

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Band:** - (2010)  
**Heft:** [1]: Contre-Insurrection (COIN)

**Artikel:** Les nouveautés du RAPOLSEC 2010  
**Autor:** Begert, Ruben  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-514496>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 18.10.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**



Les formations lourdes devraient encore subir des réductions à l'avenir, même si elles continueront à former la colonne vertébrale de la capacité de combat.

Ci-contre : le char 87 *Leopard 2*.

*Politique de sécurité*

## Les nouveautés du RAPOLSEC 2010

**Cap Ruben Begert**

Après une adoption repoussée deux fois par le Conseil fédéral, le Rapport sur la politique de sécurité (RAPOLSEC 2010) a été remis aux chambres fédérales le 23 juin dernier. Si ce document a souvent été présenté par la presse comme le fruit d'un consensus mou n'apportant pas de révolution, la comparaison avec le RAPOLSEC 2000 montre néanmoins de nouvelles orientations pour les années à venir.

Le contexte respectif dans lequel chacun de ces deux rapports a été écrit l'explique aisément. Publié en juin 1999 sous la houlette d'Adolf Ogi, le RAPOLSEC 2000 s'inscrivait dans le prolongement direct du Rapport Brunner, qui faisait de nombreuses propositions pour transformer en profondeur notre armée de milice ; il a d'emblée été accompagné par la volonté de concrétiser cette transformation, qui passera par la formation d'un groupe de réformateurs dont émanera le Plan directeur de l'Armée XXI. La nécessité d'une adaptation à l'environnement de l'après-guerre froide ne faisait guère de doute.

Le RAPOLSEC 2010, pour sa part, reste marqué par une genèse rendue d'autant plus difficile que, d'emblée, l'objectif affiché par Ueli Maurer a consisté à éviter autant que faire se peut tout changement radical, notamment pour permettre une consolidation de l'armée. Le bouleversement de ses conditions-cadres rendant toutefois une transformation nécessaire, et un Rapport sur l'Armée – c'est-à-dire un Plan directeur qui ne dit pas son nom – a été rédigé sous forte pression de temps en parallèle du RAPOLSEC 2010.

L'évolution de la politique de sécurité et plus particulièrement de sa mise en œuvre militaire est donc indissociable des expériences faites depuis 2004 avec l'Armée XXI, ainsi que de l'absence de consensus entre partis gouvernementaux. C'est dans cette perspective que les nouveautés énumérées ci-dessous doivent être analysées.

## Disparition des engagements de sûreté sectoriels

Sous cette dénomination initiée par le RAPOLSEC 2000, les engagements de sûreté sectoriels permettaient à l'armée, sous sa propre responsabilité, de protéger « des secteurs et des installations stratégiques », et ce dès le « niveau infra guerrier déjà ». Cette formule disparaît avec le nouveau rapport qui stipule : « il a été décidé de ne plus utiliser le terme de sûreté sectorielle. »

Désormais, l'armée n'effectuera plus ce genre de tâches que sous la forme d'engagements subsidiaires, à la demande et sous la responsabilité des autorités civiles « aussi longtemps qu'il ne s'agit pas de repousser une agression militaire. »

Cette simplification juridique supprimant une forme d'engagement située entre la défense et les engagements subsidiaires n'apportera pas de changement significatif sur le terrain. Si le donneur d'ordre et le responsable légal changent, le RAPOLSEC 2010, concrètement, n'affecte pas les besoins en sécurité, les moyens et les menaces.

Alors que la nouvelle donne n'influence guère les niveaux tactiques et techniques, le rapport laisse parfois planer l'incertitude sur les organigrammes et les responsabilités. Le plus souvent, la guerre moderne oppose les armées à des acteurs non étatiques : Talibans en Afghanistan, Hezbollah au sud Liban, voire organisations communautaires extrémistes et crime organisé. La violence armée comme méthode de guerre n'est plus aujourd'hui l'apanage des forces armées telles que les suppose l'expression « agression militaire. »

Que faire en cas de confrontation avec un acteur de ce type en Suisse ? Comment, sur le plan légal et organisationnel, combattre un groupe armé répandu sur plusieurs cantons et bénéficiant de soutiens transfrontaliers ? Le RAPOLSEC 2010 ne prévoit pas une telle menace et repousse donc sa résolution à des temps meilleurs – sur le plan conceptuel, s'entend.

### Un démantèlement coûteux

« Les fortifications, les positions de barrages permanentes et les formations qui en font partie doivent être respectivement mises hors service et dissoutes le plus vite possible. »

Les promeneurs attentifs de ces dernières années auront observé les travaux lourds visant à extraire les charges explosives des ouvrages minés. Pourtant, quand on connaît la stabilité de l'explosif utilisé, les difficultés que présente son extraction à travers les épaisses couches de béton ainsi que les coûts réduits du maintien d'une compétence minimale en la matière, il y a de quoi rester perplexe. Quel gain compense donc les pertes affectant aussi bien les finances de la Confédération que la capacité de défense (qui reste l'une des tâches mentionnées dans le rapport) de l'armée ? Les forteresses semblent entretenir le mystère jusque dans leur démantèlement.

### Limitation dans les temps de l'aide aux autorités civiles

La décennie qui sépare les deux rapports a vu de très nombreux engagements de l'armée au profit des autorités civiles. Ainsi par exemple, le DDPS annonce 162'598 jours de service effectués en service d'appui pour le premier

semestre 2010, ce qui représente pourtant une diminution de 33% par rapport à 2009.

Le RAPOLSEC 2000 énonçait simplement à ce propos que « l'armée devient un élément de la coopération générale et souple en matière de sécurité. » Le RAPOLSEC 2010 entend poser une limite à cette souplesse de l'instrument militaire en appui aux instances civiles. On peut y lire que « le principe de base est que la durée d'intervention de la troupe doit être aussi brève que possible. » Cette limitation est motivée par le fait que « l'armée ne doit pas supplanter ou concurrencer les moyens civils » et que la Confédération doit pouvoir disposer à nouveau de sa réserve rapidement.

La mise à contribution de l'armée dans des engagements subsidiaires de longue durée tels que AMBA CENTRO (depuis le 3 avril 2003) a inspiré en grande partie cette limitation dans le temps. L'armée possédant toujours des moyens humains et matériels considérables par rapport aux autres instruments de la politique de sécurité, il est judicieux de l'engager comme réserve dans les cas d'urgence, lorsque les capacités civiles sont dépassées par les événements. En revanche, il n'est pas acceptable de l'engager comme substitut bon marché sur des périodes prolongées.

Aussi longtemps que l'on conserve le système des cours de répétition (et, par là, une réserve au profit des autorités

Le RAPOLSEC 2010 ne promet pas seulement la fin des forteresses, mais également des renforcements de terrain en général, et ce le plus vite possible.





L'armée suisse devrait à l'avenir envoyer en mission à l'étranger des produits de niche à haute valeur ajoutée, par opposition à un contingent comme la SWISSCOY.

civiles), on considère que les corps de troupe ont besoin d'être instruits afin de conserver la disponibilité exigée. Or cette disponibilité ne peut être maintenue si la troupe est engagée de manière régulière dans telles missions. De ce point de vue, le nouveau RAPOLSEC apporte une correction salutaire.

### Fin des contingents de type SWISSCOY

La Suisse entretient une tradition de bons offices et envoie des observateurs militaires dans les zones de tensions depuis 1953. En outre, l'armée suisse a déployé un contingent militaire au Kosovo depuis octobre 1999. D'abord cantonnés à des tâches logistiques ou de coopération, les soldats de la SWISSCOY sont engagés comme membres armés à part entière de la KFOR depuis le premier octobre 2002.

Si le RAPOLSEC 2000 se montrait plein d'optimisme sur le futur des contributions suisses aux opérations de maintien de la paix, en annonçant par exemple sa volonté de « développer, au cours de ces prochaines années, des possibilités de coopération internationale dans le domaine de la sécurité en intensifiant ses activités dans le cadre du Partenariat pour la Paix », la nouvelle copie du DDPS entend, là aussi, poser des limites. En matière de promotion de la paix, le rapport 2010 souhaite « concentrer les efforts sur les domaines du transport aérien, des prestations logistiques et de transport terrestres, ainsi que sur les prestations de niche dans les domaines des affaires sanitaires, du renseignement et de la sécurité. »

Aucune mention n'est faite du Partenariat pour la Paix, et une réorientation claire est prévue par rapport à la compagnie d'infanterie actuellement déployée au Kosovo. Des expressions dans l'esprit « d'États partenaires » ou « contexte stratégique commun » (RAPOLSEC 2000) ne sont par ailleurs pas reprises dans le nouveau document.

Si le RAPOLSEC 2010 prévoit, dans le cadre de missions à l'étranger, d'utiliser principalement l'armée dans des tâches de soutien, il évoque également la possibilité d'engager des éléments militaires de protection dans le cadre d'engagements humanitaires de la Confédération. Il

s'agirait alors d'assurer la sécurité des services civils (DDC), auxquels les militaires seraient subordonnés. Le document précise cependant que ces missions seraient confiées « en premier lieu » à des formations professionnelles.

Ces « formations professionnelles » désignent en premier lieu les éléments du nouveau commandement des forces spéciales (CFS) dont l'armée a annoncé la création le 22 avril dernier. Le détachement de reconnaissance de l'armée 10 (DRA 10), entraîné à agir rapidement à l'étranger au besoin, est tout indiqué pour des missions de protection dans des zones où les humanitaires ne peuvent compter sur la protection du pays hôte. Loin des polémiques de partis sur ce sujet, le RAPOLSEC 2010 confirme au contraire la nécessité de cette unité et en garantit l'avenir comme outil au service des intérêts stratégiques du pays.

La participation suisse dans les opérations de maintien de la paix contribue à donner l'image d'un pays ouvert qui s'implique dans les problèmes du monde. Elle est particulièrement bienvenue au moment où les forces armées occidentales sont très sollicitées sur d'autres fronts. Par ailleurs, l'armée suisse elle-même gagne en expérience à travers ces missions qui permettent à ses cadres de planifier et de conduire des opérations en collaboration étroite avec les pays partenaires. La réorientation proposée par le RAPOLSEC 2010, au-delà de sa conformité avec une vision très orthodoxe de la neutralité, affectera sensiblement cette vitrine suisse auprès de la communauté internationale, tout en éloignant l'armée de la réalité des crises auxquelles elle doit se préparer.

### Les leçons d'Haïti

« Les expériences faites lors du tremblement de terre dévastateur à Haïti montrent qu'à l'avenir aussi, nous pourrions être confrontés à des situations où l'aide humanitaire doit être accordée dans des régions où l'autorité de l'État est fragile, voire inexistante. L'armée doit alors être capable de protéger les secouristes, les installations ou la répartition de moyens de secours à la demande du DFAE ou d'une organisation internationale d'aide humanitaire. De tels engagements sont confiés en premier lieu à des fractions de formations professionnelles. »

Cette nouvelle tâche confiée à l'armée correspond entièrement à l'intention affichée par Ueli Maurer dès son entrée en fonctions à la tête du DDPS. L'ancien président de l'UDC a en effet souhaité réorienter les missions des unités professionnelles de l'armée vers des tâches s'inscrivant dans la tradition humanitaire de la Suisse, dont l'aide humanitaire d'urgence fait depuis longtemps partie. Avec la Chaîne suisse de sauvetage, notre pays dispose même d'un outil unique, à la fois civil et militaire, public et privé, qui fonctionne de façon remarquable. Les récentes expériences viseraient donc à lui adjoindre une composante sécuritaire, tout en restant dans le même esprit.



### Le sens de la milice

Selon le *Dictionnaire Historique de la Suisse*, une armée aux cadres professionnels serait peu compatible avec la tradition suisse de milice. « La notion de système de milice désigne un principe d'organisation couramment pratiqué dans la vie publique en Suisse; elle repose sur l'idée républicaine selon laquelle le citoyen qui en a les capacités doit assumer des charges et des tâches publiques à titre extraprofessionnel et bénévole. Cette expression propre à la Suisse est empruntée au vocabulaire militaire (lat. *militia*). Ses origines remontent toutefois à la démocratie athénienne et aux débuts de la République romaine ».

*Charges* nous dit le dictionnaire, c'est-à-dire responsabilités, ou encore fonctions de *cadres*.

### Remise en question de la réserve et maintien de l'obligation de servir

Le RAPOLSEC 2000 introduisait à la fois le service long, le statut de militaire contractuel et la distinction entre des « éléments opérationnels et des éléments de réserve. » Actuellement, les effectifs de la réserve s'élèvent théoriquement à 80'000 hommes. Elle est composée de soldats ayant effectué tous leurs jours de service et qui ne sont plus rappelés pour des cours de répétition.

L'avenir de cette réserve est remis en question dans le RAPOLSEC 2010 qui souhaite « vérifier s'il est judicieux de la conserver. » Le document constate en effet que la disponibilité de la réserve est trop basse pour être utilisable en pratique d'une part, et d'autre part qu'il n'est « pas possible de garantir son équipement. » Concernant le statut des militaires, le DDPS propose de maintenir l'obligation de servir. Après avoir étudié puis rejeté un modèle de service militaire volontaire avec uniquement des soldats en service long et un encadrement professionnel, il réaffirme le principe suisse de la milice : « l'option de l'armée de métier est [...] en contradiction avec l'idée que la Suisse se fait de sa politique de sécurité. »

L'interrogation sur la réserve semble pertinente dans un contexte où la menace militaire conventionnelle reste lointaine, et alors que les compressions budgétaires ne cessent de frapper une armée qui n'a jamais pu disposer des 4,3 milliards de francs annuels initialement prévus dans le projet Armée XXI.

Il est heureux que les rédacteurs du RAPOLSEC 2010 aient reconnu les dangers d'un renoncement de l'obligation de servir. Un compromis sur ce sujet ou la professionnalisation partielle évoquée dans le document viderait la milice de son sens, qui dépasse la seule nécessité historique de la masse<sup>1</sup>.



Si la défense reste bien la compétence-clef de l'armée, l'appui aux autorités civiles avec des prestations ciblées – comme ce tireur d'élite des grenadiers – recouvre désormais ce qui auparavant était nommé « sûreté sectorielle ».

## Police aérienne et nouvelles menaces

Le RAPOLSEC 2010 s'aventure davantage dans les détails que son prédécesseur. En particulier sur la question de la défense de l'espace aérien et des nouvelles menaces informatiques.

Il souligne l'importance du travail de police aérienne et le fait que ces tâches comprennent également « la défense de l'espace aérien. » Le document du DDPS précise bien que si l'armée doit continuer à assumer cette tâche, « elle doit à l'avenir également disposer d'un nombre suffisant d'avions de combat qui correspondent aux exigences techniques actuelles. » L'agenda politique explique probablement l'argumentaire en faveur du renouvellement d'une partie de la flotte aérienne de l'armée au moment où la question du remplacement des *Tiger* reste toujours en suspens. Il s'agit d'affirmer la conviction du gouvernement tout en remettant à plus tard le débat parlementaire sur cette question précise.

Le rapport évoque également les « attaques contre les techniques d'information » et réclame le développement de capacités visant à « protéger ses propres systèmes », voire même « d'autres activités allant au-delà de ces mesures (par ex. pénétrer dans les systèmes de l'adversaire). » On se souvient entre autres des attaques électroniques menées contre les sites Internet et les réseaux géorgiens durant la guerre de 2008. Plus proche de nous, la diffusion par le site WikiLeaks de 92'000 documents confidentiels a suscité de grands débats sur les procédures de maintien du secret.

Le RAPOLSEC 2010 semble prendre acte de ces nouvelles menaces tout en s'abstenant d'aller plus avant dans les détails. D'ailleurs, le document reconnaît pragmatiquement que « les bases légales requises pour de telles activités en temps de paix devraient tout d'abord être créées. »

La guerre électronique et les capacités de police aérienne s'inscrivent dans l'actualité : actualité médiatique pour les menaces du monde de l'information et actualité politique pour le remplacement des *Tiger*. Ces deux éléments tranchent un peu avec le reste de la vision d'ensemble du futur de l'armée dessinée par le RAPOLSEC 2010 et se révèlent finalement symptomatiques des difficultés politiques auxquelles le chef du DDPS fait face, ainsi que du besoin d'évoquer des sujets d'actualité dans un rapport accusé par avance d'être passésiste.

## La tradition et le compromis

La Suisse possède une tradition démocratique et militaire à la fois ancienne, originale et précieuse et l'UDC s'érige régulièrement en protecteur de cette tradition. Les affaires militaires, avec un membre du parti comme chef du Département, n'y font surtout pas exception.

Outre les considérations liées à l'actualité politique, le RAPOLSEC 2010 recentre l'institution militaire sur la ligne d'une neutralité stricte et armée, avec quelques

concessions faites aux engagements à l'étranger, pourvu que cela ressemble davantage à des contributions logistiques ou humanitaires qu'à des opérations militaires de maintien de la paix. Ainsi, les engagements à l'étranger qui apportaient un peu de réalité dans une armée d'instruction se voient sévèrement bridés.

Le rapport donne parfois l'impression de faire un geste dans un sens et un geste dans l'autre. D'un côté, l'armée souhaite conserver des niches de savoir dans le domaine de la défense (blindés, artillerie) et de l'autre réduire davantage encore les formations lourdes chargées de ces missions, jugées coûteuses. D'un côté l'objectif d'une armée poursuivant ses efforts d'économie, de l'autre d'une armée plus souple au service des autorités civiles et assumant le rôle de « réserve », pourvu qu'il s'agisse d'engagements limités dans le temps. D'un côté la mention à la mode des menaces informatiques, et de l'autre l'aveuglement sur l'émergence des acteurs violents non étatiques et transfrontaliers.

Passé le compromis politique suisse qui a précédé la publication du rapport, il en reste donc un document qui, pour ne fâcher personne, ne satisfait personne non plus et dessine le projet un peu flou d'une armée toujours plus réduite et meilleur marché, disponible en priorité pour appuyer les autorités civiles, avec quelques centres chargés d'entretenir et de tenir à disposition des compétences-clés.

Le RAPOLSEC 2010 mérite donc les critiques qu'il a reçues. En-dehors des quelques points soulevés ci-dessus, il se refuse toute ambition sous prétexte de conservatisme et de compromis, privant ainsi l'armée d'une ligne claire dont elle a pourtant plus que jamais besoin. Le document précise cependant dans son introduction que le Conseil fédéral « a décidé de raccourcir les périodes qui séparent chaque rapport. Il prévoit, pour l'avenir également, que le dernier rapport approuvé soit, en principe, remanié lors de chaque législature, ou qu'un nouveau soit établi. » De plus, le DDPS exprimera plus précisément sa vision sur l'état actuel et le futur de l'institution dans son Rapport sur l'Armée. Plus qu'une somme de décisions concrètes remises à plus tard avec les débats sur le remplacement des *Tiger*, le Rapport sur l'Armée ou encore le prochain RAPOLSEC, le document condense en définitive ce qui reste d'une profession de foi UDC en matière de politique de sécurité, une fois passée au filtre de la politique fédérale.

R. B

<sup>1</sup> Les anciens confédérés craignaient que les armées permanentes ne servent à opprimer le peuple pour le compte du Pouvoir. On retrouve par exemple une illustration de cette prudence dans les constitutions de 1848 et 1874 (art 13) qui interdisent à la Confédération l'entretien de troupes permanentes.