

06.000

Message

Commentaires dans le cadre du message concernant la révision de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par

texte

texte

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

.....
.....
.....

Table des matières

Condensé	2
1 Situation initiale et principes directeurs du projet	5
1.1 Conditions cadres de la politique de sécurité et conditions cadres financières	5
1.1.1 Conditions cadres de la politique de sécurité	5
1.1.1.1 Changements des menaces, des dangers et des risques	6
1.1.1.2 Changements de l'environnement de la politique de sécurité	17
1.1.1.3 Intérêts et objectifs en matière de politique de sécurité	20
1.1.1.4 Stratégie de base	21
1.1.1.5 Missions de l'armée	22
1.1.2 Conditions de base financières	22
1.1.3 Prestations de l'armée selon l'art. 58 de la Constitution fédérale	24
1.2 Étape de développement de l'armée 2008/2011	24
1.2.1 Motifs	24
1.2.2 Teneur de l'étape de développement de l'armée 2008/2011	25
1.2.2.1 Renforcement des moyens destinés aux engagements de sûreté	26
1.2.2.2 Conception de la sûreté sectorielle	26
1.2.2.3 Maintien de la compétence défensive contre une attaque militaire	27
1.2.2.4 Développement de notre capacité de promotion de la paix	29
1.2.2.5 Autres mesures	30
1.2.2.6 Profil des prestations de l'armée après la mise en œuvre de l'étape de développement de l'armée 2008/2011	32
1.3 Résultats de l'audition	33
1.4 Modifications par rapport aux projets soumis lors de l'audition	33
1.5 Interventions parlementaires (transcription)	33
2 Explications relatives aux dispositions des différents articles de l'OA	33
2.1 Art. 6, al. 1, let. a, c, d et h ainsi que les al. 3 et 4 (Structure)	33
2.2 Art. 7, al. 2, let. c, chiffre 5 (Service d'information à la troupe)	34
2.3 Art. 13, al. 2, Dispositions d'exécution	34
3 Conséquences	34
3.1 Conséquences pour la Confédération	34
3.1.1 Un potentiel d'économies résulte des mesures prises	34
3.1.1.1 Conséquences financières de l'étape de développement de l'armée 2008/2011	34
3.1.1.2 Proposition du Conseiller aux Etats Pfisterer	35
3.2 Conséquences dans le domaine du personnel	35
3.3 Conséquences pour les cantons et pour les communes	35
3.4 Conséquences pour l'économie	36
3.5 Autres conséquences	36
3.5.1 Conséquences matérielles	36
3.5.1.1 Conséquences sur l'équipement matériel	36

3.5.1.2 Conséquences sur les investissements	36
3.5.1.3 Liquidation du matériel	37
4 Rapport avec le programme de la législature	37
5 Aspects juridiques	37
5.1 Constitutionnalité et légalité	37
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	37
5.3 Forme de l'ordonnance	37
5.4 Délégation de compétences législatives	38
Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 4 octobre 2002 sur l'organisation de l'armée (Projet)	39

Message

1 Situation initiale et principes directeurs du projet

L'armée a un objectif: apporter sa contribution spécifique à la sécurité de la Suisse et de ses habitants. Ce but est déterminant pour les engagements, l'instruction, l'équipement et l'articulation. Afin que l'armée puisse apporter une contribution efficace à la sécurité, elle doit encore et toujours s'adapter aux menaces, risques et dangers actuels et futurs, précisément par le biais d'«étapes évolutives», c'est-à-dire par des développements ne dépassant pas le cadre des limites définies par le Conseil fédéral et le Parlement.

La présente révision de l'ordonnance sur l'organisation de l'armée a deux objectifs majeurs: l'un d'eux est l'orientation de l'effort principal des moyens vers les engagements de sûreté (sûreté sectorielle préventive) tout en tenant simultanément prêt ces derniers pour le soutien aux autorités civiles. Des fractions de l'armée, prévues pour le cas d'une attaque militaire contre notre pays qui est actuellement peu vraisemblable mais qui ne doit pas être exclu, doivent assurer l'aptitude au combat interarmes à un très haut niveau.

Dans cette optique, le nombre des bataillons des formations mécanisées et des formations lourdes doit être réduit et le nombre des bataillons d'infanterie augmenté. Les formations de réserve sont réunies en brigades et sont uniquement équipées avec le matériel personnel. L'État-major d'engagement des Forces terrestres est intégré au sein de l'État-major des Forces terrestres. La partie opérative de l'État-major d'engagement des Forces aériennes est quant à elle intégrée au sein de l'État-major des Forces aériennes. Le nombre des brigades d'engagement va être réduit pour passer de neuf à huit états-majors de brigades (dont deux états-majors de réserve). Le Service d'information à la troupe est supprimé.

Dans la constitution fédérale (art. 58, al. 2) et la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (art. 1, al. 2), le terme «défense» est utilisé dans le sens de la protection du pays et de la population. La réalisation de cette mission a lieu sur le plan militaire par l'intermédiaire des types d'opérations de sûreté sectorielle et de défense.

1.1 Conditions cadres de la politique de sécurité et conditions cadres financières

1.1.1 Conditions cadres de la politique de sécurité

Dans ce domaine, et comme annoncé (entre autres dans le rapport adressé à l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 149b de la loi sur l'armée et l'administration militaire, Rapport intermédiaire du DDPS au 31 décembre 2005), une analyse approfondie des conditions cadres de la politique de sécurité et en particulier de leurs changements depuis l'adoption du Rapport sur la politique de sécurité 2000 (RAPOLSEC 2000; FF 1999 7657) le 7 juin 1999 et du Plan directeur de l'Armée XXI (PDA XXI; FF 2002 967) le 24 octobre 2001 doit être entreprise. Il est ainsi tenu compte de l'argument souvent avancé et exposant que les change-

ments, en particulier dans la situation en matière de menace, nécessitent un nouveau rapport sur la politique de sécurité et/ou un nouveau plan directeur de l'armée.

A cet égard, les affirmations effectuées auparavant au sujet

- des menaces, des dangers et des risques,
- de l'environnement de politique de sécurité,
- des intérêts et des buts en matière de politique de sécurité,
- de la stratégie de base de la politique de sécurité,
- des missions de l'armée,

sont examinées pour voir si elles correspondent encore aujourd'hui à la réalité.

1.1.1.1 Changements des menaces, des dangers et des risques

Il est exposé ci-après dans quelle mesure les affirmations présentes dans le RAPOLSEC 2000 et le PDA XXI concernant les menaces, les dangers et les risques qui sont pertinents pour l'armée, sont encore valables actuellement. A cet effet, des passages issus du RAPOLSEC 2000 et du PDA sont cités mot pour mot et si possible dans leur intégralité; il est ensuite évalué pour chaque menace ou danger dans quelle mesure les appréciations effectuées auparavant doivent être révisées.

Diminution des facteurs de menace militaire traditionnelle

RAPOLSEC 2000:

[...] Les délais de préalerte pour des opérations sectorielles avec des moyens conventionnels atteignent plusieurs années. Cette situation n'est en revanche pas applicable aux armes de destruction massive. Dans ce cas, il faut tenir compte du danger qu'elles tombent entre les mains de groupements non étatiques et qu'elles puissent être engagées lors d'actions terroristes et sans délai de préalerte.

Dans l'ensemble, la fin de la guerre froide a procuré à la Suisse un gain important en matière de sécurité militaire. C'est également valable si l'on considère que des forces armées puissantes existent toujours, que leurs capacités d'extension sont garanties, que des armes de grande efficacité sont modernisées et que de nouveaux moyens de combat sont testés. Contrairement à ce qui s'est passé dans les décennies antérieures, des conflits armés ont à nouveau éclaté en Europe. Cependant, leurs conséquences directes, notamment celles de nature militaire, sont localisées. On ne peut jamais totalement exclure une extension géographique qui engloberait la Suisse. Mais une escalade dégénérant en conflit militaire entre de grandes puissances est peu probable comparativement à la situation durant la guerre froide.

PDA XXI:

Le risque stratégique majeur pour la Suisse est *l'attaque militaire* qui compromettrait l'existence même du pays. Depuis la fin de la guerre froide, la probabilité d'une telle attaque a diminué au point d'être considérée actuellement comme très faible. Il paraît d'une part plus difficile qu'autrefois de prêter à un quelconque Etat européen des intentions agressives dont la concrétisation impliquerait une menace militaire pour la Suisse. D'autre part, les moyens de combat conventionnels ont connu en

Europe de fortes réductions en termes numériques, conséquence aussi bien de l'application de conventions que de décisions unilatérales, encore qu'il faille garder présent à l'esprit que ces réductions quantitatives s'accompagnent de perfectionnements qualitatifs. Il y a lieu enfin de considérer que la Suisse est entourée d'États démocratiques d'où n'émane aucune menace d'attaque militaire contre la Suisse et dont un agresseur devrait venir à bout avant de pouvoir porter son attaque terrestre contre notre pays. Mais la défense du pays reste la mission essentielle de l'armée malgré la faible probabilité du cas de défense, parce les dommages résultant d'une attaque militaire seraient énormes et parce qu'on ne peut totalement exclure que, de très faible qu'elle est aujourd'hui, la probabilité augmente à nouveau à long terme.

L'éventualité d'un *recours à la force dans les airs* est peu vraisemblable. S'il devait se produire, il aurait toutefois de lourdes conséquences, même s'il n'était pas suivi d'une attaque terrestre, car la crédibilité de la neutralité est liée à la capacité de la Suisse à garantir sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire et dans son espace aérien. Ce n'est qu'en cas de faits de guerre dans les régions environnant la Suisse que le recours à la force dans les airs deviendrait une menace vraisemblable. Dans ce cas précisément, le devoir de maintien de la neutralité prendrait tout son sens.

Évaluation actuelle: Il n'y a aucune raison de modifier les appréciations qui ont été faites en 1999, resp. en 2001 en ce qui concerne les facteurs de menace militaire traditionnelle (RAPOLSEC), resp. les menaces d'une attaque militaire contre la Suisse ou le recours à la force (PDA XXI).

Accroissement des conflits intérieurs

Deux menaces et dangers analogues mais non symétriques, tirés du RAPOLSEC 2000 et du PDA XXI, sont analysés ici. La question centrale est de savoir dans quelle mesure les conflits armés au sein et en dehors de l'Europe (qu'ils soient intérieurs ou entre États) mettent en péril la sécurité de la Suisse.

RAPOLSEC 2000:

La plupart des conflits armés n'ont actuellement plus lieu entre des États ou des groupes d'États, mais entre la puissance gouvernementale et des groupements au sein du même État. Les tensions ethniques, les aspirations sécessionnistes, les inégalités sociales, les différences idéologiques et religieuses, mais également les ambitions politiques de certains groupes ou les efforts d'associations criminelles destinés à saper l'autorité de l'État, sont les causes les plus fréquentes de ces conflits. Ces groupes et ces organisations, qui ne se préoccupent pas du bien-être général, mais uniquement de leurs propres intérêts en déstabilisant l'État et la société, deviennent souvent puissants dans les cas notamment où les structures de l'État tombent dans des crises permanentes et le désordre économique.

Si la communauté internationale ne parvient pas à assurer une gestion des crises suffisante, des litiges locaux peuvent dégénérer en conflits transfrontaliers de grande envergure, impliquant des affrontements armés, des flux de réfugiés, des tensions intérieures dans des pays tiers et des échanges économiques perturbés. Les États voisins, mais également géographiquement éloignés, tels que la Suisse, peuvent ainsi subir les conséquences d'un conflit intérieur au sein d'un autre État. Une partie des requérants d'asile qui ont été accueillis en Suisse participent depuis notre pays aux conflits qui déchirent le leur en fournissant un soutien logistique et en menant de l'agitation politique. Lorsque des dirigeants de groupes politiques qui combattent les

autorités de leur pays résident en Suisse, ils peuvent provoquer des tensions politiques entre la Suisse et leur pays d'origine. Des installations suisses ou étrangères dans notre pays peuvent être la cible de manifestations violentes ou de prises d'otages à des fins de chantage. De violents différends entre des groupes de population étrangers en Suisse ne peuvent pas être exclus. L'État de droit qui se défend contre des actions illégales et qui veut empêcher l'utilisation de l'asile à des fins d'actions violentes, peut lui-même être la cible de violences.

PDA XXI:

Durant la décennie écoulée, des *conflits armés régionaux* ont eu lieu en Europe: dans les Balkans, dans le Caucase et en Turquie (guerres consécutives à la dissolution de la Yougoslavie, Kosovo, Macédoine; Nagorni-Karabakh, Géorgie, Tchétchénie; Kurdistan). Les conséquences militaires directes sont restées confinées à ces régions, mais les effets indirects ont été considérables pour la Suisse, qui a été touchée par les vagues de réfugiés provenant des régions en conflit de l'ex-Yougoslavie et de la Turquie orientale et où des communautés ethniques importantes de ces pays se sont établies. Considérés sous le double aspect de la probabilité et des conséquences, les conflits armés en Europe constituent le risque stratégique le plus important pour la Suisse. [...]

Les conflits armés hors d'Europe: comme exemples de cette réalité permanente, citons les conflits en cours au Maghreb et au Proche-Orient, en Afrique occidentale et centrale, en Afghanistan et au Cachemire, au Sri Lanka et en Indonésie. Dans plusieurs régions du globe, contrairement à ce qui se passe en Europe, la probabilité de guerre *entre États* est élevée (par exemple Inde-Pakistan, les deux Corée). Les effets que ces conflits extra-européens peuvent avoir sur la Suisse sont de nature et d'ampleur diverses, selon les cas. Des réfugiés quittant des zones de conflit peuvent venir même de très loin chercher asile en Suisse. Il peut en résulter des perturbations dans l'approvisionnement de certains biens importants. Si les conflits armés opposaient des États disposant d'armes nucléaires et s'il était fait usage de ces armes, cela pourrait aussi provoquer une élévation du taux de radioactivité en Suisse.

Evaluation actuelle: Les guerres en Afghanistan et en Irak s'éloignent de la tendance susmentionnée. Ces conflits intérieurs évoluent ainsi vers des guerres entre États. Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce que ces guerres soient le modèle dominant pour les années à venir. Ces guerres et tensions entre les USA et d'autres États du Proche et Moyen-Orient ainsi que la Corée du Nord conduisent néanmoins à estimer que les effets des conflits hors d'Europe sur la Suisse pourraient être plus grands que ceux décrits dans le PDA XXI. Ceci doit être imputé au fait que lorsque les USA sont impliqués (selon les circonstances avec certains autres États européens) dans un ou plusieurs conflits armés, la Suisse est alors plus fortement touchée que dans le cas de «simples» conflits armés entre des puissances régionales ou des petits États très éloignés sur le plan géographique. La Suisse n'est pas menacée sur le plan militaire par les conflits armés impliquant les USA. Ces conflits peuvent toutefois placer la Suisse face à des décisions délicates en matière de politique extérieure et de neutralité.

En référence aux conflits armés en Europe, les effets doivent encore être évalués de manière identique. En revanche, la probabilité de survenance doit plutôt être revue à la baisse. La guerre en Tchétchénie se poursuit mais, au sein de l'Europe, le risque de conflits armés de plus grande ampleur (qu'ils soient interétatiques ou entre États) a plutôt diminué.

La prolifération des armes de destruction massive et des systèmes d'armes à longue portée

RAPOLSEC 2000:

La menace d'une guerre atomique généralisée par l'engagement d'armes de destruction massive est passée au second plan. Cependant, la prolifération nucléaire se poursuit, en partie en raison du comportement de certaines puissances nucléaires. Cette situation fait croître le risque de différends nucléaires régionaux. La sphère d'influence de la Convention d'interdiction des armes chimiques n'empêche pas certains programmes d'armes chimiques de se développer. L'utilisation à des fins militaires de la biotechnologie devient possible pour un nombre toujours plus grand d'États. Les missiles balistiques à longue portée prennent de l'importance en tant que vecteurs pour des armes de destruction massive. Les transferts de technologie à partir d'États ayant un haut potentiel d'industries d'armement, ainsi que la coopération, ont permis à d'autres États d'installer leurs propres industries de missiles.

La possibilité de plus en plus plausible que des armes de destruction massive échappent aux contrôles de l'État et tombent entre les mains de groupes terroristes devient particulièrement menaçante.

Sur le plan international, l'éventail des réponses à la menace des armes de destruction massive comprend la dissuasion, les frappes préventives, ainsi que des mesures de défense active et passive. De manière autonome, la Suisse ne peut développer que des mesures de protection passive. Pour assurer une protection au moyen de mesures actives (p. ex. menaces de représailles ou défense antimissiles), elle devrait rechercher la coopération ou l'aide internationale en raison de contraintes technologiques et financières. Cette situation est également valable pour la défense contre les menaces terroristes au moyen d'armes de destruction massive.

PDA XXI:

La *prolifération* des armes de destruction massive, des missiles balistiques et des missiles de croisière demeure une réalité, et les diverses mesures prises (traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, conventions sur les armes biologiques et chimiques, accords sur les contrôles d'exportation de technique et de missiles nucléaires) n'ont pu que l'endiguer ou la freiner, mais non l'écarter complètement. On ignore quels États – voire aussi quels groupes non étatiques – auront accès à ces moyens de destruction, quand, de quelle manière et contre qui ils les engageront. Abstraction faite des armes stratégiques détenues par les cinq puissances nucléaires que sont la France, la Grande-Bretagne, la Russie, les États-Unis et la République populaire de Chine, l'Europe ne peut encore être atteinte par des missiles balistiques que ponctuellement, sur sa frange méridionale. Mais il est possible que dans quelques années, plusieurs États européens, et parmi eux la Suisse, seront à portée de missiles balistiques basés dans le sud du bassin méditerranéen ainsi qu'au Proche et au Moyen Orient. La prolifération des missiles de croisière devrait être un processus un peu plus lent, d'autant plus qu'ils sont le produit d'une technologie dont la maîtrise est beaucoup plus exigeante.

Évaluation actuelle: la prolifération est une réalité en soi; il s'agit uniquement de savoir s'il est probable que la Suisse soit touchée par les conséquences de la prolifération. Ce cas de figure tend à devenir un peu plus probable. Bien que les risques aient diminué en Irak, la Corée du Nord déclare disposer d'armes nucléaires et l'Iran

est fortement soupçonné d'utiliser son programme nucléaire *également* à des fins militaires. Les répercussions sur la Suisse demeurent toutefois faibles.

Les développements technologiques importants en matière de politique de sécurité

RAPOLSEC 2000:

[...] Parmi la multitude des évolutions technologiques prévisibles, celles qui relèvent des domaines de l'information et des communications provoquent quelques inquiétudes en matière de sécurité. Un deuxième domaine qui mérite une attention particulière est celui des biotechnologies.

L'évolution technologique va provoquer une mutation profonde dans les forces armées et désavantager les armées qui ne pourront suivre cette évolution. Dans l'ensemble, le facteur temps va prendre de l'importance par rapport aux facteurs secteur et forces. On peut s'attendre, en particulier, à de meilleurs moyens d'exploration, à une accélération des processus de décision grâce à des systèmes d'information plus performants, à l'apparition d'armes laser et à micro-ondes, à une nouvelle diffusion de la technologie «stealth» («enveloppes de camouflage»), à l'augmentation de la portée des systèmes d'armes et à une plus grande précision d'engagement. Les engagements auront vraisemblablement de plus en plus lieu avec des moyens sans personnel ou au moins avec des équipages réduits. La tendance visant à remplacer l'affrontement direct de forces armées ennemies à courte distance par le combat à grande distance ou à éliminer des moyens de commandement et pour obtenir ainsi une décision rapide s'affirmera.

Les progrès de la biotechnologie et de la génétique accélèrent également le développement et la diffusion de toxiques de combat biologiques. Dans les conflits de l'avenir opposant les sociétés à forte croissance économique et les pays en voie de développement, les armes B pourraient jouer un rôle décisif. Comparée à la production d'armes nucléaires ou d'armes chimiques, la fabrication d'armes B est bon marché et simple. Pratiquement l'ensemble de la technologie nécessaire a un caractère à double usage et est disponible sur le marché. Les agents pathogènes utilisés dans la recherche médicale peuvent aussi être obtenus assez facilement. Actuellement, environ dix Etats sont soupçonnés de poursuivre un programme d'armes B.

PDA XXI:

Dans l'engagement des forces armées comme dans les activités civiles, les progrès foudroyants des techniques d'information sont la cause d'une accélération des processus. L'immédiateté des résultats fournis par l'exploration et l'automatisation des procédures de conduite permettent de disposer d'un excellent niveau de connaissance sur la situation et ainsi de contribuer à l'accélération du déroulement du combat. Les moyens d'action sont plus précis et portent à plus longue distance. La dynamique générale est encore accrue par l'élévation de la mobilité depuis le niveau stratégique jusqu'à celui de la technique de combat. En conséquence, la profondeur de l'espace perd de sa valeur de protection pour le défenseur. Il en est de même du moment de la journée et des conditions météorologiques, car les progrès réalisés dans le domaine de la technique des senseurs ont levé l'obstacle de la nuit dans la conduite d'opérations militaires. Les conditions météorologiques peuvent encore avoir un effet restrictif, mais cela ne devrait plus être le cas à long terme. Dans l'ensemble, l'espace et le temps deviendront des facteurs plus facilement maîtrisables.

bles, et la réalisation d'un objectif demandera moins de moyens. Il sera en revanche d'une importance décisive de disposer à temps des informations nécessaires.

Mais les techniques d'information sont aussi génératrices de nouveaux risques. Les systèmes d'information et de conduite constituent des cibles privilégiées pour un adversaire et doivent par conséquent bénéficier de mesures prioritaires de protection. L'étendue des mesures techniques et des dispositions d'organisation à prendre en vue de cette protection est fonction du degré de dépendance et de vulnérabilité engendré par la connexion à des réseaux automatisés. Les prestations de l'armée sont également dépendantes du bon fonctionnement des infrastructures civiles d'information, elles-mêmes exposées à des risques.

Évaluation actuelle: ces estimations correspondent non seulement à l'évaluation actuelle des risques, mais également aux conséquences générales des développements technologiques. Les affirmations concernant les répercussions de ces évolutions sur les forces armées ont depuis été confirmées en grande partie («net-centric warfare»).

La menace contre les infrastructures informatiques et de communication

RAPOLSEC 2000:

Les technologies en matière d'information et de communication font pratiquement partie de tous les domaines de la vie quotidienne. Ainsi, le bon fonctionnement des systèmes informatiques et les éléments critiques des infrastructures informatiques et de communication placent les utilisateurs dans un état de dépendance croissant et les rend en même temps plus vulnérables face aux actions de l'ennemi. Comme leur efficacité ne dépend ni de la puissance stratégique et économique des acteurs en présence, ni de l'importance quantitative et qualitative de leur potentiel en troupes ou en arsenaux d'armement, on assiste dans ce cas à l'ouverture d'un espace guère mesurable dans lequel peuvent se multiplier les acteurs et les motifs d'intervention.

Pour des acteurs étatiques et non étatiques, ces interventions sont possibles même avec des moyens limités, indépendamment de l'éloignement géographique et partiellement sans coûts excessifs. Les probabilités d'être découverts et les risques sont faibles. Outre les erreurs de manipulation humaine et technique, les interventions comprennent toutes les possibilités et vont de la recherche d'informations jusqu'à la destruction matérielle de composants informatiques et d'éléments d'infrastructures, en passant par la manipulation ciblée de données, la saturation de systèmes, l'implémentation de fonctions erronées, ainsi que la destruction de données et de logiciels. Les raisons de ces actions sont notamment l'espionnage visant à obtenir un avantage économique, les dommages occasionnés aux données et les dérèglements de fonctions à des fins de chantage, ainsi que l'influence exercée délibérément sur des décisions dans l'économie, l'administration et l'armée.

Les activités préparatoires en vue d'interventions au moyen de la guerre de l'information ne sont en principe pas identifiables. Ainsi, tout délai de préalerte disparaît, et les mesures de protection ou les contre-mesures ne peuvent être prises à temps. Un système informatique isolé n'est guère en mesure de saisir ou d'identifier rapidement l'origine, l'intention, le début, le genre, l'ampleur et la fin de l'intervention, pas plus que le succès ou l'échec des attaques. Actuellement, les agresseurs profitent notamment du fait que presque toutes les entreprises et les administrations tentent d'établir seules la sécurité de leurs données (solutions en îlots). Ainsi, les mêmes méthodes d'agression peuvent être utilisées plusieurs fois.

En raison de la densité de ces réseaux informatiques et de communication, qui est la plus élevée en Europe, et de l'importante concentration internationale de l'économie, la Suisse dépend dans une très large mesure de transmissions de données garantissant un bon fonctionnement et une sécurité contre le piratage. Tant que les mesures de défense ne peuvent pas être garanties de manière suffisante, les structures de liaisons en partie complexes et la mise en réseau de différents domaines sociétaux qui en découlent directement sont gravement exposées. La menace va des entraves massives ou des perturbations de notre économie jusqu'à la paralysie de nos capacités politiques et militaires de direction et de commandement.

Il faut considérer en priorité les effets sur des domaines sensibles ou sur ceux qui peuvent être exposés à des dommages particulièrement importants. Mentionnons principalement les fichiers et les réseaux exposés des infrastructures nationales d'informatique et de communication suivants: l'administration publique à tous les niveaux; l'industrie, le commerce, les banques, les assurances, les oeuvres sociales; les systèmes d'approvisionnement et de distribution pour l'électricité, le gaz, le pétrole, l'eau; la direction du trafic et les transports (la route, le rail, les airs, les cours d'eau); la police, les services de sécurité et de sauvetage, les services d'information et de communication, les médias; le commandement militaire. Des attaques électroniques sur ces domaines vitaux de l'infrastructure doivent être considérés comme une menace à l'égard de notre sécurité nationale.

PDA XXI:

La *guerre de l'information* représente pour la Suisse un risque majeur. L'extrême densité des réseaux électroniques et du tissu de l'économie internationale rend notre pays fortement dépendant du bon fonctionnement des transmissions de données. La complexité d'une partie des connexions reliant divers secteurs de la vie sociale entraîne une grande vulnérabilité. La menace peut prendre des formes diverses allant d'atteintes massives ou de perturbations infligées à notre économie à une paralysie de notre capacité de conduite politique et militaire. L'armée n'est pas en mesure d'apporter une contribution substantielle à la défense contre la menace que constitue la guerre de l'information, mais elle est elle-même, dans son fonctionnement, exposée à ce risque et doit, par conséquent, être capable de se prémunir contre les attaques visant ses propres systèmes de conduite.

Évaluation actuelle: bien qu'aucune attaque importante n'ait été perpétrée sur les infrastructures informatiques, les estimations provenant du RAPOLSEC 2000 et du PDA XXI correspondent à l'évaluation actuelle des risques. Les diverses pannes techniques (pannes de courant) en Suisse et à l'étranger ont montré à quel point les infrastructures informatiques sont vulnérables.

Le terrorisme et l'extrémisme violent

RAPOLSEC 2000:

Dans le cas du terrorisme, les formes d'utilisation de la violence orchestrées par l'État ou motivées idéologiquement ont plutôt diminué. Dans maintes zones de conflits anciens, des solutions politiques sont recherchées. De nombreuses causes d'actes terroristes et extrémistes, comme les inégalités sociales, les problèmes de minorités, les problèmes écologiques ou les tensions religieuses, subsistent cependant et sont même renforcées.

Actuellement, la Suisse n'est pas une cible prioritaire du terrorisme. Cependant, elle doit se défendre pour ne pas être utilisée comme point d'appui pour l'approvisionnement logistique de groupuscules terroristes et comme pays de séjour ou de transit de terroristes. Une des raisons principales de sa mise en danger, en dehors de sa non-participation à la coopération de l'UE en matière de sécurité, est sa situation géographique, soit un carrefour pour les transports, les communications, les finances et le commerce mondial. Des attentats contre des objectifs étrangers se trouvant en Suisse, tels que les ambassades ou les organisations internationales, ainsi que les actions de groupes, comme les sectes apocalyptiques, sont toujours possibles.

L'extrémisme violent est apparenté au terrorisme, et il est parfois difficile de les dissocier. Il est souvent organisé en réseaux internationaux. La situation de l'extrémisme de droite et de la xénophobie en Suisse est prioritairement influencée par les skinheads et les groupes apparentés. Même si leurs attentats ont eu tendance à diminuer ces dernières années, ils pourraient augmenter à nouveau dans le cas d'une forte recrudescence du nombre de demandes d'asile. Les groupes à caractère violent axent également leurs actions contre la mondialisation et ses manifestations. L'extrémisme étranger constitue aussi un danger considérable. Des disputes entre groupes d'étrangers opposés et des actes de violence contre des tiers (notamment contre les représentations officielles et les installations des Etats en conflits) se produisent souvent.

PDA XXI:

Les dispositions à l'*extrémisme violent* se manifestent soit comme conséquence aux mouvements migratoires soit au sein de groupements qui voient dans la globalisation et ses effets une occasion de donner une forme violente à leur protestation. L'extrémisme violent peut entraver l'organisation de conférences internationales (tel le Forum économique mondial de Davos, ou d'autres rencontres) et amoindrir l'attrait que présente la Suisse pour l'accueil de telles conférences, tant par le risque de perturbation que par les mesures de sécurité nécessaires pour les prévenir. Ces débordements violents ont en outre pour effet de nuire à la crédibilité des manifestations légitimes auxquelles ces conférences peuvent donner lieu.

Actuellement, la Suisse n'est pas une cible privilégiée du *terrorisme* international. Mais les installations et les ressortissants étrangers en Suisse, de même que les manifestations rassemblant une participation internationale, peuvent être exposés à des menaces, lesquelles peuvent se concrétiser à l'improviste et frapper simultanément plusieurs installations ou endroits. Une menace générale peut aussi provenir d'une confrontation internationale à composante terroriste, dont la Suisse ne serait pas au cœur, mais dont les effets pourraient la toucher, comme d'autres États. Il s'agit en outre d'empêcher que la Suisse ne serve de pays de transit ou de base arrière pour les terroristes. Le risque existe enfin que des citoyens et citoyennes suisses à l'étranger soient les victimes fortuites d'attaques terroristes.

Le risque pour la Suisse de voir éclater sur son territoire des *troubles intérieurs* affectant une part importante de la population est faible. On ne décèle aucun indice de tensions sociales, économiques, politiques ou culturelles susceptibles de dégénérer en troubles intérieurs. L'armée est subordonnée aux autorités politiques élues, elle ne poursuit elle-même aucun dessein politique et ne peut être manipulée dans une confrontation politique. Mais en cas de troubles en Suisse, elle serait en mesure,

à titre subsidiaire et sous la conduite des autorités politiques légitimes, de décharger la police de certaines tâches (par exemple la garde d'ouvrages).

Évaluation actuelle: le terrorisme est la menace qui a connu la plus grande mutation au sein de l'opinion publique. Si des sondages étaient effectués aujourd'hui, il serait sans doute cité en premier. A l'heure actuelle, le terrorisme est mondialement considéré comme une menace majeure pour la sécurité des États et de leurs habitants et les divergences concernant la manière de l'enrayer ont engendré des controverses européennes et transatlantiques.

Actuellement, les attaques terroristes contre la Suisse sont réputées plus probables qu'il y a sept ans, voire cinq ans, et leurs effets potentiels sont considérés comme étant beaucoup plus sérieux: la probabilité et les répercussions sur la Suisse de telles attaques doivent être reconsidérées. La Suisse ne fait toutefois toujours pas partie des cibles primaires des terroristes.

Dans le cas de conséquences concrètes provenant d'une menace terroriste, il faudra procéder à de profondes révisions. Dans le RAPOLSEC 2000 et le PDA XXI, le cas d'un accroissement des risques d'attaques terroristes entraînant un renforcement du dispositif de sécurité (en particulier lors d'événements majeurs) a été pris en considération. En outre, en juin 2002, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un rapport analysant la situation et les menaces pour la Suisse après les attentats du 11 septembre 2001. En revanche, le RAPOLSEC 2000 et le PDA XXI ne tiennent pas compte du fait que ces risques accrus puissent durer plusieurs années et que cela nécessite un renforcement permanent du dispositif de sécurité. C'est néanmoins ce qui s'est passé et l'engagement renforcé de l'armée (en temps, en personnel et en matériel) en matière de sécurité engendre d'importantes conséquences pour cette dernière.

Les estimations concernant l'extrémisme violent et ses répercussions sur la Suisse sont à revoir à la baisse. Les conséquences de l'extrémisme violent sont beaucoup moins importantes que celles d'une catastrophe naturelle ou d'une catastrophe technique. Par ailleurs, l'extrémisme violent ne touche l'armée que ponctuellement, par exemple lors des engagements en faveur du WEF.

Les catastrophes naturelles et anthropiques

RAPOLSEC 2000:

Les tremblements de terre, les inondations, les avalanches, les tempêtes, les vagues de froid et les sécheresses durables sont autant de dangers dont nous menacent les forces de la nature. Par ailleurs, il faut tenir compte de la contamination radioactive qui peut être occasionnée par des défaillances techniques, des inondations provoquées par la rupture de barrages, ainsi que des épidémies et des épizooties qui surchargent durablement les services de la santé publique. Sur le plan de la politique de sécurité, les catastrophes naturelles et anthropiques revêtent une grande importance si elles ne peuvent pas être maîtrisées à l'aide des structures et des moyens prévus pour une situation ordinaire – p.ex. la police, les sapeurs-pompiers, les services de sécurité des ouvrages et des exploitations techniques et la santé publique. Ces événements sont caractérisés par une importante force destructive et de graves perturbations. Des semaines, des mois ou même des années peuvent s'écouler jusqu'à ce que l'environnement social, économique et technique soit remis en état et que la population sinistrée se soit rétablie. La fréquence d'exploitation plus élevée dans les zones d'habitation accroît la densité des biens, ce qui provoque des dommages plus élevés que par le passé. Comme la société moderne dépend largement de systèmes en

réseaux (énergie, télécommunications, logistique), une catastrophe provoque en outre des dégâts subséquents de plus en plus importants. Les événements présentant un potentiel de dommages si élevés qu'ils menacent le bon fonctionnement de communautés importantes sont plutôt rares, voire même très rares. Cependant, la prévention dans l'hypothèse d'une catastrophe doit tenir compte de tels événements et veiller à ce que les moyens nécessaires pour la maîtriser soient prêts.

PDA XXI:

Les catastrophes naturelles et anthropiques sont un risque permanent. Du fait de sa forte densité d'habitants, la Suisse est particulièrement vulnérable aux effets des catastrophes de ce type. Notre pays est en outre fortement dépendant de réseaux (télécommunications, énergie, logistique) et une panne affectant quelques composants suffirait à provoquer des conséquences de grande ampleur. Les effets de ces catastrophes sur les personnes touchées sont considérables. Il est rare cependant qu'elles présentent des dimensions telles qu'une grande partie de la population en serait simultanément et durablement affectée dans ses ressources vitales. L'expérience des dernières années laisse supposer qu'à l'avenir l'appui de l'armée continuera à être fréquemment sollicité, parce que les moyens civils ne suffisent pas à la maîtrise des conséquences des avalanches, inondations ou tempêtes.

Évaluation actuelle: l'évaluation selon laquelle il est fortement probable que ce soit avant tout des catastrophes naturelles (moins des catastrophes anthropiques) qui surviennent s'est considérablement confirmée ces cinq dernières années. Les conséquences sont toutefois limitées au niveau local ou régional de sorte qu'aucune révision de l'évaluation ne s'impose.

Menaces, dangers, risques qui ne sont pas immédiatement importants pour l'armée

Les menaces, les dangers et les risques suivants mentionnés dans le RAPOLSEC 2000 ne sont pas traités dans le présent rapport parce qu'ils ne sont pas d'une importance immédiate pour l'armée; Parmi les instruments de la politique de sécurité, l'armée n'intervient pas en premier lieu contre les risques suivants:

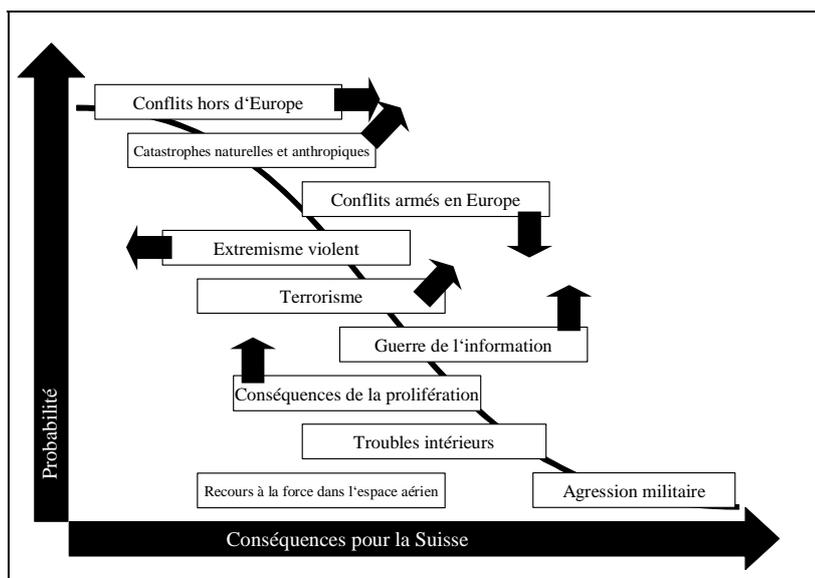
- Les restrictions à la liberté des échanges et les pressions économiques
- Les développements économiques, sociaux et écologiques
- L'espionnage, la criminalité et le crime organisé
- Les évolutions démographiques, les migrations.

Le «catalogue» des dangers, des menaces et des risques dans le RAPOLSEC 2000 et dans le PDA XXI paraît toujours dans sa totalité.

Résumé de l'évaluation

Dans le PDA XXI, les menaces et les dangers ont été présentés dans un diagramme dont les axes représentent la probabilité de survenance et les conséquences pour la Suisse. A partir d'un laps de temps de près de 5 ans, des modifications peuvent être apportées sur ces deux critères concernant les divers menaces et dangers tels qu'ils sont représentés avec des flèches dans l'illustration ci-après (à l'arrière-plan se trouve l'illustration originale dans le PDA XXI).

Menaces et dangers



Au premier plan des menaces et des dangers se trouvent le terrorisme, les conséquences de la prolifération d'armes de destruction massive, les catastrophes naturelles et anthropiques ainsi que les conséquences sur la Suisse des conflits armés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe (ces conséquences ne sont pas d'ordre militaire; elles peuvent toutefois obliger l'armée à intervenir pour les contrôler).

Au deuxième plan se trouvent (si on tient compte de la probabilité de survenance *et* des conséquences) deux risques qui se sont accrus et qui peuvent probablement continuer à s'accroître, mais qui ne se sont pas concrétisés. Ce sont pour ainsi dire des risques latents: la guerre de l'information et les conséquences de la prolifération. Les deux risques pourraient – s'ils devaient se concrétiser – exiger une importante contribution de l'armée pour les contrôler et protéger la population.

Au troisième plan se trouvent les risques militaires «classiques» (agression militaire, recours à la violence dans l'espace aérien). Ces deux risques ont actuellement une faible probabilité de survenance. Les importantes conséquences d'une agression militaire et la nécessité de réfléchir aux impondérables survenant dans un avenir plus lointain (une armée efficace ne peut pas être créée dans un bref délai à partir de rien du tout) font qu'il est nécessaire d'investir toujours dans des moyens destinés à la défense militaire.

Un dernier groupe se réfère à des risques se produisant à l'intérieur du territoire suisse: extrémisme violent et troubles intérieurs. En tenant compte de la probabilité de survenance et des conséquences, ces risques doivent être, pour le moment et dans un avenir prévisible, considérés comme faibles (extrémisme violent: conséquences relativement faibles; troubles intérieurs: faible probabilité de survenance). En outre,

ils concernent l'armée uniquement en second lieu. On fait appel en premier lieu à d'autres instances civiles.

Les conséquences de cette vérification d'évaluations antérieures de menaces, de dangers et de risques conduisent directement au but de ce message, à savoir l'étape de développement de l'armée 2008/2011:

La réévaluation de la menace engendrée par le terrorisme (et surtout de ses conséquences durables pour les dépenses en matière de sécurité) est la raison en toile de fond de la décision du Conseil fédéral de renforcer les moyens de l'armée pour des engagements de sûreté (qu'ils soient subsidiaires ou dans le cadre de la sûreté sectorielle préventive). Même si la menace terroriste devait diminuer, il faut également supposer dans une perspective à plus long terme que des attaques contre la Suisse, sa population ou ses intérêts seraient menées de manière asymétrique. L'armée devrait alors procéder en premier lieu à des engagements de sûreté.

Le renforcement de la faible probabilité d'attaques militaires contre la Suisse justifie un autre aspect de l'étape de développement 2008/2011: la réduction de notre capacité à contrer une attaque symétrique dirigée contre notre pays en maintenant et en développant le savoir-faire et la possibilité d'une montée en puissance si cela devait s'avérer nécessaire dans une perspective à plus long terme.

1.1.1.2 Changements de l'environnement de la politique de sécurité

Concernant les organisations internationales importantes du point de vue de la politique de sécurité, il faut surtout tenir compte de l'évolution de l'OTAN et de l'UE. Le plus grand changement pour la Suisse est en ce qui concerne l'ONU son adhésion à cette organisation. Il faut enfin remarquer que, concernant les forces armées, il existe deux tendances entre les États d'Europe occidentale: le passage à des armées professionnelles et un détournement de la défense territoriale en faveur des engagements de réaction rapide à l'extérieur du pays et de l'alliance. Dans l'organisation de la sécurité et de la coopération en Europe et dans le Conseil de l'Europe, il n'y a eu ces dernières années aucun développement qui devrait être mentionné dans le présent rapport.

Les Nations Unies

Un événement lourd de conséquences qui a eu lieu ces dernières années a été la décision d'une coalition d'Etats menée par les États-Unis d'attaquer militairement l'Irak sans légitimation de la part du Conseil de sécurité de l'ONU. Avec les interventions en Afghanistan et en Irak, la question de savoir si les conditions pour un recours légitime à la force militaire doivent être modifiées est devenue d'actualité et plus concrètement si et dans quelles circonstances le recours préventif à la force militaire est justifié. Un deuxième sujet de discussion est celui de l'adaptation structurelle de l'ONU aux structures de pouvoir actuelles du système international, ce qui se manifeste surtout dans la discussion portant sur un éventuel élargissement du Conseil de sécurité. Le renforcement du droit international public, notamment du droit humanitaire international, est au premier plan pour la Suisse.

En ce qui concerne la promotion militaire de la paix, la tendance consiste de plus en plus à ce que des engagements plus importants ne soient pas conduits par l'ONU

elle-même, mais par l'OTAN ou l'UE (ou une organisation régionale telle que l'Union africaine) sous mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Pour la promotion militaire de la paix de la Suisse, l'ONU joue un rôle central sur le point suivant: la Suisse peut participer à de tels engagements uniquement lorsqu'ils ont lieu sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. L'alternative prévue du point de vue légal de participer également sur la base d'un mandat de l'OSCE demeure de facto hypothétique.

L'Union européenne et la politique de sécurité et de défense européenne

Pour le rôle et l'importance de la politique de sécurité de l'UE, il est vital qu'elle puisse avoir recours à une large palette d'instruments civils et militaires. Quant à ces dernières années, il faut surtout tenir compte de deux développements: l'élargissement de l'UE et le développement de ses capacités militaires.

L'UE comprend, après son dernier élargissement en 2004, 25 États membres. La Roumanie, la Bulgarie, la Croatie et la Turquie attendent leur adhésion. L'élargissement est en lui-même – indépendamment des capacités militaires et des ambitions de l'UE – important pour la Suisse du point de vue de la politique de sécurité. Même si l'UE est donc devenue au moins temporairement plus hétérogène, il ne fait aucun doute qu'elle est au moins pour le territoire de ses États membres un facteur fortement stabilisant également du point de vue de la politique de sécurité. Cela représente aussi un avantage pour la Suisse.

Concernant le développement des capacités militaires de l'UE, il faut mentionner la création de groupes correspondants au sein de l'UE, la mise en place desdits Battle Groups et la prise en charge par l'UE de la conduite des opérations de soutien à la paix.

L'UE dispose désormais d'une commission politico-militaire, d'un état-major militaire, d'une cellule de planification civile et militaire pour des opérations menées par l'UE ainsi que de l'Agence de défense européenne (pour la création de synergies dans l'acquisition d'armement et pour vérifier si les objectifs de capacités convenus ont été atteints). La nouveauté la plus importante est toutefois la formulation d'une stratégie de sécurité européenne qui a été votée en décembre 2003. Elle contient les lignes directrices pour la réalisation de la politique de sécurité européenne.

Pour disposer d'options militaires réelles en cas de crise, les États de l'UE ont décidé de mettre en place des Battle Groups: forts de 1500 hommes, provenant en grande partie des formations d'infanterie multinationales qui sont opérationnelles en l'espace de 10 jours. Il est prévu de mettre en place jusqu'en 2010 13 de ces Battle Groups dont l'éventail des engagements doit s'étendre des missions humanitaires aux engagements de combat. Toutefois, il existe toujours des manques de capacités où l'UE est dépendante du soutien de l'OTAN. La participation d'États n'appartenant pas à l'UE à des Battle Groups est en principe possible: la Norvège en fait partie. La Suisse n'a aucune intention de participer: la disponibilité nécessaire à une telle participation en est déjà une bonne raison, mis à part les questions politiques comme celle de savoir si l'UE interviendrait le cas échéant également sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU.

Le développement de la politique de sécurité de l'UE se manifeste très clairement dans le fait qu'elle a pris en charge la conduite d'engagements de promotion de la paix militaires et civils en Macédoine, Géorgie, Palestine, Kongo et surtout en Bosnie-Herzégovine où à la fin de l'année 2004 la European Force conduite par

l'UE (opération Althea) a remplacé la SFOR conduite par l'OTAN. La Suisse participe également à cette mission avec 25 militaires et 2 hélicoptères de transport Super Puma. Dans le cadre de la PESD, il n'existe en général pour des Etats qui n'appartiennent pas à l'UE aucune collaboration institutionnalisée comme c'est le cas auprès de l'OTAN via le partenariat pour la paix. Les Etats tiers tels que la Suisse peuvent toutefois participer là où il existe un intérêt réciproque, comme le montre sa participation à l'EUFOR.

L'OTAN

Depuis 2001, l'OTAN s'est également élargi. Après l'adhésion de sept États en 2004, elle comprend actuellement 26 États et probablement dans ces prochaines années viendront s'ajouter l'Albanie, la Croatie et la Macédoine.

Les missions de l'OTAN n'ont pas changé fondamentalement ces dernières années. Elle demeure une alliance de défense, mais apparaît surtout comme une organisation conçue pour la conduite d'opérations de soutien de la paix sous mandats du Conseil de sécurité de l'ONU. Elle se concentre sur des engagements à l'extérieur du domaine d'alliance qui ont commencé il y a bien dix ans déjà avec l'IFOR en Bosnie-Herzégovine et qui ont conduit à des adaptations de l'OTAN et des forces armées de ses Etats membres. L'instrument militaire de l'alliance est modernisé et orienté vers des menaces actuelles (au lieu de la défense du domaine de l'alliance contre une attaque militaire). Outre l'établissement d'une structure de commandement plus maigre et plus flexible, la création d'une troupe d'intervention multinationale (la Response Force de l'OTAN) est au premier plan. Elle comprendra, dès qu'elle sera opérationnelle en octobre 2006, environ 20'000 hommes et pourra être engagée dans l'espace de 5 à 30 jours dans le monde entier et dans tout l'éventail de crises (de l'aide humanitaire aux engagements de combat en passant par des évacuations).

Avec la conduite de la International Security Assistance Force (ISAF) en Afghanistan, l'OTAN a assumé en 2003 pour la première fois la conduite d'un engagement à l'extérieur de l'Europe. L'ISAF est responsable de la stabilisation de l'Afghanistan et de la reconstruction des structures de sécurité, mais ne participe pas à des actions de combat. Ces dernières ont lieu dans le cadre de l'opération conduite par les États-Unis et appelée «Enduring Freedom». En Irak, l'OTAN a lancé en 2005 une mission pour l'instruction d'officiers irakiens. Dans les Balkans, elle gère désormais la KFOR à laquelle la Suisse participe également avec 220 hommes au maximum.

Toutefois, il est aussi important de constater ce que l'OTAN *n'a pas* fait. Elle n'a pas été engagée pour les interventions militaires en Afghanistan et en Irak bien qu'après le 11 septembre 2001, on ait recouru à l'art. 5 du traité de Washington (assistance réciproque). Les États-Unis ont agi à maintes reprises seuls ou en collaboration avec la coalition ad hoc. Le fait que des pays de cette coalition (comme la Grande-Bretagne) appartiennent à l'OTAN, ne change rien au fait que l'alliance n'était pas impliquée comme telle. La tendance des États-Unis de ne pas recourir à l'OTAN pour des engagements armés soulève peut-être des questions relatives à l'importance et à la cohésion de l'alliance. Elle écarte en même temps les soupçons qui pèsent sur le fait que l'OTAN soit un pur instrument des Etats-Unis.

L'élargissement de l'OTAN a également des conséquences sur le partenariat pour la paix. Les 20 États qui participent au partenariat forment un groupe hétérogène avec des intérêts et des conditions préalables différents. Pour des États se trouvant au sud-

est de l'Europe, dans le Caucase méridional et en Asie centrale, le partenariat est surtout un moyen pour moderniser leurs structures de sécurité. Pour la Suisse, la Finlande, l'Irlande, l'Autriche et la Suède, le partenariat est en revanche utile en premier lieu à l'élargissement de leur collaboration en matière de politique de sécurité avec l'OTAN. Cette collaboration est sélective et dirigée par des intérêts nationaux. L'amélioration de la capacité militaire de collaboration est au premier plan.

Réformes des forces armées en Europe occidentale

Les forces armées en Europe occidentale ne s'orientent plus en premier lieu sur la défense territoriale. La plupart des États d'Europe occidentale ont commencé ces dernières années à orienter leurs forces armées vers d'autres missions. Les contributions à la promotion de la paix internationale sont devenues pour les États occidentaux l'une des tâches principales de leur armée. Ils s'efforcent de plus en plus de créer des forces de réaction aux crises qui peuvent être rapidement engagées là où des crises menacent d'éclater ou existent déjà. Le développement général tend, comme reflet des exigences requises pour de tels engagements, vers le redimensionnement et la professionnalisation des forces armées et systématiquement vers la capacité de collaboration internationale. La couverture autonome de tout l'éventail de crises allant jusqu'à la guerre n'est plus considérée par presque tous ces États (également par ceux qui n'appartiennent pas à l'alliance) comme une option réaliste. L'engagement subsidiaire de forces armées pour le soutien des autorités dans la garantie de la sécurité intérieure comme il est réglé en Suisse dans la loi et dans la pratique devient également le thème de discussion dans des États européens qui n'avaient jusqu'ici ni prévu ni mis en pratique ce genre d'engagement.

1.1.1.3 Intérêts et objectifs en matière de politique de sécurité

Dans le RAPOLSEC 2000, les objectifs suivants sont définis sur la base de la constitution fédérale et des intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité:

Nous voulons pouvoir décider librement de nos propres affaires à l'intérieur du pays comme à l'égard de l'étranger, sans en être empêchés par la menace ou le recours à la violence directe ou indirecte.

Nous voulons préserver et protéger notre population et ses bases d'existence contre les dangers existentiels.

Nous voulons contribuer à la stabilité et à la paix au-delà de notre frontière et souhaitons contribuer à l'organisation d'une communauté internationale de valeurs démocratiques, dans la perspective de réduire le risque que la Suisse et sa population soient touchées par les conséquences d'une situation instable et d'une guerre à l'étranger. Ainsi, nous exprimons simultanément notre solidarité internationale.

Ce message ne serait pas le contenu approprié pour vouloir revoir ces objectifs. Sa citation dans ce contexte vise plutôt à rappeler que les objectifs en matière de politique de sécurité comme ils ont été définis en 1999 sont toujours valables et répondent également à la situation actuelle des intérêts de la Suisse.

1.1.1.4 Stratégie de base

Le RAPOLSEC 2000 porte le titre «La sécurité par la coopération». La stratégie de base de la Suisse en matière de politique de sécurité y est décrite de la manière suivante:

La Suisse cherche à atteindre ses objectifs en matière de politique de sécurité au moyen d'une *stratégie de coopération nationale et internationale de sécurité*. Cette coopération se fonde, d'une part, sur la volonté et la capacité de faire face aux dangers et aux risques qui menacent notre pays et sa population, dans toute la mesure du possible et de manière efficace, avec des moyens civils et militaires propres et adéquats, selon un réseau étendu et souple. D'autre part, dans les cas où ces moyens seraient insuffisants en raison du caractère de la menace, ou de motifs géographiques et matériels, elle renforce la collaboration en matière de sécurité avec les États amis et les organisations internationales.

La *coopération à l'échelon national* se compose de l'attribution de tâches et de ressources attribuées aux différents domaines de la politique de sécurité aux échelons de la Confédération, des cantons et des communes, et de leur action commune en cas de besoin, après accord réciproque.

La *coopération avec l'étranger* se compose de préférence de l'engagement préventif, mais au besoin également de l'engagement réactif au-delà de nos frontières, afin de gérer les crises par des actions multinationales collectives coordonnées, de stabiliser des régions agitées et, de manière plus générale, de renforcer réciproquement les mesures de sécurité.

Les réflexions qui ont conduit, en 1999, à adopter cette stratégie de base, sont toujours valables: La coopération à l'échelon national (sous l'appellation de «coopération nationale en matière de sécurité») est indispensable, tant pour des raisons de politique nationale que pour garantir l'efficacité et le rendement. Elle n'est d'ailleurs pas remise en question. Quant à la raison principale qui justifie la coopération internationale (avec des États étrangers et des organisations internationales), à savoir le caractère international des menaces et des dangers et le fait que seule une coopération internationale permet de les combattre avec succès, elle s'est encore renforcée, comme on le voit avec les épidémies ou le terrorisme. Deux autres motifs justifiant la coopération internationale à l'échelon de l'armée ont vu leur importance grandir, à savoir la pression financière et la nécessité de se rendre à l'étranger pour certaines parties de l'instruction (en 2006, les dépenses consacrées à la défense nationale sont de plus de 13 % plus faibles qu'en 1999).

Une réduction de la coopération internationale en matière de politique de sécurité, liée à des efforts pour parvenir à la plus grande autonomie possible, serait par conséquent encore moins appropriée pour la sécurité du pays et de ses habitants qu'il y a encore quelques années. Les intérêts de la Suisse dans le domaine de la sécurité nécessitent une coopération internationale avec la neutralité, même si celle-ci lui fixe des limites. Une telle coopération est en outre inévitable pour des raisons liées aux finances, à la technique militaire et à l'instruction. On a pu constater au cours des dernières années que le Conseil fédéral et le Parlement pouvaient parfaitement mettre en pratique la sécurité par la coopération sans que la Suisse ne se trouve pour autant impliquée de manière indésirable dans des conflits internationaux.

1.1.1.5 Missions de l'armée

Dans le RAPOLSEC (ainsi que dans le PDA XXI), les missions de l'armée sont définies de la manière suivante:

La mission de l'armée comprend des contributions pour la promotion internationale de la paix et la gestion des crises, l'engagement de sûreté sectoriel et la défense, ainsi que les engagements subsidiaires destinés à la prévention et à la maîtrise des dangers existentiels. Ces trois missions spécifiques sont d'une importance essentielle pour la sécurité de la Suisse.

A l'art. 58, al. 2 de la Constitution fédérale, il est précisé que:

L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exceptions. La loi peut prévoir d'autres tâches.

La loi sur l'armée et l'administration militaire (art. 1) dit que:

Art. 1

¹ L'armée contribue à la prévention de la guerre et, de ce fait, au maintien de la paix.

² Elle assure la défense de la Suisse et de sa population et contribue à leur protection.

³ Elle soutient les autorités civiles lorsque leurs moyens ne suffisent plus:

- a. pour faire face aux menaces graves contre la sécurité intérieure;
- b. pour maîtriser d'autres situations extraordinaires, en particulier en cas de catastrophe dans le pays ou à l'étranger.

⁴ Elle contribue à la promotion de la paix sur le plan international.

Ces missions correspondent aux exigences de la situation actuelle et de celle que l'on s'attend à rencontrer à l'avenir. Il serait irresponsable, du point de vue de la politique de défense, d'abandonner la défense du pays; de même, il serait inacceptable, du point de vue de la politique générale, de ne plus accorder aux autorités civiles l'appui de l'armée et enfin, ce serait manquer de prévoyance, du point de vue de la politique extérieure et de sécurité, que de se désengager de la promotion militaire de la paix.

Il faut par contre continuellement étudier la manière d'accomplir les missions, en tenant compte des défis et des chances liés à la politique de sécurité, mais aussi des ressources disponibles. C'est aussi la raison pour laquelle il faut soumettre aux Chambres fédérales le message suivant: l'armée doit être mieux préparée pour accomplir des engagements de sûreté; les capacités destinées à la défense militaire proprement dite doivent être réduites; la contribution à la promotion militaire de la paix doit être accrue de manière modérée.

1.1.2 Conditions de base financières

L'armée a largement contribué à l'assainissement des finances fédérales. Elle doit accomplir les mêmes missions avec moins de moyens, et cela à une époque où les risques sont devenus plus variés et moins faciles à identifier. En 1990, 5 milliards et 130 millions avaient été dépensés pour la défense proprement dite. En 2006, ce ne sont plus que 3 milliards et 814 millions. Exprimés sous forme de fractions du budget fédéral, ces chiffres correspondent respectivement à 16,2 % et 7,2 %.

Comme fractions du produit intérieur brut, cela donne respectivement 1,5 % et 0,8 %. La Suisse se trouve donc avec des chiffres inférieurs à ceux de tous ses voisins, sauf l'Autriche, et même inférieurs à la Finlande et à la Suède.

La planification financière interne du département dans le domaine de la défense a souvent dû être révisée plusieurs fois pour la même année, comme le montre une comparaison entre les chiffres des plans financiers antérieurs et ceux du budget, respectivement des plans financiers 2006–2009.

	2006	2007	2008	2009
Plan financier réactualisé chaque année	4201 ¹	3986 ²	3852 ³	3871
PAB 03	-253			
PAB 04	-127	-175		
Réductions ciblées	-7			
Facteurs de correction (nouvelles missions, décentralisation, transferts de personnel)		-16	-4	
Budget actuel et plan financier (sans cotisations de l'employeur)⁴	3814	3795	3848	3871

¹ Selon ACF du 2.9.2002, remanié selon les nouvelles structures «Défense».

² Selon ACF du 25.2.2004.

³ Selon ACF du 24.9.2004.

⁴ Selon AF du 5.12.2005 (budget 2006) et AF du 24.8.2005 (plan financier 2007–2009).

Compte tenu de la planification continue, le dernier plan financier de l'année est établi sur la base de l'avant-dernière année. De cette manière, les réductions des années précédentes se répercutent sur les nouveaux plans financiers annuels.

Chaque réduction se traduit par de nouvelles directives en matière de planification. A l'époque où l'armée a été planifiée, entre 1999 et 2001, on pouvait de manière réaliste compter sur un budget de 4,3 milliards pour la défense. Or, le budget 2006 est déjà inférieur de 486 millions à ce qui avait été planifié.

Ces directives doivent prévoir des moyens disponibles pour les investissements en quantité suffisante afin que l'armée puisse présenter un niveau technologique correspondant à la moyenne européenne. Les mesures de réduction du personnel déjà décidées ne permettent qu'avec retard de faire des économies, lorsque la réduction des emplois se fait, comme cela a été convenu, de manière socialement acceptable. Compte tenu des nouvelles restrictions financières, l'armée n'a pas d'autre choix, en ce moment et au cours des prochaines années, que de réduire ses investissements afin de pouvoir alimenter les autres postes de dépenses et, simultanément, de satisfaire les exigences en matière d'allégement budgétaire.

1.1.3 Prestations de l'armée selon l'art. 58 de la Constitution fédérale

Même avec l'étape de développement 2008/11, l'armée restera organisée selon le principe de l'armée de milice. Il n'est pas envisagé de la faire évoluer en direction d'une armée de métier. L'effectif de l'armée reste inchangé.

La *promotion de la paix* pratiquée par la communauté internationale satisfait aussi bien nos intérêts en matière de sécurité que nos intérêts de politique étrangère. C'est pourquoi la Suisse n'a pas seulement un intérêt, mais aussi le devoir d'apporter également sa contribution à la promotion militaire de la paix. En effet, sa contribution actuelle est bien plus modeste que celle de pays avec lesquels la Suisse se compare souvent (Finlande, Irlande, Autriche, Suède). Doubler la contribution actuelle de la Suisse en passant à environ 500 militaires serait une mesure parfaitement appropriée, sans pour autant vouloir atteindre le niveau quantitatif des pays susmentionnés. Dans le domaine des engagements de promotion de la paix, l'armée devrait pouvoir offrir un large éventail de capacités pour des engagements situés en dessous du seuil de l'intervention armée.

Défense: Étant donné qu'il est très peu vraisemblable que l'armée, jusqu'au milieu de la prochaine décennie, soit engagée pour repousser une attaque militaire conventionnelle contre la Suisse, il est acceptable, du point de vue de la politique de sécurité, de renoncer à maintenir une *capacité* de défense permanente (pouvoir-faire) au profit d'une *compétence* de défense (savoir-faire). Cela permettrait, en cas de besoin, d'établir à nouveau la capacité de défense en temps utile par le biais d'une montée en puissance correspondant à la menace. En revanche, l'importance de la mission partielle «sûreté sectorielle» a grandi dans ce contexte compte tenu des risques actuels.

Soutien aux autorités civiles: L'armée doit être habilitée à maîtriser encore mieux les engagements de sûreté ainsi que les phases cruciales d'événements et, en cas de menace grave, de renforcer, grâce à une présence marquée, la sécurité du pays et de sa population en soutenant les autorités civiles là où les menaces sont particulièrement fortes. Ceci se fera en général avec des engagements subsidiaires de sûreté, mais aussi avec de la sûreté sectorielle en cas de nécessité. A cet effet, il est nécessaire de renforcer l'infanterie et de se concentrer sur les engagements de sûreté sectoriels en matière d'instruction et d'équipement. Cela implique également la reconversion d'une partie des formations de l'artillerie et des formations blindées en formations de l'infanterie.

1.2 Étape de développement de l'armée 2008/2011

1.2.1 Motifs

L'étape de développement de l'armée 2008/2011 sert avant tout à aligner l'armée sur les menaces et les dangers qui sont les plus vraisemblables aujourd'hui et dans un proche avenir. Conjointement, l'armée doit garder une option lui permettant, dans un délai raisonnable, de développer les capacités visant à contrecarrer également des menaces aujourd'hui moins vraisemblables. Enfin, l'étape de développement 2008/2011 contribuera à obéir aux mesures d'économies dictées par les programmes d'allègement budgétaire 03 et 04.

Aujourd'hui et probablement pour longtemps encore, la Suisse et ses habitants ne sont pas menacés par des armées étrangères mais bien plus par des menaces «infra-guerrières», à savoir par le terrorisme. Actuellement déjà, l'armée s'active à renforcer les mesures de sécurité, et elle doit se tenir prête, en cas de menace terroriste accrue, à fournir une contribution encore plus grande dans ce domaine. Cet état de fait a déjà été pris en considération lors de la conception de l'Armée XXI. Ce dont il n'a toutefois pas été tenu compte, c'est le fait que la menace terroriste se maintienne à un niveau élevé sur plusieurs années. En d'autres termes, il ne s'agit pas simplement de maîtriser à court terme des périodes de tension accrues mais au contraire de gérer à long terme une grande menace nécessitant en permanence un important travail sécuritaire. Afin d'aligner l'armée de façon optimale sur les menaces et les dangers actuels et prévisibles, il est impératif de renforcer ses moyens pour les engagements liés à la sécurité, que ce soit pour des engagements subsidiaires de sûreté au profit des autorités civiles ou pour des engagements de sûreté sectoriels.

Conjointement, l'armée doit préserver et continuer de développer ses connaissances et ses capacités – en d'autres termes son savoir-faire – pour être à même, à l'avenir également, de pouvoir conduire le combat contre des agressions militaires. Les troupes prévues en premier lieu pour ce genre de missions doivent avoir un rythme d'instruction régulier, intensif et le plus moins possible interrompu par des engagements (de sécurité). Ce n'est qu'à ce prix que le niveau d'instruction requis pourra être atteint, maintenu et amélioré. Les troupes dévolues en premier lieu à ce combat de défense militaire doivent être redimensionnées si l'on veut qu'elles soient équipées et armées comme il se doit et à un niveau technologique correspondant à la moyenne européenne, tout en respectant des perspectives financières réalistes. Il est en effet impossible de conserver et de continuer de développer la compétence en matière de combat militaire défensif si certains éléments critiques du système font défaut ou s'ils ne correspondent pas au niveau technologique requis.

L'étape de développement de l'armée 2008/2011 sert également à répondre dans une large mesure aux objectifs d'économies fixés notamment par les programmes d'allégement budgétaire (PAB) 03 et 04 (PAB 03 intégralement, PAB 04 en partie). Au sens strict du terme, l'étape de développement de l'armée 2008/2011 contribue à des économies d'environ 40 millions de francs par année au niveau des frais d'exploitation. A ceci vient s'ajouter le fait que suite à la réduction de la capacité à se défendre contre une attaque militaire, le volume des acquisitions au profit de ces formations pourra être réduit, ce qui contribuera aux efforts visant à atteindre et à conserver un niveau technologique moderne: qualité accrue et quantité restreinte.

1.2.2 Teneur de l'étape de développement de l'armée 2008/2011

L'étape de développement de l'armée 2008/2011 se situe dans le cadre fixé par le rapport sur la politique de sécurité 2000 et par le plan directeur de l'Armée XXI. Ainsi, et pour citer trois éléments fondamentaux, les missions de l'armée, l'organisation du service obligatoire et les effectifs de l'armée demeurent inchangés.

1.2.2.1 Renforcement des moyens destinés aux engagements de sûreté

Dorénavant et dans un proche avenir, l'armée devra être en premier lieu capable d'effectuer des engagements de sûreté, c'est-à-dire de protéger, de garder et de surveiller. A cette fin, il n'est pas nécessaire d'envisager une nouvelle réforme de l'armée mais au contraire un renforcement de l'infanterie et sa concentration sur les engagements de sûreté. En effet, si une partie plus importante de l'armée est prioritairement instruite, équipée et engagée au profit de la sûreté sectorielle, cette partie de l'armée doit:

- être en premier lieu instruite et équipée correctement dans le domaine de la sûreté sectorielle préventive (missions de surveillance, protection d'ouvrages importants/de secteurs frontière ou mesures de sûreté sur les axes de communication importants);
- être conjointement capable d'être engagée pour appuyer à titre subsidiaire les autorités locales dans le cadre d'engagements de sûreté;
- et enfin, dans le cas où se dessine une menace militaire, rester utilisable pour démontrer notre capacité militaire de défense (sûreté sectorielle dynamique grâce notamment à des concentrations de forces sur le territoire suisse) et pour assurer la défense militaire classique.

Les futures formations prévues en qualité de forces de sûreté doivent être désignées au plus vite, être instruites en priorité à la sûreté sectorielle préventive dès 2006 déjà, et être utilisées au besoin pour des opérations d'assistance de l'armée.

Font notamment partie des engagements de sûreté préventifs les missions de garde, la surveillance de secteurs et la protection d'axes de communication ou d'infrastructures sensibles. De telles mesures n'ont rien à voir avec une déviance de l'armée vers des tâches policières car le sûreté sectorielle préventive demeure une mission militaire extrêmement exigeante. Des mesures de protection et de sûreté complexes, menées à grande échelle et capables de tenir dans le temps nécessitent des forces bien instruites, bien organisées et bien équipées au plan militaire, et qui sont en mesure de maîtriser au besoin un haut degré de montée en puissance. C'est donc à raison que la sûreté sectorielle est liée à la notion de défense dans le rapport sur la politique de sécurité 2000. Car le passage de la sûreté sectorielle préventive vers la sûreté sectorielle dynamique pour aboutir finalement à la défense est une procédure qui peut s'opérer sans accroc.

1.2.2.2 Conception de la sûreté sectorielle

(sera introduite dans le message)

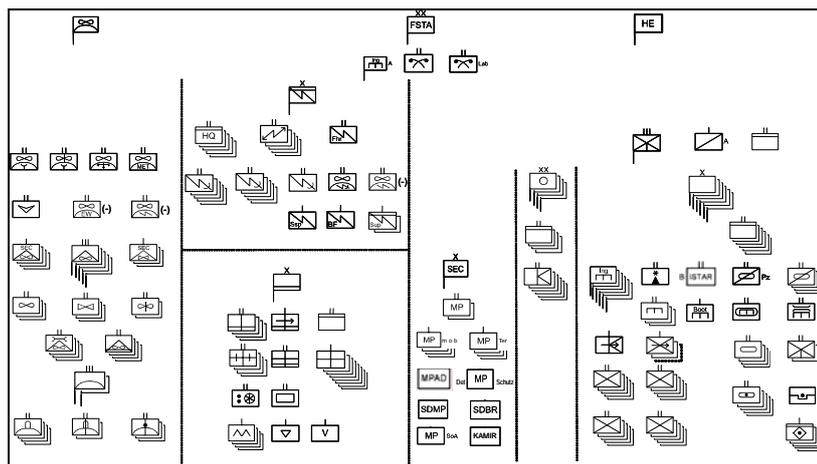
1.2.2.3 **Maintien de la compétence défensive contre une attaque militaire**

La situation actuelle et les perspectives d'avenir nous permettent de réduire quantitativement les éléments de l'armée dévolus à la défense contre une attaque militaire dirigée contre la Suisse au sens strict du terme. Cet état de fait nous est dicté par notre ambition d'atteindre un haut niveau d'instruction et par les réalités financières. Une telle disposition n'est toutefois défendable que si la possibilité subsiste d'accroître à nouveau la force de frappe de l'armée dans des délais raisonnables si la situation l'exige. Le maintien et la poursuite du développement des compétences défensives restent des tâches permanentes de l'armée.

Les formations désignées comme «arme de défense» pour la défense contre une attaque militaire doivent être instruites sans restrictions au combat militaire de défense classique même si c'est une autre partie de l'armée – en l'occurrence les forces de sûreté – qui se trouve en engagement permanent.

Par rapport à aujourd'hui, les *forces de défense* devront comprendre une quantité restreinte de formations de commandement, de combat et d'appui, et elles devront disposer de formations des Forces aériennes ainsi que de leurs unités d'aide au commandement et d'exploration correspondantes. Ces forces de défense constitueront ce que l'on appelle le «noyau de montée en puissance de la défense». Elles devront se consacrer exclusivement à l'entraînement au combat interarmes et être capables, suite à une montée en puissance adéquate, de mener le combat. Conformément à l'état de la planification actuelle, les Forces terrestres se verront vraisemblablement amputées de la moitié de leurs formations de combat et d'appui du combat, alors que les effectifs globaux de l'armée resteront identiques. Dans les *Forces aériennes*, les formations volantes seront, aujourd'hui comme demain, utilisées sur l'ensemble du spectre d'engagement de l'armée. Les huit escadres existantes et les formations d'appui qui leur sont liées représentent l'effectif minimal nécessaire pour garantir les prestations qui leur sont demandées ainsi que pour maintenir et continuer le développement de la compétence en matière de défense de notre pays contre une attaque aérienne, raison pour laquelle il n'y a pas de réduction possible dans ce domaine. Parmi les formations de défense contre avions, une réduction globale des effectifs devra être compensée par une proportion plus grande de missiles de DCA et de systèmes insensibles aux conditions météorologiques.

Ordre de bataille de l'armée 2008/2011 (sans la réserve)



Le gros des 63 bataillons des *Forces terrestres* sera réorganisé en 6 brigades structurées selon une articulation de base. Elles seront taillées sur mesure pour l'instruction mais pas pour l'engagement. Grâce au redimensionnement des forces de défense (noyaux de montée en puissance), le nombre de bataillons d'infanterie pourra passer de 16 à 20. Conjointement, le nombre de bataillons d'aide en cas de catastrophe passera de 4 à 6. La défense ABC, subordonnée à l'État-major de conduite de l'armée, sera elle aussi renforcée.

Après des *Forces aériennes*, le nombre de formations DCA sera réduit de 15 à 9. Cette réorganisation répondra aux besoins prévisibles des brigades d'engagement terrestres et des éléments chargés de la protection d'ouvrages lors d'opérations de sauvegarde des conditions d'existence et de sûreté sectorielle d'une part, et à l'entraînement de la capacité de défense des formations des Forces terrestres d'autre part.

Dans le domaine de l'aide au commandement, il est prévu de procéder à une concentration de tous les corps de troupe dans la brigade d'aide au commandement. Il sera ainsi possible de leur attribuer des prestations sur mesure. Au sein de la Base logistique de l'armée, il n'est prévu que des modifications de moindre envergure. En revanche, l'approvisionnement sera revu à la baisse pour limiter les frais.

Montée en puissance

La notion de montée en puissance signifie une augmentation du profil des prestations de l'armée existante susceptible d'intervenir dans le cas d'une péjoration de l'environnement de la politique de sécurité, et en vertu de décisions politiques dans les domaines de la doctrine, de l'organisation, de l'instruction, du matériel et du personnel.

La situation actuelle et les perspectives futures nous permettent de réduire quantitativement les éléments de l'armée orientés sur la défense au sens étroit du terme. La compétence de défense et, en partie, la sûreté sectorielle dynamique doivent être maintenues et développées au moyen de ces éléments de «montée en puissance». Il doit ainsi être assuré que les troupes du noyau de montée en puissance Défense puissent se concentrer en premier lieu sur leur mission. Elles doivent ainsi pouvoir atteindre et maintenir un rythme d'instruction régulier, intensif et interrompu le moins souvent possible par des engagements (de sûreté). Il est de plus déterminant que cette fraction de l'armée soit totalement équipée sur le plan de l'armement et de l'équipement car il n'est pas possible de maintenir et de développer la compétence de défense si des composants essentiels font défaut au système.

La notion de montée en puissance n'est pas un concept tout nouveau pour l'armée. Dans les années nonante déjà il avait été décidé, pour les Forces aériennes, de renoncer à leur capacité de combat au sol et, avec la mise hors service du Mirage-III-RS au cours des dernières années, le principe d'une lacune dans la capacité des Forces aériennes à accomplir des tâches d'exploration avait été accepté. Ainsi, le principe de la montée en puissance est déjà introduit auprès des Forces aériennes et il n'a pas été remis en cause. Désormais, ce principe devra aussi être appliqué aux Forces terrestres. A l'époque, une telle mesure avait été défendable sur le plan militaire et imposée par la situation financière. Aujourd'hui les mêmes arguments peuvent être évoqués.

Le DDPS a développé une étude de faisabilité en matière de montée en puissance. Cette étude démontre que le principe de la montée en puissance tient la route, et elle explique la signification que pourrait avoir une montée en puissance aux plans de la doctrine, de la planification, de l'instruction et de l'armement. Ce que l'étude ne dévoile toutefois pas, ce sont les besoins qu'une montée en puissance engendrerait concrètement aux niveaux financier et chronologique, car ces besoins dépendraient essentiellement du genre de menace militaire qu'il s'agirait d'affronter. Aujourd'hui comme dans un avenir prévisible, une attaque militaire contre la Suisse peut être qualifiée d'improbable. De plus, même si elle devait se concrétiser un jour, nous ne savons pas qui nous attaquerait et avec quels moyens. Ainsi, il serait ridicule d'investir aujourd'hui déjà massivement dans du matériel uniquement destiné à se défendre contre une telle attaque au sens strict du terme, et de courir le risque que ce matériel soit ensuite techniquement dépassé ou inadapté à la forme de l'attaque. Dans ce domaine aussi, il s'agit de conserver une certaine flexibilité. Ce sont des réflexions purement militaires et le sens des réalités financières qui nous le dictent et nous l'imposent.

A la lumière de cette étude, nous constatons que nous disposons de la capacité à tenir dans le temps pour une opération de sûreté sectorielle préventive de grandeur moyenne. En revanche, une montée en puissance aux plans quantitatif et qualitatif s'avérerait nécessaire en cas d'opération de grande envergure (sûreté sectorielle dynamique, concentration de forces).

1.2.2.4 Développement de notre capacité de promotion de la paix

Les opérations de promotion de la paix constituent l'un des nombreux instruments destinés à la gestion des crises et des conflits. Elles se sont considérablement déve-

loppées aux plans quantitatif et qualitatif depuis la fin de la guerre froide. En matière de gestion des crises et de prévention des conflits au niveau international, elles sont devenues un instrument déterminant qui constitue souvent une condition fondamentale pour la reconstruction d'une région en conflit. Le nombre de telles opérations a considérablement augmenté. Pour les armées des états occidentaux, la participation aux opérations de promotion de la paix représente par conséquent une tâche essentielle considérée comme un élément de la politique de sécurité et de défense au sens large du terme.

Au cours des années à venir, le DDPS développera ses *capacités de promotion de la paix* jusqu'à compter 500 militaires qui pourront être engagés en fonction des intérêts de la Suisse dans les domaines de la politique extérieure et de sécurité ainsi que selon les besoins de la communauté internationale. Dans ce domaine, la capacité à tenir dans le temps au niveau du personnel devra être atteinte d'ici à 2008. Pour autant que les engagements répondent à nos attentes, le développement de la promotion militaire de la paix entraînera des surcoûts annuels de quelque 35 à 45 millions de francs. La multiplication par deux des capacités pour la promotion de la paix nécessite du personnel militaire et civil issu de toutes les unités organisationnelles (UO) directement subordonnées au chef de l'Armée (CdA). Il s'agira de vérifier la possibilité d'engager des militaires en service long.

1.2.2.5 Autres mesures

Réserve

Désormais, il ne sera plus constitué de formations panachées à l'échelon bataillon. L'organisation de la réserve se limitera à des formations de réserve. Les brigades actives ne disposeront que de formations actives. Aux Forces terrestres, les formations de réserve seront subordonnées selon leur appartenance linguistique aux deux états-majors de brigade de réserve encore à constituer. Ces brigades se chargeront également de l'instruction des cadres de la réserve. Aux FA, à la BAC et à la BLA, les formations de réserve – qui sont partiellement encore à constituer – seront subordonnées aux états-majors actifs (commandement d'aérodrome, EM brigade log et EM brigade AC) ou, pour les troupes de défense contre avions, à la formation d'application de défense contre avions. Toutes les formations de réserve ne seront équipées qu'avec du matériel personnel. L'instruction des officiers de la réserve restera identique à celle d'aujourd'hui. Les tirs obligatoires seront maintenus pour la réserve.

Composantes de l'armée

La question de savoir si les deux structures faîtières *Forces aériennes* et *Forces terrestres* peuvent être regroupées sera traitée en détail d'ici au printemps 2006. Le DDPS se chargera ensuite de faire les propositions à ce sujet.

Centres de recrutement

Une réduction des centres de recrutement en Suisse alémanique est en cours d'évaluation. Des tests seront effectués à ce sujet dans le courant de 2006. Il s'agira en particulier de vérifier s'il est possible de recruter un plus grand nombre de conscrits par unité de temps et par centre de recrutement. Pour l'heure, il importe de se

conformer au concept de stationnement de l'armée présenté le 6 décembre 2005. En d'autres termes, il est décidé de renoncer aux centres de Losone et de Steinen et d'abandonner celui de Nottwil au 1^{er} janvier 2008. Le centre de recrutement de Monte Ceneri est aménagé définitivement.

Concept de stationnement

Dans le concept de stationnement de l'armée, lequel suit à la ligne l'étape de développement de l'armée 2008/2011, les futurs besoins en matière d'emplacements immobiliers ont été définis dans les moindres détails pour les domaines de l'instruction, de l'engagement et de la logistique, et une première ébauche d'attribution a été mise sur pied. Ce concept a été mis au propre avec les cantons et il a été approuvé. Son peaufinage interviendra si nécessaire d'ici à 2008 dans le cadre de la planification de mise en œuvre, sous la forme de concepts d'utilisation élaborés pour la plupart à une échelle régionale ou locale. Le concept ne sera pas modifié avant l'adaptation de l'OA. Si toutefois certains principes fondamentaux venaient à être modifiés en raison de procédures politiques en suspens (initiative parlementaire Binder, emplacement de Dübendorf et initiative populaire Weber), le concept devra malgré tout être remanié.

Infrastructure militaire

(sera introduit dans le message)

Excédent des jours de service

L'excédent des jours de service représente la somme des jours de service issus de l'Armée 95 qui ne seront plus accomplis, faute de besoins.

L'élimination de l'excédent des jours de service a fait l'objet d'une étude détaillée et elle a déjà débuté. Il s'agit en l'occurrence de réduire l'excédent des jours de service en tenant compte de l'équité de traitement et des besoins de l'armée encore existants. Depuis mars 2004, l'excédent a déjà été réduit d'environ 55 000 à quelque 24 000 militaires. Le reste des réductions et restructurations devra être terminé d'ici à la fin 2006: environ 12 000 militaires seront licenciés pour raison d'âge alors que les 12 000 restant seront mutés dans des formations actives pour garantir des effectifs suffisants dans les formations d'engagement.

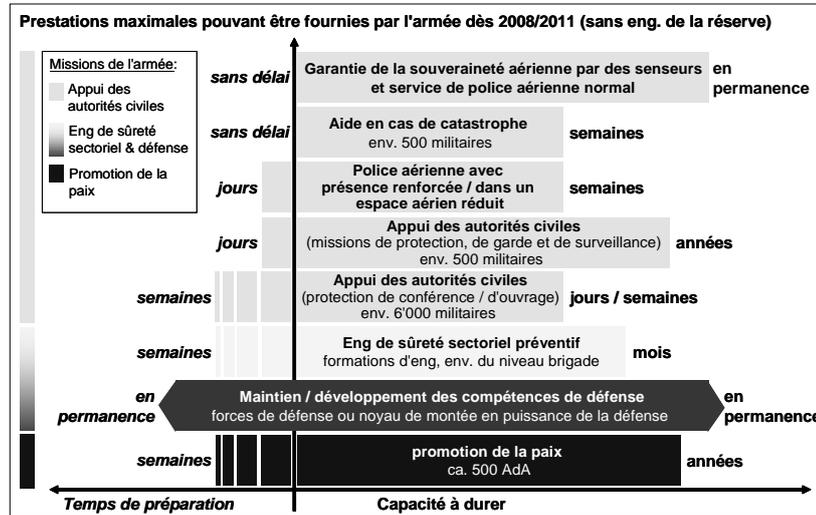
1.2.2.6

Profil des prestations de l'armée après la mise en œuvre de l'étape de développement de l'armée 2008/2011

La mise en œuvre de l'étape de développement de l'armée 2008/2011 implique une modification du profil des prestations de l'armée. Elle devra être en mesure de fournir simultanément les prestations suivantes, sans engager la réserve:

Illustration 3

Profil des prestations de l'armée 2008/2011



Pour la phase de mise en œuvre de l'étape de développement de l'armée 2008/2011, il est admis que

- les prestations requises de l'armée doivent être garanties en permanence pendant la mise en œuvre de l'étape de développement 2008/2011, notamment pour des engagements tels que l'Euro 08, le WEF 08ss, etc.;
- le besoin des autorités civiles d'un appui de l'armée demeure identique au besoin actuel pour les années à venir;
- toutes les missions de l'armée sont d'une importance équivalente et centrale;
- le potentiel maximal légal de 15 % de soldats contractuels doit être inclus dans l'étape de développement.

La mise en œuvre doit être supportable par la milice, tant du point de vue de son rythme que de son contenu. Y participe le maintien d'un nombre adéquat d'états-majors de brigade et de corps de troupe. Les cadres de milice doivent toujours avoir une fonction et une perspective ainsi que la possibilité d'occuper des hautes fonctions de commandement. Lors de l'attribution de formations aux forces de sûreté et de défense, il faut rechercher une solution équitable, défendable du point de vue politique et supportable par la milice. Les modèles de carrières doivent assurer la perméabilité entre les forces de sûreté et de défense. La mise en œuvre s'effectuera

par étapes. La première phase, à partir du 01.01.2008, concernera les états-majors de l'organisation de conduite ainsi que ceux des brigades. Les adaptations à l'échelon des corps de troupes interviendront dans une seconde phase, par étapes, pour les 01.01.2009/10/11.

Les formations engagées ou à l'instruction seront complètement équipées, mais toutefois pas sur l'ensemble du territoire, avec le matériel correspondant aux tâches ou à l'éventail de tâches qui leur incombent. Les directives existant déjà en matière de réduction du personnel, de concept de stationnement, de mise hors service de systèmes ou d'infrastructures de combat, de réduction d'états-majors et de corps de troupes ainsi que de service d'instruction et d'engagement de la milice, de personnel militaire ou civil à l'étranger sont contraignantes.

1.3 Résultats de l'audition

(seront introduits dans le message)

1.4 Modifications par rapport aux projets soumis lors de l'audition

(seront introduites dans le message)

1.5 Interventions parlementaires (transcription)

Interventions parlementaires (transcription). Le traitement des ordonnances suivantes permet de transcrire les interventions parlementaires suivantes:

Proposition no 6 du 31.1.05E, Commission spéciale sur le programme d'allègement budgétaire 2004 du CE (CPA-E) (ch. 3^{bis}, art. 4a de la loi sur le programme d'allègement budgétaire du 17 juin 2005).

2 Explications relatives aux dispositions des différents articles de l'OA

2.1 Art. 6, al. 1, let. a, c, d et h ainsi que les al. 3 et 4 (Structure)

La réduction de la capacité à se défendre contre une attaque militaire touche notamment les formations mécanisées des Forces terrestres. Les formations de la BAC et de la BLA sont concernées par relation aux prestations d'appui correspondantes. Les FA sont touchées au travers d'une réduction du nombre de formations de DCA et d'aérodromes. Les commandements d'aérodromes seront constitués en fonction du concept de stationnement. La constitution de forces de sûreté s'effectue au travers de la transformation et de l'augmentation du nombre de bataillons d'infanterie de l'armée. Le principe des formations de réserve et d'active homogènes implique des adaptations dans toutes les UO directement subordonnées au CdA.

L'étape de développement 2008/2011 induit des modifications majeures dans les états-majors de brigades, les forces de sûreté et de défense, la défense contre avions, l'aide au commandement ainsi qu'en partie au sein de la logistique. En principe, le nombre des états-majors de l'échelon tactique supérieur sera réduit. Les modifications suivantes sont prévues:

- le commandement Engagement des Forces aériennes est créé à partir d'éléments de l'Etat-major d'engagement des Forces aériennes;
- le nombre de brigades:
 - réduction de 9 à 8 brigades, dont 2 de réserve;
 - afin de garantir leur capacité à tenir sur la durée, l'organisation interne des états-majors sera adaptée avec l'étape de développement.

La subordination des formations ainsi que la responsabilité de l'instruction des brigades demeure inchangée.

2.2 Art. 7, al. 2, let. c, chiffre 5 (Service d'information à la troupe)

L'abrogation de cette disposition est rendue nécessaire par le fait que le Service d'information à la troupe est devenu un élément de diverses fractions d'états-majors de l'armée ainsi que de divers états-majors de Grandes Unités et qu'il ne constitue plus un service auxiliaire à part entière.

2.3 Art. 13, al. 2, Dispositions d'exécution

Dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur les structures de l'armée et les rapports de subordination remis à l'Assemblée fédérale conformément à l'OA, art. 13, al. 2 (Objectif du DDPS 2005, No 171), le Conseil fédéral a approuvé en date du 2 décembre 2005 le «Rapport du Conseil fédéral sur l'organisation de l'armée (OA, art. 6: Structure)» remis au Parlement. Ce rapport sera traité par la CPS-CE lors de la session de printemps 2006 et entrera ainsi dans le processus parlementaire. L'al. 2 peut ainsi être abrogé.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Un potentiel d'économies résulte des mesures prises

3.1.1.1 Conséquences financières de l'étape de développement de l'armée 2008/2011

Les décisions adoptées par le Conseil fédéral le 11 mai 2005 sont la confirmation de la direction prise par le domaine départemental de la Défense de mettre l'accent sur les engagements probables. Le but était d'économiser sur les coûts d'exploitation au profit des investissements.

Des économies ont été réalisées au travers d'un démantèlement majeur dans le domaine de la logistique, lequel a été accompagné d'une liquidation proportionnelle de personnel. A cet égard, il faut aussi prendre en compte le concept de stationnement de l'armée dont les résultats 2006 mis à jour s'insèrent dans le plan sectoriel de l'armée.

Les mesures demandées dans ce message permettent des économies dans les secteurs de l'instruction, de l'équipement et de la maintenance d'un ordre de grandeur d'env. 40 millions par an. A cela s'ajoute l'économie de quelque 130 millions que la Base logistique de l'armée peut réaliser chaque année en matière de gestion du matériel, de l'infrastructure de la logistique et du personnel de par la réduction continue des stocks. Ces mesures sont toutefois déjà prises en considération dans le nouveau concept de stationnement de l'armée et supposent sa réalisation complète.

Par la réduction de l'équipement matériel des formations de réserve, les mesures d'accompagnement engendrent des économies annuelles pouvant s'élever jusqu'à 9 millions; pour sa part, la suppression de l'excédent de jours de service représente une économie unique de 20 millions de francs.

A ceci vient s'ajouter le fait que suite à la réduction des formations mécanisées, le volume des acquisitions doit être réduit, ce qui contribuera aux efforts visant à atteindre et à conserver un niveau technologique moderne: qualité accrue et quantité restreinte.

3.1.1.2 Proposition du Conseiller aux Etats Pfisterer

Sur demande du Conseiller aux Etats Pfisterer, le Conseil fédéral a proposé de modifier comme suit le ch. 3^{bis} de l'art. 4a de la loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004 du 17 juin 2005:

La réduction pour 2008 selon l'al. 1^{bis}, ch. 2 est assujettie aux décisions que peut prendre l'Assemblée fédérale, jusqu'au plus tard en 2006, concernant des éventuelles modifications des bases légales quant à l'organisation, l'engagement et l'instruction de l'armée.

3.2 Conséquences dans le domaine du personnel

La mise en œuvre de la révision de l'OA n'implique aucun besoin supplémentaire en personnel. Le potentiel d'économies en collaborateurs dans l'instruction et la logistique s'insère dans la planification de réduction et de transfert du personnel du domaine départemental de la Défense.

Les capacités en personnel nécessaires à développer le domaine de la promotion de la paix seront trouvées dans le cadre des directives sur le personnel.

3.3 Conséquences pour les cantons et pour les communes

Du fait qu'elle est incluse dans le concept de stationnement de l'armée, l'étape de développement 2008/2011 de l'armée n'a aucune conséquence directe pour les cantons et les communes. La constitution ou la dissolution de certains bataillons sera

discutée directement avec les autorités cantonales en fonction de la composition régionale.

3.4 Conséquences pour l'économie

Une première analyse des mesures prévues dans l'étape de développement 2008/2011 révèle qu'elles n'auront pas de conséquences sur l'économie. Une vérification plus approfondie des effets sur l'économie (analyses d'impact de la réglementation) est actuellement en cours en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'économie.

3.5 Autres conséquences

3.5.1 Conséquences matérielles

3.5.1.1 Conséquences sur l'équipement matériel

Avec l'étape de développement de l'armée 2008/2011, la situation matérielle actuelle des corps de troupe, en partie peu satisfaisante, peut être mise en ordre ou, pour le moins, améliorée. La réduction des formations de combat permet un équipement uniforme et complet des formations d'active des forces de défense. Il faut tenir compte de la modification du profil d'engagement de l'infanterie avec les forces de sûreté lors de l'équipement matériel des bataillons d'infanterie. Avec l'étape de développement, certains systèmes d'armes modernes en surnombre (comme les chars 87 Leopard 2 ou les obusiers blindés 79/95) seront mis hors service et entreposés au meilleur coût possible. L'ampleur et les besoins nécessaires à cette mise hors service seront vérifiés périodiquement.

3.5.1.2 Conséquences sur les investissements

La spécialisation des rôles et la réduction de la capacité à se défendre contre une attaque militaire ne signifient pas que les investissements (programmes d'armement, satisfaction des besoins matériels de l'armée) peuvent être réduits drastiquement à l'avenir. Indépendamment de l'affectation de priorité à l'accomplissement des tâches, l'on doit investir dans une armée afin qu'elle ne s'affaiblisse pas au niveau technologique. La réduction de cette capacité à un noyau de compétence en matière de défense suppose que ce noyau de compétence soit complet, c'est-à-dire qu'il dispose des moyens nécessaires pour mener des opérations militaires de défense même s'il est fortement redimensionné d'un point de vue quantitatif. C'est le seul moyen de constituer un noyau de montée en puissance de la défense crédible en tant que système global et de l'entraîner de manière interarmes jusqu'à l'échelon de la brigade. Cela constitue le besoin minimal pour garantir la capacité de montée en puissance et la base pour une éventuelle montée en puissance qui ne peut pas partir de «zéro». De plus, le noyau de croissance doit être maintenu au niveau technique requis en ce qui concerne l'équipement matériel. Une renonciation au maintien de la valeur et à la modernisation des systèmes nécessaires à la défense contre une attaque militaire serait synonyme de renoncer au concept de montée en puissance.

Des investissements à venir sont donc nécessaires pour achever la constitution du noyau de montée en puissance. Il s'agit aussi en même temps de déplacer l'accent traditionnellement placé jusqu'ici sur la mobilité, l'effet des armes et la protection, aujourd'hui sur la capacité d'exploration et de conduite en toutes situations.

3.5.1.3 Liquidation du matériel

(sera introduite dans le message)

4 Rapport avec le programme de la législature

(sera introduit dans le message)

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La loi sur l'armée ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée sont du ressort de la Confédération (Cst., art. 60, al. 1). La Confédération peut donc édicter des bases légales dans ce domaine. Elle a pris des dispositions correspondantes concernant l'organisation de l'armée dans les art. 93 et 149 de la loi sur l'armée. Il en découle que les principes régissant l'organisation et la structure de l'armée ainsi que les armes, les formations professionnelles et les services auxiliaires sont édictés dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

L'ordonnance en vigueur de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée (AO), en l'occurrence l'adaptation proposée, répond à ces directives et est ainsi en conformité des points de vue constitutionnel et juridique.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La présente adaptation de l'OA ne change rien dans ce domaine.

5.3 Forme de l'ordonnance

L'ordonnance sur l'organisation de l'armée à réviser contient des règles de type plutôt techniques et a donc été habillée d'après les nouvelles dispositions des articles 163 Cst. et 22 LParl, en l'occurrence sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale (non soumise à référendum).

5.4 Délégation de compétences législatives

La présente adaptation de l'OA ne modifie rien aux prérogatives législatives existantes en matière d'organisation de l'armée.