifeste:

1. L'accréditation et l'accès direct des AD, de même que leur intégration au sein des structures de décision du DDPS, leur permettent de se procurer des informations exclusives dans le domaine de la politique de sécurité et militaire et de les intégrer dans l'appréciation globale faite par le Conseil fédéral et l'administration, y compris les services de renseignement du DDPS et l'ambassade sur place. N'étant membre ni de l'OTAN ni de l'UE, la Suisse ne dispose que d'un accès institutionnel limité aux systèmes collectifs de renseignement et à l'échange institutionnel d'informations entre les Etats membres. Les contacts du service des AD avec les ministères de la défense et les états-majors généraux permettent de se procurer des informations décisives par la voie bilatérale.
2. En cas de crises ou de catastrophes, les AD sont en mesure de se procurer eux-mêmes des informations de première main et de les vérifier sur place. Ils peuvent s'entretenir directement avec les organes décisionnels de la politique de sécurité et militaire au sujet des options d'action retenues par les parties au conflit et par les partenaires dans la gestion de la crise ou du conflit et en évaluer les conséquences pour la Suisse.
3. Le genre, l'ampleur et la profondeur des informations en politique de sécurité et militaire que les AD doivent se procurer sont liés exclusivement aux besoins du Conseil fédéral, du DDPS et de l'ambassade et peuvent être pilotés directement. On peut donc en tirer une plus-value que d'autres institutions ne seront pas à même de fournir ou ne pourront pas fournir dans les délais souhaités et en tenant compte des besoins.

3.1.2 Gestion des relations

La Suisse dépend de la collaboration avec des partenaires étrangers pour la maîtrise de la plupart des menaces et des dangers. L'utilité de l'AD en matière de relations partenariales englobe:

³ Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques; RS **0.191.01**, art.26.

1. L'évaluation des capacités et des possibilités de partenaires éventuels au vu des besoins suisses. Cette évaluation comporte de multiples facettes, depuis l'examen de la disposition à collaborer avec la Suisse jusqu'à la détermination (en cas de catastrophe p. ex.) des possibilités techniques ou de la disponibilité actuelle en personnel et matériel spécialisés, en passant par l'analyse des contextes, motifs et conditions de la collaboration ainsi que la définition des domaines de collaboration et des interlocuteurs. Seul un attaché de défense disposant d'un vaste réseau personnel et institutionnel peut fournir cette plus-value dans le domaine militaire et de la politique de sécurité. Concernant les engagements d'aide en cas de catastrophe, l'AD commence par déterminer, en collaboration avec l'ambassade et les autorités locales (armée et sécurité), les besoins sur place. Il les transmet directement aux services compétents. L'AD sert de poste de contact et de coordination entre les éléments du DDPS et les autorités locales jusqu'à la mise en place de la structure de commandement du contingent de secours.
2. Grâce à son accès direct aux décideurs dans les ministères de la défense et dans les états-majors généraux et grâce à sa connaissance des besoins suisses, l'AD est à même d'appuyer la prise de décision dans ses Etats d'accréditation et de contribuer efficacement à une prise de décision en temps utile. Si besoin est, et dans la mesure où la Suisse est concernée, il peut influencer sur une prise de décision urgente ou accélérer les décisions par une intervention personnelle. La plus-value se manifeste dans l'efficacité de la décision ou le gain de temps lors de la mise en œuvre des décisions.
3. Lors de la mise en œuvre de la collaboration, l'AD apporte sa contribution à la réalisation rapide et efficace des conditions nécessaires à l'intégration de tous les partenaires et services de coopération impliqués. Les conditions institutionnelles et les compétences sont souvent organisées de manière différente de la Suisse. La connaissance des compétences, des responsables et l'accès direct dont bénéficie l'AD apportent une économie de temps et d'énergie qu'aucune personne ou institution ne peut remplacer. En outre, elle accroît l'efficacité des opérations correspondantes ainsi que leur opportunité.
4. La persistance des contacts joue un rôle prépondérant pour la maîtrise des conflits, des crises et des catastrophes. Elle importe aussi dans la gestion des relations en général et évite de devoir reconstituer chaque fois les réseaux, contacts et relations de confiance nécessaires à la collaboration. L'utilité de l'AD en sa qualité de représentant du DDPS et de l'armée réside dans la continuité, sur les plans institutionnel et personnel, des contacts avec les services responsables dans les Etats d'accréditation et en Suisse.

3.1.3 Contributions à la mise en œuvre de la collaboration militaire en matière d'instruction et des objectifs de coopération du chef de l'armée

Pour un petit pays comme la Suisse, la capacité à coopérer représente une condition essentielle pour préserver la liberté d'action et la solidarité politique et militaire. Dans cette perspective, le chef du DDPS a établi en 2003 des directives pour la collaboration en matière d'instruction militaire avec l'étranger (MilAZA). Elles

représentent la base des objectifs du chef de l'armée pour la coopération internationale de l'armée.

Dans ce contexte, les attachés de défense accomplissent les prestations suivantes:

1. Transmission de connaissances et expériences directes, spécialisées et évaluées sur les réformes en cours dans leurs Etats d'accréditation. Ces informations se répercutent sur les analyses de la politique de sécurité et militaire ainsi que sur la doctrine de l'armée suisse.
2. Soutien à la sélection de partenaires de coopération internationaux pour l'armée.
3. Acquisition d'analyses concrètes, inaccessibles au public et de valeurs empiriques dans certains domaines de coopération comme par ex. le développement d'une stratégie et d'une doctrine, les processus militaires de normalisation et d'interopérabilité, les structures de conduite et de commandement ainsi que les processus de planification et d'engagement qui en résultent dans les Etats d'accréditation.

3.1.4 Coopération militaire régionale

Dans le cadre de la coopération militaire régionale (CMR), la Suisse apporte son soutien aux forces armées étrangères après une crise ou une guerre dans les domaines du désarmement, de l'édification de structures militaires fiables et contrôlées démocratiquement, ainsi que grâce à la création de propres capacités pour la promotion de la paix.

L'attaché de défense apporte un concours primordial à la réussite des projets dans leurs différentes phases, de l'analyse des besoins sur place jusqu'à la mise en place et l'évaluation. Il diminue le risque que les projets ne répondent pas aux besoins ou perdent leur utilité.

3.1.5 Instruction initiale et perfectionnement à l'étranger, échange d'expériences en matière d'engagement

Pour que l'instruction initiale et le perfectionnement des officiers et sous-officiers suisses à l'étranger correspondent pleinement aux besoins de l'armée, l'offre en matière d'instruction doit bénéficier d'un suivi continu. Grâce à son accès aux services administratifs étrangers et aux commandements des institutions d'instruction, l'AD collecte au-delà des informations accessibles à tous sur Internet des renseignements sur la situation actuelle de la planification et peut ainsi apporter sa contribution à une meilleure utilisation des offres. L'AD assume en outre la fonction de point de contact à l'étranger pour les institutions militaires suisses d'instruction ainsi que celle de supérieur disciplinaire des militaires envoyés en formation dans les Etats d'accréditation.

Il devient de plus en plus difficile pour l'armée suisse d'organiser des instructions dans le domaine de la mission essentielle de la défense sur le territoire suisse. Des simulateurs sont à disposition pour une partie de cette instruction. Ils ne remplacent toutefois pas les expériences pratiques des commandants et des troupes sur le terrain.

La Suisse dépend donc en partie des possibilités d'instruction proposées à l'étranger. Grâce à ses contacts, l'AD apporte une contribution précieuse à la planification, la réalisation et la mise en œuvre d'instructions de cet ordre. En outre, le service des AD peut proposer ou demander des offres alternatives aux Etats avec lesquels aucun accord n'a encore été arrêté.

Comme l'armée suisse ne dispose que de peu d'expériences directes dans des secteurs de conflit et de crise, les expériences en matière d'engagement de forces armées étrangères revêtent pour elle une grande importance. Ces expériences ne sont cependant pas fréquentes, n'arrivent pas en temps voulu ou ne sont pas accessibles au degré de spécification nécessaire. L'AD contribue résolument au transfert du savoir-faire nécessaire par ses propres observations, ses contacts avec les commandants militaires et les services responsables de la conduite opérationnelle dans les états-majors ainsi que par l'échange d'expériences avec la communauté des AD.

3.1.6 Contacts directs à l'échelon supérieur

Les contacts directs et l'échange d'expériences entre responsables sur les plans politique et militaire revêtent une importance de premier ordre pour la défense des intérêts suisses à l'étranger en matière de politique de sécurité et militaire. Les contacts du chef du DDPS et du chef de l'armée y contribuent, de même que les contacts directs et les entretiens d'état-major en matière de planification, d'opérations, d'armement, etc. Les prestations des attachés de défense sont essentielles pour créer ces contacts de haut niveau et leur permettre d'atteindre les objectifs fixés. En raison des structures et des compétences spécifiques au sein des ministères de la défense et des états-majors généraux fréquentés, l'AD identifie les interlocuteurs, les sujets et les besoins. Pour y parvenir, il convient de disposer de connaissances détaillées des structures suisses ainsi que du système et des fonctionnaires des Etats fréquentés. L'AD élabore le programme de visite – avec le chef de mission en cas de visite du chef du DDPS – et participe à la préparation du dossier de visite. L'AD contribue en outre à la mise en œuvre des décisions arrêtées.

3.1.7 Conseiller du chef de mission

L'attaché de défense est intégré à son ambassade d'affectation en tant que spécialiste. Il apporte la contribution en matière de politique de sécurité et militaire à l'appréciation de la situation et des risques effectuée par l'ambassade ainsi qu'à la représentation des intérêts sur place. A titre d'exemple, on peut citer les prestations de l'attaché de défense chargé des relations avec Israël lors de l'évacuation de touristes suisses se trouvant au Liban lors de l'attaque israélienne. Grâce à ses relations directes avec le commandement des Forces aériennes israéliennes, il a pu obtenir que la route empruntée par les touristes ne soit pas bombardée pendant l'évacuation de ceux-ci. Simultanément, l'AD accrédité au Liban a assuré les contacts avec l'armée libanaise.

Les AD sont également chargés d'instruire le personnel des ambassades suisses dans le cadre des mesures de protection (masques de protection).

3.1.8 Appréciation de l'utilité du travail des AD

L'utilité des attachés de défense a fait l'objet d'une analyse approfondie effectuée par différents groupes de travail, avec la participation de tous les bénéficiaires des prestations (à l'intérieur du DDPS, mais aussi en association avec le DFAE, le DFJP et le SECO). Pour commencer, un profil de prestations détaillé a été établi en fonction des besoins. Ensuite, les bénéficiaires des prestations ont procédé à une évaluation de celles-ci en fonction des catégories suivantes: indispensables, importantes et utiles. En outre, on a également étudié s'il était possible de faire assumer certaines prestations par d'autres services (diplomates du DFAE, attachés de police, responsables des migrations).

L'utilité du travail accompli par les attachés de défense se manifeste:

1. par les prestations exclusives susmentionnées,
2. par l'accroissement de la capacité de réaction de la conduite des crises en matière de politique de sécurité et militaire sur la base d'évaluations de la situation fiables et précoces,
3. par une amélioration qualitative des bases d'appréciation de la conduite stratégique, ainsi que
4. par une augmentation de la capacité d'action sur place en cas de crise, de catastrophe et de conflit.

Une évaluation purement financière de cette utilité serait assez difficile. Dans tous les secteurs qui permettent un tel calcul (p. ex.: économies réalisées par l'armée suite aux possibilités d'instruction à l'étranger, étant donné que l'armée ne doit pas assumer elle-même cette instruction), les évaluations montrent que les économies réalisées sont substantielles. La valeur du réseau de relations, des prestations dans le domaine de la gestion du partenariat, des contributions à l'appréciation de la situation ou à la coopération militaire régionale, ainsi que la valeur ajoutée des expériences et contacts d'un AD pour le DDPS et l'armée suisse après son retour en Suisse ne sont pas chiffrables, mais elles s'avèrent indispensables pour le DDPS et l'armée et ne peuvent pas être confiées à d'autres services.

4 Conduite et subordination du service des AD

La Commission de gestion du Conseil national a suggéré dans son rapport une refonte et une simplification des structures de commandement.

4.1 Conduite et subordination

Le chef des relations internationales à l'état-major du chef de l'armée assume la responsabilité générale de la conduite du service des AD. Le directeur du renseignement stratégique est responsable du pilotage et de la coordination de l'acquisition d'informations par les attachés de défense. Le chef de l'engagement des AD dirige l'engagement proprement dit des postes des AD sur le terrain. Font partie de ses responsabilités:

1. La conduite opérationnelle des postes des AD, et notamment l'homogénéité de l'attribution du mandat, le pilotage, la focalisation et le contrôle de qualité, ainsi que la conduite personnelle et administrative du service des AD en tenant compte des besoins de tous les bénéficiaires des prestations.
2. L'organisation, la réalisation et l'adaptation réglementaires du recrutement et de la sélection des futurs AD en fonction des besoins. La décision d'admission dans le corps des AD est prise par la commission de sélection sous la direction du chef des relations Internationales de la défense; la nomination comme attaché de défense est faite par le chef du DDPS par le biais d'une lettre de mutation.
3. L'instruction des futurs AD. Le chef de l'engagement des AD veille notamment à ce que les besoins des bénéficiaires des prestations et les expériences d'engagement des AD en activité soient répercutés sur l'instruction.
4. Le développement du service des AD en fonction des besoins.

Dans le cadre de l'analyse globale du service des AD, d'autres modèles de subordination ont aussi été étudiés (y compris la subordination à des instances civiles). Compte tenu du profil de prestations spécifique des AD en politique de sécurité et militaire et de l'attribution des tâches du domaine des Relations internationales de la défense (RI D) par le commandement de l'armée, de même qu'en raison de la répartition des tâches entre RI D et la direction de la politique de sécurité (DPS), la subordination aux RI D, qui existe depuis septembre 2002, a été jugée comme la plus appropriée.

4.2 Responsabilités, structures et moyens en matière de conduite

Afin d'améliorer les processus de conduite et la prise en compte des intérêts des bénéficiaires des prestations, les adaptations suivantes ont été mises en œuvre:

1. Un comité de pilotage a été créé le 1^{er} janvier 2006 sous la direction du chef des relations internationales de la défense. Ce comité de pilotage, qui siège tous les trois mois, se compose du chef des relations internationales de la défense (présidence), du directeur de la politique de sécurité du DDPS, du directeur du service de renseignement stratégique et du chef de l'engagement des attachés de défense. Au besoin, d'autres représentants peuvent y participer (chef du SRM, SECO, DFAE, etc.). Le comité de pilotage est l'organe supérieur en matière de conseil et de consultation du chef des relations internationales de la défense pour le service des attachés de défense. Il traite toutes les questions stratégiques relatives au corps des AD, à l'organisation et à la gestion du personnel du service des AD.
2. Un comité de coordination des mandats existe depuis le 1^{er} juillet 2006. Il siège toutes les trois semaines et permet au chef de l'engagement des AD d'assurer une représentation globale des intérêts par le service des AD. Conformément au cahier des charges, le besoin de coordination, les synergies et les alternatives sont identifiés en temps utile afin d'améliorer l'engagement. Cette coordination permet au chef de l'engagement des AD de piloter l'ensemble du service des AD et de fixer des priorités sur la base des intérêts des bénéficiaires des prestations et des charges des postes des AD.

Les institutions suivantes sont représentées dans le comité de coordination: chef eng AD (présidence), RI D (pilotage du contenu, relations entre forces armées et protocole militaire), direction pour la politique de sécurité, service de renseignement stratégique, service de renseignement militaire et renseignement des Forces aériennes.

3. Le service du pilotage du contenu a été créé et pourvu en date du 1^{er} juillet 2006 dans l'engagement des attachés de défense. Ses tâches consistent en la direction et la coordination de l'attribution des mandats aux attachés de défense suisses à l'étranger ainsi que l'analyse des résultats. Ce service assure l'homogénéité de l'attribution des mandats ainsi qu'un pilotage durable du contenu et la fixation de priorités.
4. La conférence annuelle des AD, qui tire aussi parti de synergies avec la conférence des ambassadeurs, assure l'influence du chef des relations internationales de la défense et des bénéficiaires des prestations en matière de représentation cohérente de contenu du service des AD. Les contacts directs permettent en outre d'accroître le feedback personnel.
5. Des objectifs annuels spécifiques ont été convenus pour chaque poste d'AD, également en coopération avec le chef de la mission, et un entretien d'évaluation a lieu chaque semestre conformément à APIS. Un feedback systématique est transmis par les entretiens mensuels de postes menés par le chef de l'engagement des AD, par les rapports des bénéficiaires des prestations ainsi que par l'évaluation annuelle impliquant les bénéficiaires des prestations et les ambassadeurs.

Ces mécanismes assurent une conduite uniforme, efficace, simplifiée et avantageuse du service des attachés de défense. Des contacts directs entre les attachés de défense et les principaux bénéficiaires des prestations (DPS, SRS, SRM, RFA), facilités par les moyens de communication modernes dans des cas clairement définis et d'entente avec le chef eng AD (surtout brefs délais pour les collectes d'information), ne restreignent d'aucune manière le commandement. Au contraire, ils augmentent la capacité de réaction et, par voie de conséquence, la plus-value du service des AD. Pour que les rapports soient fournis à temps aux bénéficiaires de prestations, les relations internationales instaurent les conditions nécessaires et créent une plateforme électronique conforme aux normes de sécurité du service des AD et des bénéficiaires de prestations.

Sur le lieu d'engagement, les attachés de défense sont subordonnés au chef de mission, en sa qualité de représentant mandaté du Conseil fédéral. Le chef de mission assume l'entière responsabilité de la mission dans les Etats hôtes. Afin de garantir une défense unifiée des intérêts, le chef de mission est associé à l'attribution des tâches des AD. Les objectifs annuels du chef de mission sont intégrés dans les objectifs des AD. En outre, l'AD est tenu de fournir des informations au chef de mission. L'AD reçoit toutefois directement des relations internationales de la défense les directives concernant les affaires opérationnelles courantes; ces mêmes directives sont communiquées immédiatement au chef de mission. Le chef de mission a également accès aux rapports des AD. Toutefois, certains rapports sensibles sont directement transmis par les AD au service compétent à Berne (SRS notamment) après communication au domaine de l'engagement des AD.

4.3 Conséquences

Les mesures exposées permettent une conduite cohérente dont le chef des relations internationales de la défense porte l'entière responsabilité. Il doit garantir que les prestations – les rapports notamment – à l'attention des bénéficiaires soient fournies en temps utile et conformément aux besoins.

Les goulets d'étranglement et les priorités concurrentielles sont identifiés rapidement et résolus avec les personnes concernées, alors que les informations-clés sont transmises.

5 Dispositif des attachés de défense

La Commission de gestion considère que le réseau actuel des attachés de défense est trop étendu. Elle pense qu'il faut réduire le dispositif au strict nécessaire et en exclure ce qui relève uniquement du souhaitable. En raison de son secteur d'influence restreint et de ses possibilités limitées, la Suisse devrait entretenir une diplomatie militaire uniquement avec les pays avec lesquels elle partage des valeurs communes.

Dans cette perspective, les critères de stationnement, les profils des postes et le réseau existant – y compris les Etats de coaccréditation – ont été examinés en profondeur et réévalués par tous les bénéficiaires des prestations, le DDPS, le DFAE et le DFJP.

5.1 Critères pour le stationnement des attachés de défense

Les critères et exigences ci-après découlent des intérêts de la politique de sécurité suisse et de l'armée pour l'évaluation du dispositif:

1. les besoins en informations du DDPS et de l'armée pour la détection précoce des menaces à l'encontre des intérêts de la politique de sécurité et militaire, mais aussi comme condition de la gestion des relations;
2. les besoins de coopération du DDPS et de l'armée, ainsi que
3. la maîtrise des crises et des conflits avec des conséquences pour la Suisse, ainsi que celle des catastrophes naturelles et civiles.

En matière de stationnement des attachés de défense, il résulte des critères susmentionnés que les AD doivent être stationnés dans des régions de crises et de conflits avec des conséquences pour la Suisse ainsi que dans des Etats avec lesquels la Suisse pratique une coopération étendue. En revanche, un stationnement des attachés de défense se limitant aux Etats partageant les mêmes valeurs que la Suisse ne sert pas ses objectifs, car le service des AD ne remplirait alors plus sa fonction primordiale de détection précoce des dangers et ne pourrait plus contribuer à la maîtrise des crises et des conflits.

5.2

Profil des postes

Divers profils des postes résultent des trois critères susmentionnés, tant pour le positionnement géographique que pour l'occupation en personnel. Une présence dans les régions de conflit ou de crise est nécessaire pour couvrir les besoins en information, mais également pour la maîtrise des crises, des conflits et des catastrophes. Ceci peut s'effectuer par l'intermédiaire d'une accréditation principale dans un Etat très influent sur le plan régional et doté de bons accès dans l'ensemble de la région et par l'intermédiaire d'une coaccréditation dans un Etat concerné par une crise. Cette forme de stationnement présente l'avantage de fournir l'accès aux décideurs des Etats influents au niveau régional et de permettre l'évaluation de la situation sur les lieux de la crise. En ce qui concerne la gestion du partenariat, une présence directe dans les Etats voisins et dans d'autres capitales européennes revêt une importance primordiale. Du fait que les actions des grandes puissances exercent souvent une influence décisive sur le développement des crises et des conflits, mais aussi sur leur maîtrise, le stationnement des AD se justifie pleinement dans ces Etats en matière de détection précoce et de gestion des crises.

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des différentes tâches que les AD doivent assumer dans les régions qui présentent une importance indéniable pour la Suisse et dans lesquelles la Suisse s'engage en matière de politique extérieure et de politique de sécurité:

Région	Tâches essentielles de l'attaché de défense
Europe occidentale	Gestion du partenariat; collaboration en matière d'instruction militaire; contacts directs à un niveau élevé; programmes d'instruction et de perfectionnement militaires et en politique de sécurité; échange d'expériences; contributions à l'évaluation stratégique de la situation; contributions à la détection précoce et à la gestion des crises.
Grandes puissances	Gestion du partenariat; collaboration en matière d'instruction militaire; contacts directs à un niveau élevé; contributions à l'évaluation stratégique de la situation; programmes d'instruction et de perfectionnement militaire et en politique de sécurité; échange d'expériences
Europe orientale	Acquisition d'informations dans le domaine militaire et de la politique de sécurité (stabilité de l'Etat concerné, nouveaux risques et dangers); contributions à la détection précoce et à la gestion des crises; contributions à l'évaluation stratégique de la situation; coopération militaire régionale
Balkans	Acquisition d'informations dans le domaine militaire et de la politique de sécurité; rapports (stabilité de l'Etat concerné, conséquences pour la Suisse/SWISSCOY, migrations, terreur, trafic de drogue et d'êtres humains); coopération militaire régionale (programmes en Bosnie-Herzégovine et en Albanie)
Proche et Moyen-Orient	Acquisition d'informations dans le domaine militaire et de la politique de sécurité; rapports (évaluation des conflits et de leurs répercussions sur la Suisse, migrations, terreur, mouvements islamiques violents)

Région	Tâches essentielles de l'attaché de défense
Afrique du Nord	Acquisition d'informations dans le domaine militaire et de la politique de sécurité; rapports (évaluation des conflits en cours et des foyers potentiels de conflits, croissance et structure de la population, répercussions sur la Suisse, émigration, terreur, mouvements islamiques violents)
Afrique subsaharienne	Acquisition d'informations dans le domaine militaire et de la politique de sécurité; rapports (évaluation des conflits en cours et des foyers potentiels de conflits, croissance et structure de la population, répercussions sur la Suisse, émigration, terreur, mouvements islamiques violents); coopération militaire régionale; soutien accordé aux efforts de médiation (Soudan)
Asie	Acquisition d'informations dans le domaine militaire et de la politique de sécurité; rapports (évaluation des conflits en cours et des foyers potentiels de conflits, croissance et structure de la population, répercussions sur la Suisse, émigration, terreur, mouvements islamiques violents; risque de prolifération de moyens de destruction massive); aide en cas de catastrophe

5.3 Coaccréditations

Les coaccréditations représentent un moyen avantageux de représenter les intérêts du DDPS et de l'armée dans le plus grand nombre d'Etats possible, de prévenir les éventuelles restrictions d'accès aux territoires en crise en cas de besoin et de maintenir un réseau initial de relations. Sans accréditation, un Etat peut à tout moment refuser l'entrée ou limiter la liberté de déplacement par des mesures administratives. Mais selon la Convention de Vienne⁴, l'Etat accréditaire accorde en principe à tous les membres d'une mission l'entière liberté de mouvement et de déplacement sur son territoire. En vertu de cette réglementation, il devient difficile pour un Etat d'accréditation de refuser l'entrée à un attaché de défense ou de limiter sa liberté de déplacement, même en situation de crise.

Bien que les coaccréditations impliquent l'absence de l'AD vivant dans l'Etat d'accréditation principale, elles offrent l'avantage que l'AD peut évaluer les problèmes de toute la région et les intégrer dans l'évaluation de la situation. Le règlement en vigueur jusqu'à présent prévoyait une moyenne de quatre à cinq coaccréditations pour chaque Etat d'accréditation principale. On pouvait aller jusqu'à six dans des cas extrêmes.

Un examen détaillé par les bénéficiaires des prestations ainsi que la consultation des chefs de mission et des AD ont confirmé l'analyse de la Commission de gestion selon laquelle le réseau des coaccréditations reste trop étendu malgré la fixation de priorités. En outre, les questions et sujets correspondants ne peuvent pas être traités avec la profondeur requise. Pour cette raison, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de réduire fortement le nombre des coaccréditations et de les limiter à trois au maximum pour chaque accréditation principale. Le nombre total passera

⁴ Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques; RS **0.191.01**, art.26.

donc de 56 (aujourd'hui) à environ 30 coaccréditations. Le Conseil fédéral accepte les inconvénients qui peuvent en résulter. En contrepartie, il attend un travail approfondi de la part des AD. La disparition des coaccréditations dans les pays Baltes, en Europe orientale et en Asie centrale signifie que les projets en cours dans ces régions devront être supervisés d'une autre manière et que l'AD ne pourra plus jouer son rôle dans la détection précoce des crises.

5.4 Attachés itinérants

Jusqu'à présent, la Suisse n'a aucune expérience en matière d'engagement d'attachés itinérants. Les expériences isolées d'autres Etats ne peuvent s'appliquer que partiellement à la Suisse en raison d'une conception différente des engagements. Le remplacement des postes d'attachés de défense ou des coaccréditations par des attachés dits itinérants (Roving Attachés) a été examiné minutieusement par tous les bénéficiaires des prestations. A la suite de cette étude, il a été décidé de récolter des expériences au cours d'une période probatoire de deux ans. Ces expériences seront ensuite analysées et permettront de prendre une décision fondée.

La réussite de cette période d'essai dépend de deux conditions:

1. Pour que les attachés itinérants remplissent leurs fonctions avec crédibilité et efficacité, ils doivent être impérativement soumis aux mêmes critères de sélection et d'instruction que les attachés de défense résidents.
2. Afin d'assurer la cohérence de la représentation des intérêts et l'attribution des mandats aux attachés itinérants, il convient de prévoir des conditions de subordination identiques à celles des attachés de défense résidents.

Les attachés itinérants ne peuvent se substituer aux attachés de défense résidents, ni dans les principaux Etats d'accréditation, ni dans les Etats de coaccréditation importants pour la Suisse. Les raisons en sont les suivantes:

1. Les attachés itinérants ne disposent ni de l'intense réseau relationnel, mis sur pied grâce à une présence de longue durée et continuellement approfondi, ni de l'expérience sur place. Comme ils ne sont pas présents en permanence dans l'Etat d'accréditation, ils ne peuvent pas suivre continuellement l'évolution de la situation sur place.
2. Outre leur activité d'AD, les attachés itinérants doivent assumer des obligations à leur place de travail habituelle. Les attachés de défense résidents doivent accomplir uniquement les missions dévolues aux AD; ils n'ont aucune responsabilité ni obligation vis-à-vis d'autres fonctions ou autres services, et sont disponibles dès que nécessaire.
3. Dans l'accomplissement de ses tâches quotidiennes, l'AD résident ne se consacre pas uniquement à l'Etat d'accréditation principal, mais traite aussi les questions et les problèmes régionaux. Les connaissances et expériences qu'il en retire se répercutent sur l'appréciation de la situation dans l'Etat d'accréditation principal et représentent une importante plus-value, aussi vis-à-vis de l'ambassade. Les attachés itinérants ne peuvent pas s'acquitter de ces aspects dans la même mesure.

4. Sur le plan financier, les attachés itinérants ne permettront pas de réaliser beaucoup d'économies, surtout en comparaison avec les coaccréditations. Les frais salariaux et dépenses ne se distinguent pas du système actuel. Par contre, les frais de déplacements et le temps consacré aux déplacements devraient être un peu plus élevés (déplacements depuis Berne vs. déplacements régionaux). Toutefois, le remplacement partiel des coaccréditations par des attachés itinérants n'est pas fondé sur des raisons financières.

5.5 Conséquences

Suite à ces constatations et compte tenu des intérêts de la politique de sécurité et militaire de la Suisse, le Conseil fédéral tire les conclusions suivantes:

1. Le plan de localisation doit impérativement correspondre aux critères de base (besoins en information, besoins en coopération et gestion des crises et des conflits). Les régions-clés doivent être couvertes par des attachés de défense résidents.
2. Pour fixer des priorités claires, on renonce à près de la moitié des coaccréditations. Dans les régions où des intérêts évidents de la Suisse en politique de sécurité doivent être représentés, le nombre d'AD résidents sera, le cas échéant, complété en utilisant les moyens existants. Ces adaptations se feront dans le cadre des ressources existantes en personnel du service des AD (par exemple moyennant la reconversion de postes d'AD suppléants en AD résidents). Les coûts de cette adaptation seront couverts par le budget ordinaire du DDPS.
3. En raison des priorités établies et selon entente avec tous les bénéficiaires des prestations, le nombre des coaccréditations doit être réduit de 56 actuellement à 30 environ. Un attaché de défense doit avoir une coaccréditation dans trois Etats au maximum. Chacune de ces coaccréditations doit se voir attribuer une priorité claire. Il sera possible de procéder à la réduction des coaccréditations, avec l'allègement de la charge que cela implique pour les postes, immédiatement après communication de la décision du Conseil fédéral.
4. Le nouveau dispositif sera réalisé par le Conseil fédéral à partir du 1^{er} trimestre de 2008. Il sera vérifié continuellement tous les deux ans par les Relations internationales de la défense, avec la collaboration de tous les bénéficiaires des prestations.
5. Dans la mesure du possible, les adaptations seront réalisées lors de la relève d'un attaché de défense, afin que les changements puissent figurer dans le nouveau contrat de travail.
6. A titre d'essai, un attaché itinérant sera engagé pendant deux ans afin de réaliser des expériences.
7. Les adaptations susmentionnées doivent être achevées en 2010 au plus tard.

L'objectif est de mettre sur pied un dispositif d'AD présentant beaucoup moins de coaccréditations (environ 30 au lieu de 56). Afin de pouvoir satisfaire les besoins identifiés depuis longtemps et non couverts dans le dispositif des AD, certains postes doivent renoncer à un suppléant. Il sera possible d'assurer une meilleure couverture

d'un plus petit nombre d'Etats avec le même effectif en personnel. Les adaptations nécessaires se feront progressivement.

6 Recrutement, sélection, instruction et planification de carrière des attachés de défense

Le Conseil fédéral a pris connaissance avec satisfaction de l'évaluation très positive que la CdG-N a porté sur la qualité du système de recrutement et d'instruction. La CdG-N réclame toutefois un renforcement du profil de la profession par une planification de carrière systématique et l'exploitation systématique du retour sur investissement. Elle suggère aussi l'instauration d'une carrière spécialisée.

6.1 Recrutement et sélection des attachés de défense

Le recrutement d'officiers de carrière qualifiés et de collaborateurs civils du DDPS en qualité d'attachés de défense ne peut se réaliser que si ces engagements sont perçus, dans le cadre global des missions du DDPS et de l'armée, comme importants et judicieux, comme partie intégrante de la planification de carrière ainsi que comme opportunité pour le développement personnel. A cet effet, il est indispensable que tous les futurs attachés de défense – indépendamment de leur rang, de leur fonction et de leur expérience précédente – passent par la sélection imposée et suivent l'instruction intégrale. Les étapes constituées par le recrutement, la sélection, l'instruction, l'engagement et le retour doivent être considérées comme un processus à part entière et comme partie intégrante d'une planification de carrière systématique, dans laquelle un élément implique l'autre. Il convient de considérer les besoins de l'employeur et du service des AD ainsi que ceux des employés. Il faut donc renoncer au premier engagement de personnes peu de temps avant la retraite, leurs expériences ne pouvant plus être mises à profit par l'administration fédérale à leur retour.

Les expériences montrent que d'excellents officiers extérieurs au DDPS peuvent être recrutés en qualité d'attachés de défense. La fonction d'AD devrait en principe être accessible à tous les officiers qualifiés, y compris les officiers de la milice qui ne sont pas au service du DDPS.

6.2 Planification de carrière et retour d'engagement

Jusqu'à présent, les besoins en matière de planification ont été traités par des mesures ponctuelles (accords au sein de l'administration dans des cas isolés, prise en charge de certains AD et des adjoints des AD par d'anciens services), de manière insuffisante et non systématique. Le principe visant à améliorer cette situation et à aboutir à une planification systématique des carrières a été établi en juin 2006 sur décision du chef de l'armée. Cette décision stipule que:

1. les engagements opérationnels à l'étranger se trouvent au même niveau que les engagements qualifiés en Suisse, contrairement aux séjours destinés à l'instruction;

2. les engagements opérationnels à l'étranger constituent des conditions d'avancement, et que
3. les Relations internationales de la défense, en collaboration avec l'état-major de conduite, l'état-major de planification, les Forces terrestres et les Forces aériennes ainsi que le pilotage d'engagement et de carrière de la défense tiennent à jour une liste sur les possibilités d'engagement à l'étranger et les exigences requises.

Par voie de conséquence, des possibilités d'engagement pour la période suivant leur retour en Suisse sont proposées depuis la fin de 2006 aux officiers de carrière et aux employés civils du DDPS en engagement opérationnel à l'étranger. Un éventail des possibilités d'engagement en fonction de priorités est établi avant le départ. Il est complété par l'obligation de réincorporation par l'organisation d'origine. Les possibilités d'engagement après le retour font l'objet d'entretiens réguliers pendant l'engagement, et un contrat est établi au cours de la dernière année d'engagement au sujet de l'activité ultérieure.

Pour que les candidats extérieurs au DDPS disposent aussi de possibilités d'engagement au sein de ce département, ils sont soumis, lors de la sélection, à une évaluation pour déterminer leur affectation ultérieure possible au sein du DDPS ou de l'armée.

6.3 Instruction et perfectionnement des attachés de défense

Le service des attachés de défense n'est pas un service de carrière au sens du DFAE, que de jeunes gens intègrent après leurs études et qui leur permet d'accumuler des expériences lors d'engagements en Suisse et à l'étranger. Compte tenu de la grande visibilité de l'attaché de défense à l'étranger immédiatement après le début de l'engagement, le profil du poste exige une large expérience de la vie et professionnelle ainsi que de l'expérience des questions militaires. En outre, le droit à l'erreur est faible. Ces considérations justifient l'importance de la formation et le haut degré des exigences.

L'instruction des attachés de défense s'étend sur environ une année. Elle repose sur des méthodes modernes d'instruction des adultes, une notion élargie de la sécurité et tient compte avant tout des besoins des bénéficiaires des prestations. Un haut niveau de qualité doit être maintenu.

L'attaché de défense doit considérer son engagement comme un perfectionnement dans le cadre de la planification de sa carrière et comme un élargissement de ses compétences pour des fonctions subséquentes. Un bilan de la situation est établi dans le cadre de l'appréciation annuelle des prestations avec incidence sur le salaire (APIS) en matière d'évolution personnelle et de plan de carrière. La conférence annuelle des attachés de défense, organisée depuis 2003 en parallèle avec la conférence des ambassadeurs du DFAE pour bénéficier des synergies potentielles, répond à deux besoins fondamentaux: harmonisation et entretiens personnels avec les représentants de l'administration fédérale à Berne, les représentants du DFAE et des collègues AD exerçant dans la même région d'une part, et informations sur les derniers développements en date de la politique de sécurité et militaire en Suisse

d'autre part, avec les conséquences qui en découlent pour les AD. Ces mesures couvrent partiellement les besoins en matière de perfectionnement.

6.4 Adaptations nécessaires

L'examen constant du profil des exigences, de la sélection et de l'instruction occupe une place prépondérante pour maintenir ce niveau. Il est prévu d'améliorer dans des cas individuels la qualité du travail des AD grâce à un perfectionnement spécifique au poste.

Une procédure de sélection différenciée et l'instruction obligatoire sont impératives pour tous les candidats AD (officiers généraux compris).

7 Questions spécifiques

7.1 Synergies avec d'autres attachés

La CdG-N a suggéré dans son rapport d'améliorer les synergies entre les fonctions des attachés de défense et les différents employés de la Confédération actifs dans d'autres secteurs de la sécurité à l'étranger (attachés de police, spécialistes de la migration, etc.).

Il faut commencer par souligner que les domaines des tâches, les profils d'exigences et les réseaux dans les Etats d'accréditation sont très différents et que les fonctions des attachés de défense, de police ou de migration ne sont pas interchangeableables. Les attachés de défense travaillent dans le domaine de la politique de sécurité et militaire; ils élaborent et administrent leur réseau en conséquence. En revanche, la mission principale des attachés de police réside dans la collaboration opérationnelle en matière de justice et de police (contacts directs entre le FBI et fedpol p. ex.). Sur le plan de la lutte antiterroriste, cela signifie que, dans le cadre de sa mission dans des régions de crise ou des régions où l'ordre public et la stabilité sont menacés, l'attaché de défense se préoccupe de l'urgence, des caractéristiques et du développement des organisations et des mouvements terroristes, afin de promouvoir la stabilité et la primauté du droit. Pour sa part, l'attaché de police assure la collaboration opérationnelle entre les organes de la justice et de la police de Suisse et des Etats d'accréditation (demandes d'entraide judiciaire, procédures d'extradition, enquêtes préliminaires, etc.). Idem pour les spécialistes de la migration. Les exigences en matière de compétences et d'expériences du personnel mobilisé sont donc différentes.

La collaboration peut toutefois être optimisée, à savoir par une amélioration de la collaboration au sein de l'administration fédérale à Berne, mais aussi par une intensification de l'instruction commune et enfin par la promotion de la collaboration dans les Etats d'accréditation. Il y a lieu d'améliorer l'échange d'informations au sein de l'administration fédérale. Une plateforme de collaboration entre le renseignement stratégique (SRS) et le service d'analyse et de prévention du DFJP (SAP) a été créée pour assurer une interconnexion plus étroite entre les services de renseignements suisses.

Des séquences d'instruction du cursus des AD sont d'ores et déjà ouvertes aux futurs attachés de police. A l'avenir, tous les modules d'instruction seront en principe accessibles aux attachés de police et aux spécialistes de la migration du DFJP.

L'instruction en partie commune favorise les contacts et crée une base pour une bonne collaboration dans le domaine d'engagement. Cette collaboration doit aussi être encouragée par des rapports et des accords communs sous la direction du chef de mission.

7.2 Attachés de défense et industrie de l'armement

7.2.1 L'attaché de défense et le contrôle de l'exportation du matériel de guerre

Le rôle de l'attaché de défense en matière d'armement n'était pas clair pour la Commission de gestion. Elle a réclamé une précision.

Suite à des informations (obtenues en partie par des AD) selon lesquelles les Emirats Arabes Unis, en violation de ce qui avait été convenu, avaient remis au Maroc des obusiers blindés du type M-109 achetés à la Suisse et provenant de stocks excédentaires de l'armée, un groupe de travail interdépartemental a été constitué en septembre 2005 sous la direction du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Dans son rapport du 22 décembre 2005⁵, ce groupe de travail a recommandé entre autres que le DDPS soit consulté et informé par le SECO en ce qui concerne les procédures d'autorisation importantes. Les possibilités pratiques de vérification des lieux d'exportation du matériel de guerre ne sont pas épuisées à ce jour. Les ambassades et les attachés de défense devraient faire preuve de vigilance et d'attention quand il est question de matériel de guerre exporté de Suisse dans leur secteur géographique et ils devraient en référer au SECO de leur propre initiative.

Pour améliorer la situation, les mesures suivantes ont déjà été adoptées en collaboration avec le SECO:

1. Le SECO a désigné un point de contact unique auquel les attachés de défense suisses doivent transmettre spontanément les informations à ce sujet. Les attachés de défense ont reçu des instructions en la matière.
2. Le SECO s'est engagé à informer les attachés de défense sur les projets d'exportation de Suisse dans leurs Etats d'accréditation.
3. A l'initiative du SECO, le DFAE et le DDPS engagent du personnel des représentations suisses à l'étranger (attachés de défense compris) pour des «Post Shipment Inspections», c'est-à-dire des inspections destinées à vérifier la localisation du matériel d'armement livré.

⁵ Compétences et procédure en matière de traitement des exportations de matériel de guerre. Rapport du groupe de travail interdépartemental du 22 décembre 2005 (Annexe du communiqué de presse du 10 mars 2006 du SECO «Matériel de guerre obsolète»: www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=3659).

Il est possible de faire appel aux attachés de défense pour l'appréciation de demandes préliminaires dans le domaine d'exportation d'armement. Les AD sont en mesure de juger si les exportations d'armements prévues correspondent aux concepts et planifications tactiques et logistiques des Etats d'accueil. Cette évaluation fournit de précieux renseignements pour d'éventuelles intentions de réexportation.

7.2.2 L'attaché de défense et l'industrie de l'armement

Les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS⁶ soulignent que malgré la dépendance vis-à-vis de l'étranger en matière d'armement, la Suisse doit disposer d'une certaine autonomie, c'est-à-dire d'une base industrielle indigène dans des domaines spécifiques. Pour que cette base industrielle et ses postes de travail soient maintenus en Suisse, les entreprises d'armement suisses doivent disposer de débouchés à l'étranger.

Les attachés de défense n'ont pas de mission ou de fonction à remplir dans ce domaine. Ils ne représentent pas les intérêts d'entreprises ou de produits particuliers. Toutefois, ils peuvent et doivent, dans le cadre de la législation en vigueur (en particulier la loi fédérale sur l'exportation du matériel de guerre, l'ordonnance sur le matériel de guerre et la loi sur le contrôle des biens), contribuer à l'établissement de contacts entre les producteurs suisses de matériel d'armement et les organes administratifs compétents dans leurs Etats d'accréditation. Ceci ne porte pas atteinte à la liberté de décision du Conseil fédéral et du SECO en ce qui concerne d'éventuelles exportations.

8 Conséquences

Suite à cette analyse, le Conseil fédéral est parvenu aux conclusions suivantes:

1. L'attaché de défense est un instrument irremplaçable pour la défense des intérêts de la Suisse sur le plan militaire et de la politique de sécurité. Le service apporte une contribution essentielle par l'élaboration, l'encadrement et la consolidation d'un réseau spécialisé. Il contribue également à l'évaluation de la situation, à la gestion de la coopération avec des forces armées étrangères, à la maîtrise des crises et des catastrophes ainsi qu'à l'échange d'expériences d'engagement et à la diffusion des opportunités d'instruction et de perfectionnement militaires à l'étranger. Il appuie les contacts au niveau du chef du DDPS, du chef de l'armée et de leurs subordonnés directs. Ces prestations requièrent des expériences concrètes, une instruction spécifique et l'accréditation auprès des ministères de la défense et des états-majors généraux dans les Etats d'accueil. Les missions des attachés de défense ne peuvent donc pas être assumées par d'autres instances.

⁶ Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS, du 29 novembre 2002, FF 2003 380.

2. Le chef des relations internationales de la défense doit garantir que les bénéficiaires des prestations jouissent des informations et de l'évaluation de celles-ci en temps voulu et en fonction de leurs besoins. Les organes de coordination (le comité de pilotage et le comité de coordination) permettent aux principaux bénéficiaires des prestations de rapporter et de coordonner leurs besoins en temps utile et de manière adéquate. Ces instruments de conduite ont fait leurs preuves et doivent être maintenus.
3. Le dispositif des attachés de défense a été révisé en collaboration avec tous les bénéficiaires des prestations (DDPS, armée, services de renseignements, DFAE, DFJP, SECO, etc.). L'objectif est de mettre sur pied un dispositif d'AD présentant beaucoup moins de coaccréditations (environ 30 au lieu de 56). Afin de pouvoir satisfaire les besoins identifiés depuis longtemps et non couverts dans le dispositif des AD, certains postes doivent renoncer à un suppléant. Il sera possible d'assurer une meilleure couverture d'un plus petit nombre d'Etats avec le même effectif en personnel. Les adaptations se feront progressivement. La réalisation du nouveau dispositif se fera à partir du 1^{er} trimestre de 2008.
4. Malgré les inconvénients manifestes des attachés itinérants par rapport aux attachés de défense résidents, des expériences seront récoltées dans le cadre d'un essai de deux ans. Elles seront évaluées et feront l'objet d'un rapport à l'attention du chef du DDPS, qui décidera ensuite s'il faut continuer à engager des attachés itinérants.
5. Le recrutement, la sélection, l'instruction, l'engagement et le retour doivent être perçus comme un processus global ou comme partie intégrante d'une planification de carrière systématique. Depuis la fin 2006, des options d'engagement sont proposées aux officiers de carrière et au personnel civil du DDPS en engagement opérationnel à l'étranger. Ces propositions sont développées lors des entretiens annuels, et le nouveau contrat de travail doit être établi au courant de l'année précédant le retour. La qualité élevée de l'instruction doit être maintenue. Il est prévu en outre d'améliorer la qualité du travail des AD grâce à un perfectionnement spécifique au poste pendant l'engagement.
6. La fonction d'attaché de défense n'est pas interchangeable avec celle d'autres attachés (attachés de police, spécialistes de la migration). Les domaines des tâches, le profil des exigences et les réseaux nécessaires à l'exécution des tâches diffèrent nettement. Toutefois, des synergies doivent être exploitées par l'amélioration de l'échange d'informations au sein de l'administration fédérale à Berne et entre les ambassades respectives, et par une instruction commune renforcée. L'institution d'un attaché de sécurité à proprement parler ne s'avère pas judicieuse.
7. En ce qui concerne les exportations de matériel de guerre, un certain nombre de mesures ont été adoptées, comme l'amélioration des échanges d'information, la création d'un «Single Point of Contact (SPOC)» pour les rapports des attachés de défense et la possibilité d'engager du personnel des ambassades (AD compris) pour des «Post-Shipment Inspections». Le SECO peut en outre impliquer les AD au niveau de l'examen des questions préliminaires.

En ce qui concerne la vente à l'étranger, par des entreprises d'armement privés, de matériel soumis à la loi fédérale sur l'exportation du matériel de guerre et à la loi sur le contrôle des biens, les AD n'ont aucune tâche ni fonction à remplir en la matière. Comme le maintien de ces entreprises et de leurs compétences peut toutefois avoir de l'importance pour l'armée suisse, les attachés de défense suisses peuvent et doivent, dans le cadre de la législation en vigueur, établir des contacts et se faire des relations dans leurs Etats d'accréditation pour la défense des intérêts suisses et la mise en œuvre des décisions politiques.

Convaincu de l'amélioration durable du service des attachés de défense grâce à l'examen et à la mise en œuvre du catalogue des mesures, le Conseil fédéral demande à la Commission de gestion du Conseil national de classer l'affaire.