

CONFIDENTIEL

CONFERENCE DE SITUATION

Berne, mars 1993

RAPPORT DE SYNTHÈSE

sur l'évolution globale en 1992 et perspectives pour la politique de sécurité

Table des matières

	Perspectives pour la politique de sécurité de la Suisse	1
1.	Evolution globale	
1.1	Relations internationales et "nouvel ordre mondial"	4
1.2	Evolution économique mondiale	5
1.3	Etat des lieux dans le domaine nucléaire stratégique	6
1.4	Forces armées (Europe de l'Est / Europe de l'Ouest)	7
1.5	Production d'armements, commerce des armes et prolifération	10
1.6	Espionnage	12
1.7	Terrorisme et extrémisme politique	12
1.8	Crime organisé	13
1.9	Dangers et risques pour l'environnement	14
1.10	Mouvements migratoires et réfugiés	16
2.	Développements régionaux	
2.1	Structures européennes de sécurité	18
2.2	Guerre dans l'ex-Yougoslavie	19
2.3	Situation en Europe de l'Est	20
2.4	Afrique du Nord / Proche et Moyen-Orient	22



Perspectives pour la politique de sécurité de la Suisse

Evaluation d'ensemble de l'environnement politico-militaire et des relations internationales

Dans un avenir proche, on ne peut compter sur une stabilisation décisive de l'environnement politico-militaire de la Suisse. La base commune des valeurs fondamentales (démocratie, droits de l'homme, Etat de droit, etc.) élaborée ces dernières années dans le cadre de la CSCE se révèle encore peu solide. Une multiplication et une extension des conflits dans l'Est de l'Europe et en dehors de l'Europe ne sont pas invraisemblables. En tant que facteurs d'ordre, l'ONU et les Etats-Unis ne sont toujours pas en mesure de garantir la stabilité et la sécurité. Ils doivent de plus en plus se satisfaire d'actions humanitaires et de maintien de la paix. En Europe, une nouvelle architecture de sécurité ainsi que la création d'un système de sécurité collectif et d'une défense commune sont encore loin d'être réalisées. Diverses améliorations institutionnelles des supports possibles d'un tel système n'ont pas apporté de progrès décisifs; les intérêts sont par trop divergents, et le risque d'interventions militaires élevé.

Dans l'immédiat, on ne doit pas s'attendre à des conflits guerriers à grande échelle. En dépit des efforts de désarmement, des potentiels considérables d'armement demeurent disponibles et l'amélioration de la qualité de l'armement se poursuit. Au regard de leurs possibilités d'escalade, les conflits régionaux restent donc un danger pour la paix, ce qui peut avoir des répercussions pour notre pays aussi. C'est avant tout à des conséquences indirectes qu'il faudra être de plus en plus préparés.

Migrations, demandes d'asile et effets secondaires

A court terme, le flux de demandeurs d'asile entrant en Suisse devrait se maintenir plus ou moins au même niveau qu'en 1992. Malgré la montée du chômage, la détente en matière d'asile qu'on peut noter dans la politique intérieure devrait en principe se maintenir provisoirement. Une extension subite de la guerre dans l'ex-Yougoslavie, de même que l'aggravation de la situation dans d'autres pays d'Europe de l'Est ou aussi dans le tiers monde, pourraient évidemment modifier ces données de base.

A moyen terme, on doit surtout s'attendre à une augmentation continue de l'immigration en provenance du Proche-Orient, de l'Asie et de l'Afrique, pour des raisons essentiellement démographiques et économiques; à long terme, les démographes prévoient la possibilité de flots d'émigrants de grande ampleur vers l'ensemble du monde industrialisé.

On peut donc envisager pour la Suisse des effets secondaires dans les secteurs suivants:

- difficultés croissantes dans l'intégration d'étrangers (différences culturelles profondes, présence éventuelle d'un islam de type fondamentaliste);

CONFIDENTIEL

Conférence de situation: rapport de synthèse 1992

Page 2

-
- aggravation de la criminalité (trafic de drogue et d'armes);
 - augmentation du nombre de cas d'affrontements violents à motivation politique extrémiste entre groupes ethniques étrangers sur notre territoire;
 - problèmes croissants d'acceptation des demandeurs d'asile par certaines fractions de la population.

A moyen terme, ces conséquences pourraient même prendre en Suisse des dimensions que les moyens ordinaires (policiers) ne permettraient plus vraiment de contrôler. A long terme et globalement, par suite des migrations, des affrontements politico-militaires entre régions connaissant des niveaux de vie différents sont à craindre.

Chantage, espionnage, terrorisme et crime organisé

Malgré les traités et accords de non-prolifération sur les armes chimiques ainsi que de nouvelles limitations des exportations d'armes, la capacité de pays du tiers monde à engager des armes atomiques, bactériologiques et chimiques à long rayon d'action tend à augmenter. A moyen terme, le risque d'être soumis un jour à un chantage atomique pourrait donc croître pour notre pays.

La recherche de secrets militaires perd de son importance. C'est l'espionnage d'innovations techniques et économiques qui passe désormais au premier plan. En tant que pays prestataire de services et siège d'industries, la Suisse est aussi concernée. Dans le secteur du terrorisme, à l'échelle internationale, on continue à enregistrer des actions violentes dont des problèmes de minorités ainsi que des conflits ethniques ou religieux forment souvent la toile de fond. Le danger que cette violence soit importée en Suisse par les mouvements migratoires et les demandeurs d'asile pourrait s'accroître. En revanche, il n'y a actuellement pas d'indices pouvant faire penser au développement d'une scène terroriste autochtone.

A travers le monde, on constate un accroissement constant du pouvoir et de l'influence d'organisations criminelles. Le trafic de drogue est devenu la forme la plus lucrative de criminalité. La Suisse ne joue pas seulement là le rôle d'un pays de transit, mais elle se trouve de plus en plus intégrée dans le concept d'un marché européen et peut servir en outre de plaque tournante.

Risques et dangers découlant de catastrophes naturelles et techniques

Les problèmes globaux en matière d'environnement s'aggravent, renforcés encore par le développement démographique rapide que connaissent avant tout les pays en voie de développement. Ces problèmes écologiques renforcent le potentiel de conflits intérieurs et extérieurs des Etats ainsi que la pression migratoire sur les pays industrialisés de l'hémisphère nord. La destruction de la biosphère se dessine de façon toujours plus nette. Les bases de solutions concrètes restent pour l'instant modestes. Pour toute l'Europe, les centrales nucléaires des pays anciennement communistes représentent un risque

CONFIDENTIEL

Conférence de situation: rapport de synthèse 1992

Page 3

immédiat. Il n'est pas impossible qu'un accident similaire à celui de Tchernobyl se reproduise dans un avenir proche.

Conséquences pour la politique étrangère

A l'étranger, le sens de la neutralité de la Suisse est de moins en moins compris. Malgré tout, elle ne devrait pas se trouver fondamentalement mise en question aussi longtemps que la Suisse remplit ses devoirs en matière de politique de sécurité (neutralité armée), participe à des mesures internationales pour le maintien et la promotion de la paix et se montre prête à participer à la recherche de solutions pour les problèmes globaux. Notre pays se verra toujours plus confronté aux questions de la participation à des sanctions internationales, au problème de la reconnaissance de nouveaux Etats et aux demandes de soutien pour des actions militaires visant à rétablir l'ordre dans des zones troublées (droit de survol du territoire, etc.), avec les attentes qui en découlent dans le domaine financier et pour la mise à disposition de personnel.

1. Evolution globale

1.1. Relations internationales et "nouvel ordre mondial"

Depuis la chute de l'Union soviétique, le système international est caractérisé par trois champs de relations stratégiques, qui se trouvent en interaction.

La fin de l'ordre mondial bipolaire a été le résultat immédiat de l'effondrement de la domination soviétique. Depuis, les Etats-Unis représentent le seul pouvoir en mesure de prendre une responsabilité mondiale et de mettre en oeuvre celle-ci matériellement. Cette situation a eu des répercussions positives quant à la capacité d'action des Nations Unies. On ne peut cependant pas répondre de façon concluante à la question de savoir dans quelle mesure cette organisation est devenue un instrument de la politique américaine. A travers l'opération menée en Somalie (opération largement prise en charge par les Etats-Unis, comme cela avait déjà été le cas lors de la guerre du Golfe), la relativisation de la souveraineté étatique dans le présent système international a de nouveau été rendue manifeste. Dans ce cas précis, elle a dû céder à des considérations dictées par l'urgence humanitaire. La situation dans les Balkans et au Proche-Orient montre toutefois les limites de l'influence américaine et de l'efficacité des Nations Unies.

La formation de nouveaux centres de pouvoir politique et économique illustre cependant la situation non hégémonique des Etats-Unis. L'Allemagne, intégrée dans la CE, et le Japon disputent aux Etats-Unis leur rôle dirigeant sur le plan économique. Dans le cadre du G7, les sept plus riches pays industrialisés - qui se livrent par ailleurs entre eux à une vive concurrence économique - s'efforcent à l'unité d'action en vue de maintenir un ordre mondial propice au commerce international. La transformation du G7 en un directoire mondial ne sera pas seulement freinée par la faiblesse politique de la CE (avec l'Allemagne comme puissance économique dominante) et du Japon, mais aussi par l'absence de représentation de la Russie et de la Chine, pourtant membres du Conseil de sécurité de l'ONU. Ainsi n'existe donc aucune constellation de puissances qui pourrait constituer un facteur d'ordre en garantissant la stabilité et la sécurité du système international. Il s'ensuit que des conflits régionaux demeurent un danger durable pour la paix mondiale, surtout si l'on prend en compte l'énorme disparité Est-Ouest.

La question Nord-Sud est rendue d'autant plus pressante par ces bouleversements. La fin de la présence des superpuissances, qui était justifiée par des raisons stratégiques ou idéologiques, laisse derrière elle des entités étatiques instables, qui se disloquent par suite des affrontements guerriers entre potentats locaux (Libéria, Somalie). L'absence d'un ordre étatique aggrave les effets de la situation économique souvent catastrophique des pays en voie de développement. En dépit de quelques tentatives démocratiques encourageantes, l'hémisphère sud demeure une zone de grande instabilité et d'émergence de conflits. Le fondamentalisme islamique renforce les facteurs de friction entre le Nord et le Sud dans une région qui est en même temps de la plus haute importance stratégique en raison de ses ressources énergétiques.

Au début de l'année 1993, on dénombrait **26 conflits armés** en cours, qu'il s'agisse d'affrontements entre Etats souverains ou de guerres civiles. S'y ajoutaient 23 foyers de conflit encore juste en-dessous du seuil de la guerre. Dans la majorité des cas, des querelles ethniques et nationalistes sur la délimitation de frontières et l'accès à des matières premières sont à l'origine de ces conflits. La tendance à une multiplication des acteurs, des foyers de conflit, des causes et des moyens de ceux-ci, parallèlement à l'effondrement de l'ancien ordre étatique, a augmenté depuis la fin de la guerre froide, et en 1992 aussi. Face au fossé croissant Est-Ouest et Nord-Sud, ces conflits régionaux restent un danger pour la paix de l'Europe et du monde.

1.2 Evolution économique mondiale

L'évolution de la situation économique dans le monde en 1992 a fait apparaître des **divergences accrues** entre **pays industrialisés, pays en développement et pays issus du démantèlement du bloc soviétique**. Les premiers enregistrent des difficultés persistantes à maintenir un taux de croissance élevé et à enrayer l'augmentation du chômage. Les seconds voient se creuser les écarts entre leurs économies, certains accusant des taux de croissance substantiels (Asie du Sud-Est) alors que d'autres stagnent ou régressent (Afrique). Quant aux pays qui, en Europe orientale et centrale, tentent de trouver leur propre voie vers une économie de marché, ils restent pour quelque temps encore en proie aux graves difficultés consécutives à l'effondrement du système d'économie dirigée. Les déséquilibres entre les différents pays et régions se traduisent par une instabilité accrue de l'ordre financier et monétaire international.

Les négociations menées et les accords conclus sur le plan économique ont suscité en 1992 quelques **nouvelles perspectives d'ouverture des marchés** et de coopération renforcée entre les principaux acteurs de l'économie mondiale (réalisation du marché unique entre les Etats membres de la CE, accord EEE, accord de libre-échange nord-américain, traité de Maastricht, accords CE/pays de l'Est). Ils n'ont toutefois pas permis de donner aux échanges économiques internationaux une base suffisamment solide pour désamorcer les conflits que la résurgence des nationalismes risque de provoquer.

Les nations industrialisées veillent davantage au maintien de conditions favorables à leurs essor économique. Elles continuent de resserrer leurs liens contractuels et de développer leurs échanges mutuels. Mais dans la période de récession que traverse présentement l'économie mondiale, **les signes d'un nouveau protectionnisme** se multiplient. Les efforts de libéralisation entrepris dans le cadre de l'Uruguay Round piétinent et les mesures non tarifaires, souvent opaques et discriminatoires, ont tendance à se généraliser. On compte aujourd'hui dans le monde quelque 250 accords de limitation volontaire des échanges - surtout dans les secteurs des textiles, des automobiles, des produits sidérurgiques et de l'équipement électronique. D'autre part, la disproportion croissante des forces entre grandes et petites puissances économiques restreint la marge de manoeuvre de ces dernières. Ainsi, dans le cadre du GATT, la Suisse a plus de mal qu'avant à défendre sa politique agricole spécifique.

En ce qui concerne l'approvisionnement en **matières premières**, l'année sous revue n'a pas été marquée par des difficultés particulières. Dans le secteur pétrolier, on a noté une reprise du dialogue entre pays producteurs et pays consommateurs, suite notamment à une rencontre organisée en février par l'Agence internationale de l'énergie.

En dépit de leurs réunions annuelles au plus haut niveau, les 7 principales puissances industrialisées - Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni et Canada - ne sont pas parvenues à ouvrir de nouvelles perspectives à l'économie mondiale. Pour 1993, les investisseurs et les consommateurs s'attendent partout, sauf aux Etats-Unis, à une détérioration de la situation. Par ailleurs, de nouvelles divergences de vues sont apparues entre les principaux acteurs de la politique économique. Elles portent notamment sur l'opportunité d'abaisser les taux d'intérêt (critiques à l'adresse de la Bundesbank), de réaliser rapidement l'union économique et monétaire entre les Etats membres de la CE (contestation du Traité de Maastricht) et de maintenir le degré de libéralisation actuel du commerce mondial (premiers signes d'un protectionnisme accru des Etats-Unis depuis l'entrée en fonctions de l'administration Clinton).

1.3 Etat des lieux dans le domaine nucléaire stratégique

De manière générale, les potentiels n'ont que peu diminué; toutefois le risque d'un échange nucléaire volontaire a pratiquement disparu, tandis que le risque d'un accident nucléaire a augmenté. En matière de désarmement, START II représente un plafond, et aucune nouvelle négociation n'est à prévoir à court terme.

Dans l'**ex-Union soviétique**, le flou persiste quant au contrôle exercé sur les armements nucléaires. En principe, les forces dites de «dissuasion stratégique» (missiles intercontinentaux, sous-marins, bombardiers) ont été placées sous le contrôle de la Communauté des Etats indépendants, mais celle-ci apparaît de plus en plus comme une fiction juridique sans pouvoirs.

L'Ukraine, la **Biélorussie** et le **Kazakhstan** se sont obligés par deux fois à adhérer au Traité de non-prolifération en tant que puissances non nucléaires: la première fois, à Alma-Ata, le 21 décembre 1991, et la seconde, le 23 mai 1992, lors de la signature du "Protocole de Lisbonne" par lequel elles sont devenues parties au Traité START I. Toutefois, pour l'instant, seules la Biélorussie et le Kazakhstan ont ratifié le Traité START I. L'Ukraine n'a pas encore ratifié START I et entend ne renoncer à ses armements nucléaires qu'en échange d'avantages économiques et politiques, ainsi que de garanties de sécurité. En outre, la non-ratification de START I par l'Ukraine a pour conséquence de bloquer celle de START II par la Russie et les Etats-Unis. Par suite du Traité START II, la **Russie** pourrait en arriver à limiter le nombre de ses têtes nucléaires à 3.000 (ce qui, vu sa situation économique et politique, constituerait un plafond). Mais la ratification de ce traité par le Parlement russe paraît peu probable dans l'immédiat.

Aux **Etats-Unis**, les forces stratégiques nucléaires sont en phase de restructuration. L'"US Strategic Command" (STRATCOM) a été créé en 1992, pour la planification des buts et le

contrôle des forces nucléaires stratégiques. Certaines composantes de ces forces ont été désactivées en vue de l'application de START I. En accord avec le Traité START II, qui n'a pas encore été ratifié, le nombre des têtes nucléaires devrait être réduit à 3.500. Pendant l'année 1992, la production de têtes nucléaires a dû être interrompue pour des questions de sécurité et de protection de l'environnement. Cette activité ne pourra pas reprendre avant plusieurs années.

La **France** et le **Royaume-Uni** continuent d'améliorer leurs potentiels nucléaires stratégiques, tout en réduisant la taille de leurs forces nucléaires. En France, deux sous-marins de la classe "Triomphant" sont en construction, et deux autres sont prévus. En avril 1992, la France a cessé ses essais nucléaires pour une année. Et le 3 août 1992, elle a adhéré au Traité de non-prolifération. Au Royaume Uni, le premier sous-marin de la classe "Vanguard" a été mis à la mer en mars 1992 et devrait être opérationnel vers la fin de 1994. Deux autres sous-marins de ce type sont en construction, et le gouvernement a passé commande pour un quatrième en juillet 1992. Le nombre de têtes nucléaires des missiles "Trident" qui devraient équiper ces sous-marins n'a pas été dévoilé.

La **Chine**, qui possède des armes nucléaires, a adhéré au Traité de non-prolifération en 1992. L'**Inde** et le **Pakistan** se contentent pour le moment d'une capacité nucléaire, et il semble que ce soit également le cas de l'**Afrique du Sud**. La **Corée du Nord**, l'**Iran** et l'**Algérie** sont suspectés d'avoir un programme de développement d'armes nucléaires. Israël possède des armes nucléaires. De nombreux pays (par exemple l'Allemagne et le Japon) pourraient facilement acquérir une capacité nucléaire militaire grâce à leurs capacités nucléaires civiles.

Globalement, on peut dire que le processus de contrôle des armements a maintenant atteint ses limites. (Sur la question de la prolifération, cf. chapitre 1.5)

1.4 Forces armées

Europe de l'Est

Le secteur politico-militaire en Europe de l'Est se trouve dans une situation de changements continuels; les facteurs exposés ci-dessous, notamment, paraissent significatifs.

Le **fractionnement du pouvoir militaire** qui découle des développements centrifuges dans le domaine politique, et la multiplication des organismes militaires qui s'ensuit, conduisent naturellement à un **accroissement de la probabilité d'utilisation de la force militaire à bas niveau**. En raison des difficultés économiques et du relâchement de la pression idéologique, les **potentiels militaires** sont **réduits** et **déplacés vers l'Est** par suite du retrait des forces soviétiques. La modernisation est rendue impossible par les difficultés économiques, ce qui conduira dans quelques années à de **grands déséquilibres dans le domaine des armements**. La **désagrégation du système de valeurs** de ces sociétés recèle des risques impondérables; une intégration du secteur

CONFIDENTIEL

Conférence de situation: rapport de synthèse 1992

Page 8

militaire dans les structures démocratiques n'a pour l'instant été possible que dans les Etats qui avaient déjà connu une certaine tradition démocratique avant le régime communiste (Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie).

Sur la base des différences géographiques, historiques, sociales et culturelles, les **possibilités de développement politico-militaires** des états d'Europe de l'Est commencent à se différencier de plus en plus fortement.

Il est désormais clair que l'objectif politico-militaire de l'institution de la **CEI**, c'est-à-dire le maintien d'un espace géostratégique unitaire sous l'hégémonie russe, n'a pas été atteint. Les moyens restants (formations en charge des missiles stratégiques, etc.) se trouvent en tout cas de fait sous contrôle russe.

En tant que successeur légal auto-désigné de l'URSS, la **Russie** n'a pas seulement hérité du gros de l'armée soviétique (y compris les contingents à l'étranger), mais aussi de nombreux problèmes, tels que les coûts économiques, sociaux et écologiques élevés de la conversion et des réductions. La perte de la continuité et de l'homogénéité des forces armées (seuls un quart des appelés se sont présentés à l'incorporation de l'automne 1992) pourrait également devenir un problème politique. Les trois "petites" puissances nucléaires de la CEI, c'est-à-dire, l'**Ukraine**, la **Biélorussie** et le **Kazakhstan**, ont expressément déclaré vouloir renoncer aux composantes stratégiques et rester seulement des puissances militaires régionales; l'Ukraine semble récemment vouloir de nouveau prendre ses distances par rapport à ces déclarations (question nucléaire). Les plus petits membres de la CEI (**Moldavie, républiques du Caucase et d'Asie centrale**) ainsi que la Géorgie et l'Azerbaïdjan sont tous en train d'essayer de mettre sur pied leurs propres gardes nationales et forces armées, pouvant compter jusqu'à quelques dizaines de milliers d'hommes, à l'aide du matériel soviétique récupéré.

Dans le secteur géostratégique important que représentent les **Etats baltes**, la mauvaise situation économique et, en partie, les problèmes de politique intérieure font qu'il ne faut pas compter voir avant des années de véritables unités militaires bien armées et allant au-delà de l'état de corps de police.

Dans les Etats d'Europe centre-orientale, la Pologne, la Tchéquie, la Slovaquie et la Hongrie peuvent considérer comme pratiquement achevés les plans de réduction et de redislocation qui ont suivi le grand "tournant". Quant aux nouvelles doctrines militaires et à leur mise en oeuvre, elles ne sont achevées qu'en partie, mais leur orientation défensive est clairement reconnaissable. La capacité de défense n'est assurée qu'avec des limitations. Dans les Etats des Balkans, à l'exception peut-être de la Bulgarie, le besoin de réforme ressenti à la suite des transformations intervenues est assez limité, soit parce que les structures de pouvoir de l'ancien système sont assez largement restées en place, ce qui fait que la place et la signification du domaine militaire ont peu changé (Roumanie), soit parce qu'ils avaient bénéficié d'une autonomie relativement grande grâce à leur situation périphérique au sein du Pacte de Varsovie. Les lacunes dans le domaine de la doctrine de combat sont progressivement comblées.

Europe de l'Ouest

Dans les forces armées occidentales, Etats-Unis compris, on constate une **tendance générale à la réduction** des effectifs globaux dans des proportions allant de 15% à 50%; ceci est accompagné d'une **réorganisation généralisée** de ces forces ainsi que d'une **redéfinition des stratégies** et des missions de base, tant à l'échelon national qu'à celui des alliances militaires. Si ce mouvement est une conséquence directe de l'application des accords de réduction des forces conventionnelles (CFE), il présente toutefois des variations, parfois importantes d'un pays à l'autre, principalement en fonction des éléments suivants:

- considérations d'ordre budgétaire;
- différences entre systèmes militaires nationaux;
- analyse de la position et des intérêts géostratégiques du pays;
- rôle international joué ou ambitionné.

La plupart des plans de réorganisation des armées occidentales prévoient des délais de réalisation de l'ordre 5 à 10 ans, voire plus, et certains d'entre eux sont encore dépendants de décisions parlementaires pour débiter, être poursuivis ou prendre une tournure définitive.

Les **caractéristiques principales des changements** en cours, qui viennent de commencer et se poursuivront au moins jusqu'à l'an 2000, sont les suivantes:

- mise sur pied d'un **noyau réduit de forces entièrement professionnelles**, disponibles immédiatement (forces de réaction), généralement aéromobiles (du moins en partie) et pouvant être complétées, le cas échéant, par le recours à des réserves mobilisables;
- **réorientation des doctrines d'engagement** vers une stratégie défensive s'appuyant sur des forces de réaction articulées en groupes de combat interarmes dont l'engagement sera conditionné par la définition de zones d'effort principal, alors que les vieux principes de la défense de l'avant et en ligne ont été abandonnés, mais sans toutefois que l'on ait renoncé à un engagement nucléaire potentiel;
- les **nouvelles missions** découlant de la situation internationale, telles que les actions humanitaires ou de maintien de la paix seront de plus en plus fréquemment assumées par des unités spécialement prévues à cet effet (assignées), ayant reçu un entraînement spécifique et dont l'équipement ira vers la standardisation et l'allègement
- les pays connaissant la **conscription** professionnalisent les unités de manière croissante, mesure généralement accompagnée de réductions du temps de service, voire d'une suppression du service obligatoire comme cela est déjà prévu en Belgique pour fin 1994 et aux Pays-Bas pour 1998;
- les réductions d'effectif et les suppressions d'unités permettent aussi de **moderniser et d'augmenter la puissance de feu** des éléments qui subsistent, ceci

CONFIDENTIEL

Conférence de situation: rapport de synthèse 1992

Page 10

alors que les systèmes de conduite (C⁴I) sont appelés à connaître d'importants développements ressortant déjà clairement des priorités budgétaires, qu'il s'agisse de transmission et d'observation par satellite, de gestion électronique du renseignement ou encore de conduite de la guerre électronique (CGE);

- les **nouvelles doctrines et les nouvelles missions** impliquant également un gros effort dans le domaine logistique et tout particulièrement en matière de transport aérien, les matériels nécessaires tels que avions et hélicoptères sont de plus en plus développés sous forme de programmes multinationaux pour en diminuer les coûts;
- malgré les restrictions budgétaires, la **sophistication des matériels** se poursuit et, même si le nombre final d'unités produites est revu à la baisse, aucun Etat occidental n'a, à ce jour, renoncé définitivement à un système d'armes conventionnel principal déjà planifié, les économies se faisant principalement par le biais du renoncement à des équipements secondaires ou par la diminution des frais de fonctionnement et d'infrastructure.

A moyen terme, les tendances générales précitées ne devraient pas se modifier de manière significative, à moins d'un bouleversement complet de la situation internationale, ceci d'autant que les mouvements déjà déclenchés ne sauraient être stoppés d'un jour à l'autre.

1.5 Production d'armements, commerce des armes et prolifération

La décroissance mondiale du commerce international des armes a le plus durement frappé les **industries d'Europe de l'Est, qui souffrent de surcapacité**. Le recul des exportations d'armes est principalement attribuable aux causes suivantes:

- baisse des besoins, particulièrement dans les forces armées d'Europe;
- modifications intervenues dans la politique d'exportation d'armements des pays d'Europe de l'Est;
- disparition de clients potentiels comme l'Irak, l'Angola, l'Afghanistan, etc.;
- difficultés économiques et financières de pays destinataires potentiels;
- croissance d'une production indigène dans des pays de production nouvellement émergents.

L'**ancienne industrie d'armement soviétique**, qui se concentrait principalement sur la Russie, se trouve comme auparavant dans une crise sévère dont on ne voit pas la fin dans un avenir prévisible. Depuis 1988, on constate un recul continu de la production d'armes et d'équipements militaires.

Tandis que les Etats-Unis ont réussi à maintenir plus ou moins leur part des exportations durant la période 1989-1991, les livraisons d'armes en provenance de la CEI ont fortement reculé dans le même temps. Mais les Etats de la CEI, et avant tout la Russie, ont clairement fait savoir qu'ils continuaient à considérer l'exportation d'armes comme un instrument indispensable pour obtenir les devises dont ils ont besoin. Le maintien d'une

forte industrie d'armement et l'extension parallèle des exportations d'armes sont supposées fournir une issue à la crise économique.

La diffusion d'armes de destruction massive et de la technologie d'armement la plus moderne dans des Etats du tiers monde pourrait devenir, dans les prochaines années, l'un des principaux dangers pour les pays industrialisés occidentaux. La décomposition de l'Union soviétique, la dissolution parallèle des principaux organes de contrôle de l'ex-URSS et les difficultés économiques des Etats nouvellement apparus ont ajouté aux facteurs de risque dans le secteur de la prolifération. Pour l'instant, on ne sait que dans les grandes lignes quels Etats acquièrent technologie et savoir-faire auprès des républiques de la CEI; de façon générale, cependant, on a de bonnes raisons de penser que l'étendue et le nombre des cas de prolifération incontrôlée à partir de la CEI dépassent de plusieurs fois ce qu'on a pu en savoir jusqu'à maintenant. En outre, l'industrialisation de certains pays en voie de développement conduit inévitablement à une augmentation de leur capacité de produire des systèmes d'armes modernes et des armes de destruction massive. En règle générale, seule la combinaison de diverses technologies permet d'accéder à un nouveau système d'arme. Afin d'atteindre leurs objectifs en matière d'équipement technologique, les Etats intéressés s'appuient sur un réseau de fournisseurs et coopèrent mutuellement dans la recherche et le développement. En cas de diffusion de technologies balistiques, on assisterait à une augmentation sensible du danger qu'un conflit local dans le tiers monde ne connaisse pas seulement une escalade régionale, mais implique également les pays industrialisés occidentaux, qui pourraient voir leur liberté d'action limitée, entre autres au moyen de la terreur et du chantage.

En revanche, la diffusion d'**armes chimiques et biologiques** ne présente pour l'instant qu'un risque relativement restreint pour les pays industrialisés. Les effets de ces armes, particulièrement si elles sont utilisées contre un adversaire bénéficiant d'un équipement moderne, sont relativement limités. Par contre, ces armes pourraient avoir des conséquences dévastatrices si elles étaient engagées dans des conflits régionaux entre Etats du tiers monde ou contre la population civile non protégée. La large acceptation de la Convention sur les armes chimiques signée à Paris en janvier 1993 (138 Etats y ont adhéré) pourrait limiter la prolifération d'armes chimiques. Cependant, il faut observer que la majorité des pays arabes ont refusé de signer la convention en raison de l'existence du potentiel nucléaire israélien, ce qui fait que le danger de la prolifération d'armes chimiques existe au moins au Proche-Orient.

A l'heure actuelle, on estime qu'une demi-douzaine d'Etats du tiers monde se trouvent en mesure de développer des **armes nucléaires**. L'application des accords START pourrait contribuer à une aggravation du danger de prolifération nucléaire: les systèmes de missiles complets sont volumineux et ne peuvent pas être transférés discrètement, mais des détonateurs démontés, des étages propulseurs de missiles et du matériel nucléaire susceptible d'utilisation à des fins militaires peuvent être facilement déplacés. La possession d'armes nucléaires n'a cependant qu'une utilité limitée pour de nouvelles puissances nucléaires si elles ne disposent pas de systèmes correspondants d'exploration et de détection précoce. On peut en déduire que de nouveaux Etats nucléaires utiliseraient leurs armes avant tout comme moyen politique.

En dépit du durcissement des règlements en matière d'exportation, les Etats hautement développés seront comme par le passé utilisés pour l'acquisition de technologies servant à la production d'armes ABC. Des places commerciales internationales telles que la **Suisse** peuvent ainsi remplir la **fonction de canaux pour la conclusion d'affaires** de ce genre. Le danger existe en outre que la technologie et le savoir-faire de notre industrie soient exportés vers ces pays. Tout cela peut avoir pour conséquence des dangers difficiles à évaluer pour la sécurité extérieure de la Suisse. Entrée en vigueur le 12 février, l'ordonnance du Conseil fédéral réglementant l'exportation de matériel "à double usage" (*dual use*) offre une base légale qui doit empêcher la livraison de matériel risquant de contribuer à la prolifération.

1.6 **Espionnage**

Avec l'écroulement de l'ordre mondial bipolaire, la **recherche de secrets militaires** a perdu de son importance. Mais, en raison de l'incertitude qui règne quant aux développements futurs, une activité des services de renseignement dans ce domaine se poursuit.

Les disparités économiques et une concurrence plus dure sur les marchés internationaux tendent à renforcer l'**espionnage économique** et la recherche de renseignements relatifs à la science, à la technique ou à des innovations.

En tant que place commerciale et siège de nombreuses entreprises spécialisées dans les technologies de pointe, la **Suisse** devra aussi faire face à l'avenir à ces activités de renseignement dans le domaine économique.

1.7 **Terrorisme et extrémisme politique**

Dans le sillage de l'effondrement des structures communistes en Europe de l'Est, le **terrorisme se fondant sur une critique idéologique de la société a perdu de son importance**. En revanche, à travers le monde, des **problèmes de minorités**, des conflits ethniques et religieux et des confrontations entre Etats en-dessous du seuil de la guerre, demeurent aujourd'hui des détonateurs d'actes de violence de type extrémiste ou terroriste. Jointes aux disparités économiques, ils provoquent des flux migratoires en direction de l'Europe occidentale.

Dans une telle situation, le danger existe pour la **Suisse** d'être utilisée comme **base logistique** pour des opérations terroristes ou de se trouver elle-même **cible** d'attaques terroristes. Par ailleurs, à travers les flux migratoires, des problèmes non résolus peuvent se voir importés dans notre pays et, de là, conduire à des actions violentes dans leur pays d'origine.

Il n'existe pour l'instant pas d'indices du développement d'une **scène terroriste suisse**. Localement, cependant, on constate l'existence d'un potentiel pour des actions extrémistes violentes dans les secteurs de l'extrême-droite et de groupes extrémistes étrangers, ce qui peut entraîner des troubles ou mises en danger de la paix intérieure.

1.8 *Crime organisé*

Criminalité organisée

Il est vrai que les structures de la criminalité organisée dans la plupart des pays européens (y compris la Suisse) ne sont pas encore comparables aux organisations articulées hiérarchiquement des cartels de la drogue sud-américains ou aux modèles d'organisations issues d'une longue tradition comme la Mafia et la Camorra. Cela n'empêche pas de constater **une croissance constante de la puissance et de l'influence d'organisations criminelles**. A côté du trafic illégal des stupéfiants, des organisations criminelles, mues par l'appât du gain, contrôlent de plus en plus la production et la mise en circulation de fausse monnaie, le commerce illégal d'armes, de grands secteurs de la criminalité en col blanc et du recel par métier ainsi que de formes lucratives de la criminalité économique organisée (par exemple la fraude dans des opérations à terme sur marchandises). De même, la vie nocturne des agglomérations urbaines est très largement sous le contrôle d'organisations de malfaiteurs qui se livrent à l'extorsion de fonds en échange d'une "protection", l'exploitation de tripots illégaux, le proxénétisme, etc.

La dangerosité de telles organisations de malfaiteurs, qui procèdent de façon non seulement professionnelle, mais aussi en recourant parfois à la violence physique pour arriver à leurs fins, réside dans leur haut degré de division du travail et dans leur structure organisationnelle hiérarchique avec des mécanismes d'exécution efficaces; en outre, les personnes impliquées dans ces activités sont facilement interchangeables. On a observé la présence d'un pourcentage de délinquants élevés et une tendance croissante au recours à la violence parmi les demandeurs d'asile provenant du Sud-Est de l'Europe. Au-delà des dommages immédiats causés par les délits, le danger particulier présenté par la criminalité organisée consiste dans les tentatives de **prise d'influence** dans la politique, dans l'administration, dans l'économie, dans les moyens d'information, etc.; plus spécialement, le **réinvestissement** des gains financiers élevés réalisés grâce à ces activités (dans le seul domaine du trafic de drogue, à l'échelle mondiale, on estime les revenus illégaux à des centaines de milliards de dollars au cours des dix dernières années) recèle en lui-même le danger d'une infiltration au sein de l'économie légale et dans les structures de l'Etat.

Criminalité liée à la drogue

Le **trafic de drogue** n'est pas seulement la forme de criminalité la plus lucrative: il constitue aussi la **base du crime organisé**. Au cours des dernières années, on a pu constater une internationalisation croissante de la criminalité organisée. L'Europe s'est

CONFIDENTIEL

Conférence de situation: rapport de synthèse 1992

Page 14

révélee être de plus en plus l'objectif préféré des trafiquants de drogue; en effet, le marché américain de la cocaïne présente des symptômes de saturation et les prix atteignent des montants plus élevés en Europe qu'outre-Atlantique. La désintégration du bloc communiste et la création d'un grand marché européen sans frontières dans le cadre de la CE pourraient conduire à une orientation encore accrue des trafiquants de drogue vers le marché européen. Ces tendances semblent confirmées par les statistiques des saisies de stupéfiants de ces dernières années en Europe et en Suisse: elles connaissent en effet une hausse constante.

En matière de trafic de drogue, l'Europe représente un marché unique, ce qui fait qu'un **regard isolé** sur le développement du phénomène en **Suisse** ne paraît **pas opportun**. Bien que la Suisse apparaisse d'abord comme un pays de transit pour les transports de stupéfiants, les instructions pénales engagées au cours des années passées ont clairement montré que les cartels des trafiquants de cocaïne sud-américains ont également des branches en Suisse; de même, le trafic d'héroïne dans notre pays se trouve de plus en plus sous la coupe de groupements organisés. Profitant de la généreuse pratique d'asile et d'autorisation de séjour pour les réfugiés des zones de crise de l'ex-Yougoslavie, le groupe des Albanais du Kosovo s'est acquis une influence dominante sur le trafic de drogue en Suisse.

1.9 Dangers et risques pour l'environnement

Problèmes d'environnement globaux, risques industriels et catastrophes

La **concentration de gaz à effet de serre** dans l'atmosphère terrestre (en premier lieu de CO₂) continue à augmenter en raison de la combustion d'énergies fossiles, et la courbe est même à la hausse. Les experts craignent un réchauffement de l'atmosphère, qui entraînerait une série de conséquences difficiles à évaluer, mais en tout cas potentiellement négatives. La diminution croissante de la **couche d'ozone stratosphérique** causée par le chlorofluorocarbone (CFC) est scientifiquement prouvée. En avril 1992, de nouvelles enquêtes de la NASA ont attiré l'attention sur une extension des atteintes à la couche d'ozone au-dessus de l'hémisphère nord durant les mois d'hiver. D'autres **problèmes d'environnement de portée globale** sont la pollution des mers ainsi que les activités de pêche trop intensives, la destruction à grande échelle d'espaces vitaux interdépendants (forêts tropicales) et l'appauvrissement de la diversité biologique qui s'ensuit, sans oublier enfin la pollution transfrontalière généralisée de l'eau et de l'air. En raison de la croissance de la population du globe et des empiètements technologiques sur l'équilibre écologique, les ressources en eau potable deviennent un facteur non négligeable. Des tensions nationales et ethniques autour des questions de répartition des ressources hydriques se dessinent en Afrique du Nord, au Proche-Orient et en Asie centrale (mer d'Aral). Par ailleurs, des indices de plus en plus nombreux laissent supposer que la Terre se trouve dans une phase de mouvements tectoniques qui s'intensifient. En 1992, trois graves **tremblements de terre** ont eu des conséquences catastrophiques pour la population civile: en Turquie (15.3, 1.000 morts, 90.000 sans-abri), en Egypte (12.10,

400 morts) et en Indonésie (12.12, 2.000 morts). En outre, un ouragan tropical a fait 7.000 victimes aux Philippines.

De façon globale, les **risques liés à la technique moderne** sont également en hausse. Au cours de l'année écoulée, les conséquences de la production d'armes de destruction massive et les risques présentés par l'industrie atomique sur le territoire de l'ex-URSS sont apparus au grand jour. On a de bonnes raisons de penser qu'un accident de réacteur nucléaire tel que celui qui s'est produit à Tchernobyl peut se répéter. Des efforts sont engagés non seulement sur le plan législatif, mais également dans le domaine industriel, pour contenir ces risques.

Conférences et accords

Une série d'accords internationaux sur l'environnement sont déjà en vigueur ou commencent à déployer un effet: le "Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone", l'Accord de Bâle sur le trafic transfrontalier et l'élimination des déchets spéciaux ainsi que la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontalière à large échelle. Le 25 novembre, lors de la 4^e conférence de l'ONU sur la protection de la couche d'ozone, il a été décidé d'avancer à 1996 l'interdiction mondiale du CFC.

En outre, les efforts internationaux pour apporter une réponse efficace aux problèmes écologiques globaux ont culminé en 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Les participants à cette réunion ont souscrit à une déclaration qui reconnaît l'étroite imbrication entre préoccupations quant à l'environnement et lutte contre la pauvreté et affirme la responsabilité commune de tous les Etats à l'égard de l'environnement global et pour atteindre un développement soutenable. L'Agenda 21 a été approuvé comme élément-clé de cette démarche; il contient des recommandations d'action touchant pratiquement tous les domaines pertinents pour l'environnement et le développement; de plus, la création d'une commission permanente de l'ONU pour un développement soutenable a été décidée. Les textes ne possèdent certes aucun caractère contraignant, mais on espère qu'ils joueront au moins un rôle de symbole.

L'événement le plus important en 1992 a assurément été la signature par quelque 150 Etats, à l'occasion de la Conférence de Rio, d'une convention-cadre sur le climat et d'une convention pour la protection de la diversité biologique. Il faut maintenant se soucier que les deux conventions (juridiquement contraignantes) soient ratifiées le plus rapidement possible par un nombre suffisant d'Etats et puissent entrer en vigueur, et que de premières mesures soient prises. A l'échelle internationale, les travaux pour compléter et renforcer les conventions par des protocoles additionnels efficaces battent leur plein. Le changement de gouvernement à Washington a amélioré les chances que les Etats-Unis s'engagent aussi à suivre ces lignes directrices.

Conséquences pour la politique de sécurité

Aggravés par la croissance de la population, avant tout dans les pays en voie de développement, les problèmes d'environnement contribuent à la montée d'un potentiel conflictuel et à la pression migratoire. Ils exercent ainsi un effet direct et indirect sur la situation de la Suisse en matière de politique de sécurité. Dans ce contexte, la collaboration avec les Etats d'Europe orientale et centrale prend également une grande importance (conférences "Environnement pour l'Europe"); elle doit permettre de fixer des priorités claires pour l'introduction et la coordination de mesures visant à remédier aux problèmes d'environnement les plus pressants de ces pays.

1.10 Mouvements migratoires et réfugiés

Migrations en Europe

A travers le monde, les circonstances politiques, les développements démographiques, les problèmes économiques et les effets des atteintes à l'environnement provoquent des mouvements de migrants et de réfugiés, qui touchent **quelque 100 millions d'êtres humains**. Parmi ceux-ci, plus de **15 millions** sont des réfugiés au sens de la Convention de Genève (HCR); environ **10%** d'entre eux se trouvent en **Europe occidentale**. En 1992, 686.000 demandes d'asile ont été présentées dans les Etats de la CE et de l'AELE (en 1991: 547.000).

En raison de l'instabilité de la situation politique et économique dans l'**Europe de l'Est et du Sud-Est**, le flux migratoire en provenance de ces régions demeurera à un haut niveau dans les années 1990. Selon des sondages d'opinion réalisés dans des villes russes, jusqu'à 2 millions de personnes sont fermement décidées à émigrer. Numériquement, l'émigration provoquée par la guerre civile dans l'ex-Yougoslavie devrait rester en Suisse le facteur dominant en 1993. Pour autant que la situation en Europe de l'Est et du Sud-Est ne se dégrade pas, cependant, l'**émigration Sud-Nord** (Proche-Orient, Asie, Afrique) devrait prédominer à moyen et long terme; il s'agit de mouvements migratoires dont les causes sont **principalement démographiques et économiques**, et seulement en partie motivés par des raisons politiques. Les secteurs oriental et méridional de l'espace méditerranéen (en particulier le Maghreb et la Turquie) vont sans doute occuper une **place croissante** dans les mouvements migratoires vers l'Europe occidentale et la **Suisse**. Les différences culturelles et l'attachement à un islam traditionnel (et en partie militant) qui caractérise de nombreuses personnes provenant de ces régions, créeront des problèmes accrus d'intégration et d'acceptation.

En 1992, la **Suisse** a continué à être un pays d'immigration recherché (proportionnellement à la population, l'immigration annuelle nette est supérieure à celle des Etats-Unis); dans un avenir prévisible, elle le restera.

Requérants d'asile en Suisse

Du fait de la mobilité croissante, on constate une tendance à l'arrivée en Suisse d'un nombre plus important de requérants d'asile venant de **régions du tiers monde toujours plus éloignées** - en 1992, principalement d'Afrique (Somalie, Algérie, Zaïre) et d'Asie (Sri Lanka, Pakistan, Afghanistan). La grande majorité des requérants d'asile (environ 90%) entre illégalement en Suisse, pour la plupart avec l'aide de passeurs. La signature par la Suisse de l'accord parallèle à la **Convention de Dublin** de la CE permettra de limiter les abus du droit d'asile ("tourisme de l'asile", demandes multiples dans des Etats européens différents) en réglementant la compétence d'un Etat pour une demande d'asile.

Par rapport à l'année précédente, les **demandes d'asile** déposées en Suisse en **1992** ont diminué de 57% pour tomber à 18.000 unités. Pour l'essentiel, cela est dû à une nouvelle accélération de la procédure, à l'application du concept de *safe country* aux Etats où n'existent pas des dangers de persécution, à la situation actuelle du marché du travail, à l'interdiction de travail de trois mois et à d'autres facteurs diminuant l'attrait de notre pays, sans oublier les événements qui rendent difficiles l'utilisation de certains itinéraires de voyage traditionnels ("route des Balkans"). En 1992 comme les années précédentes, on peut considérer que les motivations d'un très haut pourcentage de demandeurs d'asile (80% et plus) n'ont rien à voir avec l'asile politique proprement dit. Avec un taux de reconnaissance de 4,5%, les statistiques de l'Office fédéral des réfugiés se sont situées en 1992 à peu près dans la moyenne européenne de 5%. Si l'on compare le nombre de requérants d'asile avec celui des habitants, la Suisse représentait en 1991 encore le pays européen exerçant le plus d'attrait. A la suite du recul des demandes en 1992, la Suisse se classe au troisième rang (avec 264 demandes pour 100.000 habitants), après la Suède (971) et l'Allemagne (549), mais devant l'Autriche (230). Le nombre d'étrangers (principalement de l'ex-Yougoslavie) qui se trouvent en Suisse sur la base de la Loi fédérale et ordonnance sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) ou de décisions du Conseil fédéral comme expulsés de guerre, anciens prisonniers de guerre, déserteurs, saisonniers et touristes sans intention de retour, est **en augmentation**. A l'heure actuelle, quelque 300.000 ressortissants de l'ex-Yougoslavie résident légalement en Suisse. La nouvelle loi russe sur les passeports, officiellement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et qui n'est pas encore entièrement appliquée dans les faits à cause de problèmes administratifs, ne devrait pas entraîner une grande vague de départs, en raison des goulets d'étranglement dans l'établissement des passeports et des coûts de voyage élevés (frais de passeport, de visa et de transport); cela ne devrait donc pas conduire à une augmentation significative des demandes d'asile déposées en Suisse par des ressortissants russes.

2. Développements régionaux

2.1 Structures européennes de sécurité

Les transformations politiques en profondeur intervenues au cours des dernières années ont rendu nécessaire des adaptations et de nouveaux développements des alliances et accords existants ainsi que des organisations internationales. Il semble actuellement peu probable que le cadre institutionnel de l'architecture européenne de sécurité en construction, avec les **quatre éléments** que constituent l'**OTAN**, l'**UEO**, la **CE** et la **CSCE**, puisse faire l'objet d'une coordination dans un proche avenir.

L'**OTAN** a réagi en élaborant une nouvelle définition de la menace, une nouvelle stratégie et une nouvelle structure de son commandement et de ses forces de combat (déclaration du sommet de Londres, juillet 1990). Elle a offert aux anciens Etats du Pacte de Varsovie et aux républiques de la CEI d'engager des consultations et créé pour cela le Conseil de coopération nord-atlantique (COCONA) en décembre 1991. L'un des principaux problèmes auquel l'**OTAN** se trouvera confrontée à l'avenir sera celui des interventions en dehors des territoires des Etats membres ("engagements hors-zone"). Un autre problème réside dans la capacité et la volonté des différents Etats membres d'investir dans l'organisation assez de moyens financiers et de force politique.

Avec le **Traité de Maastricht** (dans son chapitre 5), la CE a pour la première fois ancré sa claire intention de fonder un dispositif de politique de sécurité. Le sommet de la CE de décembre 1991 à Maastricht a marqué une césure pour l'**UEO**, dont la tâche future doit être de se transformer en partie intégrante de l'Union européenne et de jouer une fonction de pont vers l'**OTAN**. Dans ce but, lors de la réunion des ministres des affaires étrangères et de la défense à Rome le 20 novembre 1992, la Grèce a été admise comme dixième membre de plein droit de l'**UEO**, tandis que la Turquie, l'Islande et la Norvège sont devenus membres associés, et que le Danemark et l'Irlande ont obtenu le statut d'observateurs. Afin de faciliter le contact avec l'**OTAN** et les institutions de la CE, le quartier général de l'**UEO** a été transféré de Londres à Bruxelles, où il a été formellement ouvert le 18 janvier 1993. Pour développer la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, l'**UEO** a constitué un Conseil consultatif; bien qu'analogue au COCONA, à la différence de celui-ci, le Conseil consultatif de l'**UEO** ne comprend pas les républiques de la CEI. Lors de la réunion au sommet franco-allemande de La Rochelle (21-22 mai 1992), l'initiative préparée l'année précédente déjà en vue de la formation d'un Eurocorps a été poursuivie et concrétisée.

Les 9-10 juillet 1992 a eu lieu à Helsinki la rencontre au sommet de 51 chefs d'Etat et de gouvernement, après la conclusion de la quatrième rencontre du suivi de la **CSCE**. A cette occasion, la charte intitulée "Les défis du changement" a été approuvée. Avec ce document, c'est notamment le rôle de la CSCE en matière de politique de sécurité qui devrait être renforcé (CSCE comme organisation régionale de l'ONU et mesures de maintien de la paix avec des troupes de l'**OTAN**, de l'**UEO** et de la CEI).

Les **résultats** de l'édification des structures de sécurité européenne sont **ambivalents**. Par leur admission dans la CSCE et dans le COCONA, les Etats de l'ex-Union soviétique ont certes été formellement intégrés à l'Europe, mais en même temps l'homogénéité et la capacité de décision de ces institutions ont été amoindries. Le contraste entre les décisions de la rencontre au sommet d'Helsinki et la relative absence de succès (respectivement le manque de volonté politique) face au conflit dans l'ex-Yougoslavie, donne lieu à des évaluations ambivalentes de l'activité de la CSCE. L'UEO n'a pas encore mis à l'épreuve le rôle qui lui a été attribué à Maastricht. Malgré des projets d'élargissement de la CE et le renforcement attendu de l'importance de l'UEO lié à ces développements, l'OTAN demeure dans l'immédiat l'instrument incontournable de la politique de sécurité européenne.

2.2 Guerre dans l'ex-Yougoslavie

De façon générale, la stabilité a diminué dans l'ensemble de la zone balkanique. La situation dans les zones de conflit actuelles (Bosnie-Herzégovine, Croatie) et potentielles (Kosovo, Sandjak, éventuellement Voïvodine et Macédoine) de l'ex-Yougoslavie sont au centre des préoccupations internationales.

Une escalade à la suite de la **reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine comme Etat indépendant en avril 1992** (reconnaissance à laquelle avait surtout poussé l'Allemagne au sein de la CE) était prévisible. La communauté des Etats occidentaux n'était pas alors et n'est toujours pas aujourd'hui en mesure de garantir la souveraineté de cet Etat.

La coalition d'intérêts serbe et croate semble avoir largement atteint ses buts de guerre. Il va maintenant s'agir pour eux de les traduire de la façon la plus complète possible en termes politiques. Malgré des percées superficielles dans les négociations, la **fin du conflit n'est pas en vue**.

En dépit de l'importante pression exercée par l'opinion publique occidentale, une **intervention militaire directe** en Bosnie-Herzégovine reste **peu vraisemblable**, et il en va de même du côté du monde musulman.

On observe une tendance à la transformation du conflit en guerre de religion: l'argument religieux est utilisé par tous les camps au service de la proclamation d'une identité ethnique; les appartenances religieuses favorisent aussi des **rapprochements** (Serbie / Grèce: commun héritage orthodoxe), des **antagonismes** (Serbie / Croatie: opposition monde romain / monde byzantin, perception serbe de manoeuvres du Vatican) et des **solidarités** (Bosnie / monde musulman - thème d'ailleurs utilisé sur le mode polémique par la propagande serbe et croate face aux musulmans).

En **Serbie**, à la suite de l'élection de Milosevic, il ne faut guère compter sur un changement de pouvoir et d'orientation. Bien que la situation économique de la Serbie se soit dégradée, la mise au ban de la communauté internationale et l'embargo économique

devraient plutôt renforcer la cohésion du peuple serbe qui a le sentiment d'être trahi par l'étranger. L'attitude ambivalente de la Russie y contribue aussi de plus en plus.

Opprimés par le terrorisme d'Etat serbe, les Albanais du **Kosovo** semblent avoir compris que la Serbie cherche un prétexte pour entamer une campagne d'expulsions aux dimensions de celle qui se déroule en Bosnie, afin de consolider ainsi ethniquement la région véritablement au coeur des rêves de "Grande Serbie". On cherche à éviter une escalade qui dégénérerait en guerre civile grâce à une pression omniprésente; l'inclination à une intervention extérieure (Turquie, Etats-Unis, etc.) semble nettement plus forte dans ce cas qu'en Bosnie. Les remarques sur la situation au Kosovo valent aussi pour les minorités qui résident en Voïvodine, également annexée par la Serbie.

En **Macédoine**, l'opposition de la Grèce empêche l'admission en bon ordre de cette république dans la communauté des Etats. Une intervention de la Serbie en Macédoine, où existe une petite minorité serbe, paraît peu vraisemblable pour le moment; si elle devait cependant se produire, l'arrière-plan ethnico-historique risquerait fort d'entraîner dans le conflit l'ensemble des voisins de la Macédoine.

Le scénario d'escalade le plus vraisemblable est présenté par la **Croatie**, où le mandat de la FORPRONU viendra à échéance le 31 mars 1993 après une prolongation. La survie politique de la direction des deux parties du conflit et la récupération du territoire perdu (Krajina) sont en effet en jeu.

Au premier plan des **risques et dangers pour l'Europe occidentale**, on peut actuellement mentionner les facteurs suivants: propagation d'actions conflictuelles parmi les populations émigrées, actes de désespoir (terrorisme, visant par exemple des objectifs d'ordre écologique), augmentation du trafic de drogue, polarisation religieuse, maintien de la pression migratoire. Dans le reste de la zone balkanique, on ne s'attend en revanche pas à des actes de violence à grande échelle.

En 1992, plus de 2 millions de **réfugiés et expulsés** vivaient dans le territoire de l'ex-Yougoslavie. Dans le cadre de plusieurs actions, la **Suisse** a accueilli 5.000 personnes. Le nombre total de tous les **citoyens de l'ex-Yougoslavie résidant en ce moment en Suisse** représente 250.000 à **300.000 personnes**. Sauf événements extraordinaires, il faut plutôt s'attendre à une augmentation de 10% environ.

2.3 Situation en Europe de l'Est

La situation dans la **Communauté des Etats indépendants** reste marquée par un degré élevé d'instabilité et d'insécurité quant à l'avenir. Entité artificielle, la CEI ne devrait guère survivre sous sa forme actuelle; il est probable qu'elle se verra irrésistiblement remplacée par de nouvelles formes de collaboration bilatérale et multilatérale qui pourrait aussi inclure d'autres Etats et puissances.

CONFIDENTIEL

Conférence de situation: rapport de synthèse 1992

Page 21

Les développements politiques dans la **Fédération de Russie** sont marqués par les efforts de la direction actuelle de défendre son pouvoir face aux offensives du Parlement: c'est donc la politique intérieure qui se trouve au premier plan. Dans pratiquement toutes ses décisions, Eltsine s'est vu obligé à faire des concessions aux forces extrêmes du Parlement, qui finissent par miner sa position et ses possibilités d'imposer sa volonté. En raison de la tradition historique et du sentiment d'une spécificité russe, on ne voit guère la possibilité de mettre en pratique des modèles occidentaux.

L'application du principe d'une maîtrise sélective du chaos sans perspective globale aura probablement pour conséquence que, malgré une situation d'ensemble qui se dégrade, un effondrement complet de la situation socio-économique en Russie reste assez peu vraisemblable. Sur le plan de la politique étrangère et de la politique de sécurité, toutes les décisions dépendent pour le moment des développements à l'intérieur du pays, de plus en plus influencés par des pensées nationalistes. Même si, en apparence, des progrès ont été réalisés dans des négociations et la conclusion d'accords (START), leur mise en oeuvre pratique devra compter avec l'éventualité d'un retour à des positions "conservatrices" dans tous les domaines.

En **Ukraine**, où le processus d'émancipation par rapport à l'ex-URSS paraît être le plus avancé, la stagnation politique et économique apparaît comme liée à un nationalisme encore plus marqué. La position qui semble se dessiner en Ukraine sur la question des armes nucléaires, et qui consiste à s'obstiner pour n'y renoncer ensuite éventuellement qu'en échange d'assurances d'un soutien financier et de politique de sécurité massif, n'est pas faite pour améliorer la stabilité dans cette zone. Dans les diverses **autres républiques**, la stabilité apparemment encore suffisante a besoin d'un sérieux affermissement, d'autant plus que des segments importants de l'ancienne nomenklatura interviennent dans la direction et l'administration.

Des **affrontement violents** dans le sens d'un putsch à l'échelle de la Fédération de Russie ou même de la CEI sont peu vraisemblables, en dépit de rumeurs récurrentes. En revanche, de nouveaux affrontements violents pourraient en tout temps éclater **à l'échelle locale et / ou régionale**. - d'autant plus que l'autonomisation des forces armées au niveau le plus bas conduit de façon croissante à des phénomènes du type "seigneurs de la guerre" (*warlordism*). Des solutions pacifiques ne se dessinent guère dans les conflits en Transcaucasie et en Asie centrale. Malgré des pertes significatives, le **potentiel militaire global** continue à représenter un facteur d'ordre important par sa présence, son prestige et ses ressources sur le territoire de l'ex-URSS.

Les Etats d'**Europe centre-orientale** (Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie) se caractérisent dans l'ensemble par un développement politique stable. Malgré les difficultés, leur culture politique, leur compréhension du droit et de l'Etat ainsi que les réformes économiques se sont affermies de telle manière que tout cela pourrait conduire à moyen terme à une amélioration de la situation.

Effectuée dans l'ensemble en douceur, la séparation de la Tchécoslovaquie en deux Etats souverains devrait être achevée sans confrontations significatives. Par le moyen de

structures suprarégionales lâches (Trigonale, Initiative d'Europe centrale), les Etats d'Europe centre-orientale essaient d'abord de s'assurer une stabilité en matière de politique de sécurité, afin d'accélérer le plus rapidement possible leur rapprochement avec l'Europe occidentale du point de vue de la politique économique et de la politique de sécurité. Dans ce dernier domaine, les **risques** sont incarnés par le domaine de l'environnement (par exemple les centrales nucléaires) ou la politique des minorités.

2.4 *Afrique du Nord / Proche et Moyen-Orient*

Le **monde arabe** n'a toujours pas trouvé le chemin de la réconciliation entre les valeurs de l'islam et celles que lui impose l'ouverture à la modernité. Cet échec est à l'origine des succès remportés par la contestation «fondamentaliste». Celle-ci apparaît comme l'unique source possible d'un contre-pouvoir et jouit d'un soutien populaire croissant. Le danger du fondamentalisme est sans doute exagéré si l'on songe au long terme, mais justifie néanmoins aux yeux de plusieurs régimes arabes leurs réticences à s'ouvrir à la démocratie. Enfin, le monde arabe souffre toujours des dissensions que la guerre du Koweït a fait apparaître en son sein.

En **Algérie**, la tentative des militaires de créer un nouveau consensus en dehors du cadre discrédité du FLN a échoué avec l'assassinat de Boudiaf. L'arrivée au pouvoir de l'équipe du président Kafi représente un retour de la vieille garde, dont le programme économique n'ouvre guère de perspectives pour une amélioration du niveau de vie. Face à une situation bloquée, les forces armées demeurent seules garantes contre une déstabilisation accrue du pays.

L'activisme de groupes islamistes ne suscite pas seulement l'inquiétude en Algérie, mais aussi en **Egypte**, où se sont produits en 1992 des actes de violence. Il est difficile d'évaluer le rôle réel joué éventuellement par des pays tiers (Iran, Soudan...) dans cette agitation. Dans certaines régions, la minorité copte connaît une situation difficile: on a notamment vu ces derniers mois des groupes fondamentalistes exploiter le sort des musulmans bosniaques pour attiser des réactions antichrétiennes.

En ce qui concerne le **conflit israélo-arabe**, le contexte global (fin de la guerre froide, conférence de paix, arrivée au pouvoir des travaillistes en Israël...) est plus favorable que jamais à la recherche d'un compromis, bien qu'il faille constater que les résultats du processus de Madrid demeurent assez peu significatifs pour le moment. Parmi les principaux résultats positifs, on peut noter la reconnaissance par Israël du principe «échange paix contre territoires» des résolutions 242 et 388 du Conseil de sécurité et la reconnaissance par la Syrie du droit d'Israël à la sécurité (et donc, implicitement, du droit d'Israël à l'existence). Dans le cadre d'une prudente tactique de négociation, la Syrie devrait s'en tenir aussi longtemps que possible à des exigences maximales et préparer des positions de repli en cas d'échec du processus (amélioration de ses armements, notamment). Dans le camp palestinien, l'absence de succès de la ligne «modérée» de Yasser Arafat ne peut que faire le jeu de groupes comme Hamas et d'autres factions opposées à la recherche d'une solution négociée. En arrière-plan de la situation au Proche-Orient, on doit se

CONFIDENTIEL

Conférence de situation: rapport de synthèse 1992

Page 23

souvenir que le problème des ressources hydriques joue un rôle de plus en plus important: le contrôle de l'eau risque de se trouver de façon croissante à la source de conflits.

Dans le **Golfe**, Saddam Hussein se maintient au pouvoir et consolide même sa position. Il poursuit sa tactique de provocations contre l'Occident pour céder au dernier moment. On doit s'attendre à une poursuite de cette politique, ne serait-ce qu'en raison des difficultés entraînées par l'embargo pour les conditions de vie: ces difficultés semblent en effet être pour l'instant le seul élément qui pourrait menacer le pouvoir de Saddam Hussein, l'opposition étant divisée et pas en mesure de mettre en péril l'actuel régime irakien.

L'**Iran**, confronté à de sérieuses difficultés socio-économiques toujours susceptibles de provoquer des flambées spontanées de mécontentement, a cependant vu son régime se consolider tout au long de l'année 1992 et tente d'affirmer son rôle de puissance régionale dominante. Téhéran inquiète par sa politique de réarmement et son attitude tour à tour conciliante et menaçante vis-à-vis de ses voisins arabes. Parallèlement à des tentatives d'améliorer les relations avec l'Occident se poursuivent les entreprises visant à exercer une influence partout où se présentent des occasions de le faire, par exemple en Asie centrale, où l'Iran se trouve en concurrence avec les émissaires de Riyadh et d'Ankara.
