

La politique commune de défense et de sécurité de l'UE: un défi pour l'armée suisse

par Heiko Borchert et René Eggenberger*

La politique de sécurité de la Suisse est en mutation. Après avoir pris, dans le milieu des années 90, des mesures en faveur d'un renforcement de l'engagement de la Suisse en matière de sécurité européenne, le Conseil fédéral a présenté, en 1999, son concept de «sécurité par la coopération». Il y décrit les modifications fondamentales intervenues dans le contexte européen et esquisse les conséquences qui en résultent pour la réorientation de la politique suisse de sécurité. Il ne fait aucun doute que la réforme initiée va dans la bonne direction. Mais en comparaison des voisins européens, la réforme est tardive et ignore en grande partie les derniers développements de la *politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*. A l'avenir, cela va s'avérer particulièrement problématique, comme nous allons le démontrer en évoquant les défis auxquels l'armée suisse est confrontée.

Nous commençons par une analyse critique des innovations principales apportées par la «sécurité par la coopération» en avançant la thèse que les efforts de réforme sont prisonniers de 4 contraintes, la concordance, la neutralité, le système de milice et le plafond de ressources, ce que nous appelons la «*prison dorée*». C'est ce qui a grandement contribué à faire que la réforme actuelle n'a plus été capable d'optimiser le présent système. Cela signifie également que les marges de manœuvre existantes ont été totalement épuisées par la démarche choisie. Nous en concluons que les réformes futures de la politique de sécurité et de l'armée doivent emprunter des voies tout à fait nouvelles.

Au chapitre II, nous examinons les progrès récents accomplis dans la concrétisation de la PESD et mettons en lumière deux tendances qui prennent de plus en plus d'importance: la spécialisation des rôles et la mise en commun des ressources militaires nationales au niveau européen. Face à ces tendances, la Suisse doit prendre une position claire. C'est de celle-ci qu'il sera question au chapitre III où nous évoquerons la recherche de partenaires stratégiques, la réorientation de la politique d'armement et la nécessité d'adapter les processus de planification en matière de politique de sécurité et d'armée. Au dernier chapitre, nous tirons la conclusion suivante: à l'avenir, la capacité de l'armée à s'adapter à la situation stratégique en répondant aux questions situées à l'interface entre la politique et la défense sera beaucoup plus importante que la faculté d'adaptation opérationnelle et tactique.

1 La politique de sécurité de la Suisse est enfermée dans une «*prison dorée*»

10 ans après la fin de la guerre froide et au vu des conflits dans les Balkans et du débat européen sur la politique de sécurité, qui gagne en dynamisme, il était temps que le Conseil fédéral présente en 1999 sa conception de la politique de sécurité de la Suisse. Se fondant sur les récents développements de la situation, le Rapport sur la politique de sécurité 2000 (Rapolsec 2000) plaide pour une «sécurité par la coopération» à l'intérieur du pays et à l'extérieur. Ce faisant, le rapport procède à un déplacement de l'importance relative des diverses tâches stratégiques. *La promotion de la paix et la gestion des crises* sont considérées comme prioritaires, puis viennent *la prévention et la maîtrise des dangers existentiels* à l'intérieur du pays (aide lors de catastrophes naturelles, protection de personnes et d'ouvrages

importants, lutte contre le crime organisé et le terrorisme). La *défense* ne figure qu'en troisième position.

A notre avis, il ne fait aucun doute que la devise «sécurité par la coopération» est une bonne réponse aux défis du XXI^e siècle. Toutefois, le débat actuel sur la réforme de l'armée montre que le terrain a été mal préparé en politique intérieure. Le Rapolsec 2000 reste général sur bien des points et des questions essentielles nécessitent une interprétation. Lors de l'élaboration du concept, il est apparu indiqué, pour des raisons de politique intérieure, d'éviter un large débat de fond sur les changements opérés quant à l'importance relative des diverses tâches stratégiques. Or aujourd'hui, cette décision s'avère être un inconvénient, en particulier pour la réforme *Armée XXI*.

La procédure choisie est due au fait que *la politique de sécurité de la Suisse est enfermée depuis des années dans une «prison dorée» constituée essentiellement par les quatre contraintes générales que sont la neutralité, le système de milice, la concordance et les plafonds de ressources (cf. graphique) dont les interactions conduisent à une situation totalement bloquée*. Le système de concordance, avec son souci du consensus rend difficile la prise en compte d'idées qui s'écartent trop du statu quo ou le mettent même en question. Cela se manifeste dans le fait que les décideurs politiques, malgré les changements importants intervenus dans le contexte européen, *ne jugent pas nécessaire de repenser fondamentalement, voire d'abandonner la neutralité*. Aussi la «sécurité par la coopération» ne tient-elle pas debout dans une optique de politique intérieure. Cela complique particulièrement la planification des nouvelles missions de l'armée qui doit concilier conceptuellement défense autonome ou en coopération et développement de forces de réaction aux crises et cela ralentit le rythme des innovations. Comme on reste attaché à la neutralité, on n'a aucune raison d'abandonner le système de milice ou de se livrer à un débat de fond sur l'ampleur du budget de la défense en général et sur la répartition des moyens financiers entre les divers secteurs. A vrai dire, *le système de milice complique le recrutement en vue d'engagements internationaux* et les ressources financières sont réparties de manière non-optimale sur l'ensemble des prestations de l'armée sans qu'il soit possible de fixer des priorités.

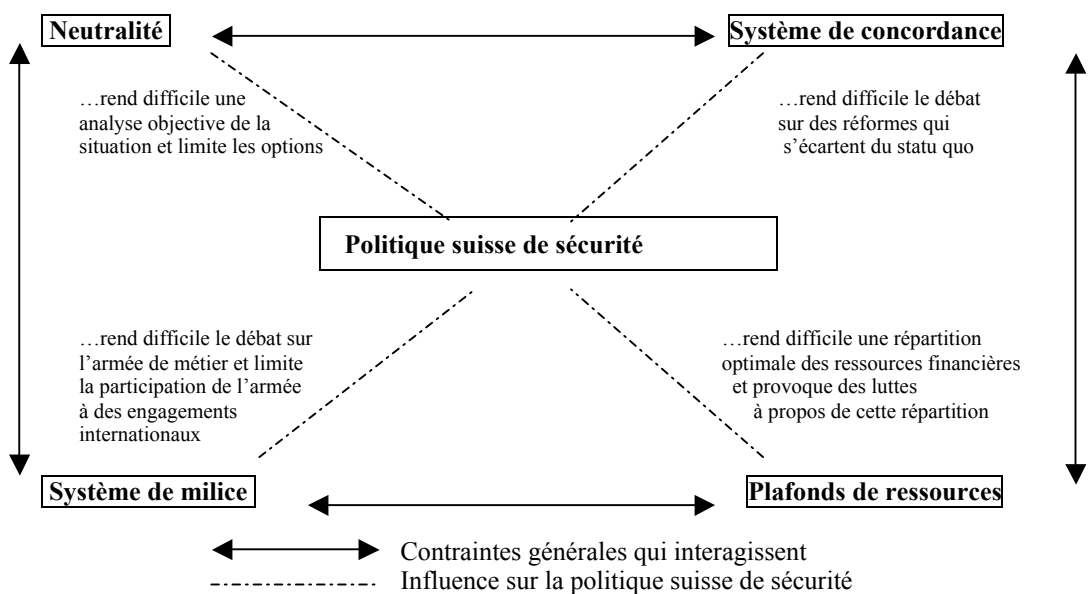


Tableau 1: La prison dorée de la politique suisse de sécurité

Etant donné cette situation initiale, on ne s'étonnera pas que la liberté des planificateurs d'*Armée XXI* ait été considérablement limitée. Il en est résulté une réforme de l'armée et de la sécurité qui se préoccupe trop de la politique intérieure de la Suisse et trop peu des changements intervenus en Europe. Certes, selon une tradition bien helvétique, elle est orientée vers le présent, mais guère vers l'avenir. Cela vaut particulièrement pour l'armée qui est mal préparée aux missions essentielles citées dans le rapport 2000 sur la politique de sécurité (p. ex. les engagements internationaux en faveur de la paix, la défense en coopération avec des forces étrangères).

Ainsi, dans notre esprit, il est clair que la procédure de réforme choisie a été exploitée à fond. Contrairement aux réformes antérieures qui ont été conduites de manière pragmatique et évolutive, *le développement des forces armées consécutif à Armée XXI devra être incomparablement plus révolutionnaire*. Il faut donc premièrement abandonner l'idée que la politique de sécurité et l'armée peuvent être réformées profondément tous les 5 à 10 ans. *L'avenir exige au contraire des modifications et une planification permanentes («Rollende Planung»)*. Deuxièmement, la collaboration entre le pouvoir politique et l'armée doit être considérablement améliorée et resserrée et c'est au pouvoir politique qu'il incombe de créer les conditions générales nécessaires. Troisièmement, *il faut, par des moyens politiques, faire sauter la «prison dorée»*. *Il suffirait de supprimer un seul de ces aspects pour que tout l'édifice s'écroule. Cela permettrait alors d'effectuer les changements nécessaires*.

2 Développements européens

2.1 La PESD prend forme

Le débat sur l'aménagement concret de la PESD s'est poursuivi au cours des derniers mois à un rythme rapide. Même s'il existe des divergences de vues entre les pays de l'UE, celle-ci a nettement pris forme dans le domaine de la politique de sécurité et de défense aussi bien au plan institutionnel qu'en ce qui concerne les forces armées mise à disposition – 100 000 hommes, 400 avions et 100 navires. Cela étant, pour ce qui est de la planification en matière de politique de sécurité et plus spécifiquement de l'armée, nous partons de trois hypothèses:

1. L'architecture de la sécurité en Europe est solide. Les structures et les instruments créés continuent de se développer et soutiennent une efficace politique commune de sécurité des Etats européens. L'OTAN reste dans un proche avenir l'alliance militaire la plus efficace et constitue ainsi la base à partir de laquelle se développent les forces européennes de réaction aux crises. En outre, la PESD gagne en dynamisme et doit absolument être prise en compte dans les réflexions de la Suisse.
2. Pour la Suisse, l'intégration politique et militaire dans les structures européenne et transatlantique est un moyen d'améliorer sa propre sécurité. Elle souhaite donc s'intégrer activement à plus ou moins longue échéance dans la structure de sécurité de l'UE.
3. L'intégration de la Suisse en matière de politique de sécurité implique l'adéquation de ses forces armées aux armées européennes quant à la doctrine, à la conception, à l'instruction et à la technologie.

Bien qu'elle soit directement concernée par les développements européens, la Suisse – contrairement aux candidats officiels à l'adhésion à l'UE – ne dispose pas jusqu'ici des arrangements institutionnalisés qui lui permettraient d'engager le dialogue avec l'UE sur ces questions. Aussi est-il d'autant plus important que les centres de planification politiques et militaires montrent dans des travaux préliminaires quelles sont les conséquences pour le pays

des récents développements de la PESD, quelles options s'offrent à la Suisse et quelles mesures doivent être prises. Il est capital d'avoir un concept fondé sur l'idée d'une *grand strategy*, c'est-à-dire de partir d'une conception de la politique de sécurité exhaustive englobant des instruments militaires et non militaires et qui soit adaptée aux autres politiques de la Suisse (commerce extérieur, intégration, etc.) et prépare différentes options décisionnelles.

Il nous semble que le débat autour de ces options dans le domaine des forces armées va devoir tenir compte de deux évolutions: la spécialisation des rôles et le regroupement des ressources nationales au sein de l'UE (*pooling of resources*). Ces deux aspects soulèvent pour la Suisse des questions capitales en ce qui concerne le choix de partenaires stratégiques, la politique d'armement, l'harmonisation de la planification nationale en matière de politique de sécurité et d'armée avec les efforts européens. Nous partons de l'idée que les développements esquissés nécessiteront de plus en plus, à long terme, une capacité d'adaptation stratégique de l'armée qui ne pourra être garantie que si les planificateurs politiques et militaires collaborent plus étroitement que jusqu'ici.

2.2 Spécialisation des rôles et mise en commun des ressources en Europe

La guerre du Golfe (1990-1991) et l'engagement militaire en ex-Yougoslavie (1992-1995) ont montré que, par rapport aux Etats-Unis, l'Europe présente des manques importants au plan militaire. Cette constatation a été renforcée par les expériences récentes dans le cadre de l'opération *Allied Force* au Kosovo (1999). Il est évident, maintenant, que les faiblesses européennes en matière de commandement et de conduite, des transports aériens et maritimes, du soutien logistique, de la reconnaissance ainsi que de l'utilisation des armes de précision se manifestent justement dans les domaines essentiels pour la réussite des *missions de Petersberg*. L'analyse de ces manques est liée à la reconnaissance du fait que les milliards nécessaires pour y remédier ne peuvent pas être apportés par les nations prises isolément et qu'il est plus raisonnable de les mettre en commun. Aussi un intense débat s'est-il développé récemment au niveau européen à propos des possibilités et des risques de la spécialisation des rôles et de la mise en commun des ressources.

L'idée de la *spécialisation des rôles* part essentiellement de la constatation que les forces armées nationales disposent d'avantages relatifs qui peuvent être mis en œuvre de façon optimale si leurs ressources se concentrent avant tout sur leur mise à disposition au lieu de vouloir couvrir tout l'éventail des prestations. L'origine de ces avantages est diverse. Ainsi, l'armée de l'air allemande possède, avec ses *Tornados ECR*, un instrument efficace pour détruire les systèmes de défense antiaérienne de l'adversaire. Contrairement à beaucoup d'autres Etats européens, la doctrine de sécurité de la France et de la Grande-Bretagne prévoit que l'armée doit être en mesure d'imposer les intérêts du pays outre-mer, si bien qu'ils ont investi dans les moyens nécessaires. Dans le cadre d'une spécialisation des rôles, ces moyens seraient harmonisés et développés. Cette spécialisation présente l'avantage, au plan européen, de permettre un développement plus efficace des forces armées et de leurs missions de même que l'utilisation plus efficace des moyens qui sont de plus en plus limités. Parallèlement, on espère que cela incitera fortement à harmoniser l'industrie d'armement européenne qui est encore très dispersée.

Cependant, il existe également des obstacles non négligeables au développement rigoureux de la spécialisation des rôles. Premièrement, il faut mentionner les risques politiques. Si par exemple un pays se spécialise dans la défense contre les mines, d'autres pays pourraient

demander à bénéficier de cette spécialisation lors d'un conflit qui pourrait être contraire aux intérêts du pays disposant de cette compétence. Deuxièmement, le renoncement conscient à certaines compétences militaires en faveur d'autres pays constitue une question politique explosive. Mais cela ne doit pas nous faire oublier que de telles décisions sont déjà une réalité: deux Etats de l'UE ne possèdent pas d'avions de combat et l'éventail opérationnel des appareils des treize autres membres est limité. De même, trois des treize Etats de l'UE qui ont un accès direct à la mer – la Belgique, l'Irlande et le Portugal – ne possèdent pas de sous-marins. Troisièmement, il faut s'attendre à ce que les Etats recherchent une spécialisation avant tout dans les domaines où ils disposent déjà de compétences spécifiques. Ce qui, dans une optique nationale, paraîtra représenter une contribution précieuse pourra être jugé autrement dans une perspective européenne soit que la capacité mise à disposition soit redondante, soit qu'elle concerne un domaine qui n'est pas décisif pour les opérations militaires prévues. Comme nous allons le voir, ces problèmes peuvent être surmontés grâce à un contrôle *top down* de la spécialisation des rôles.

Une affectation de ressources plus efficace constitue également l'élément moteur de la *mise en commun des capacités nationales* au plan européen. Elle vise avant tout, grâce à une combinaison des compétences existantes mais en partie «dispersées», à créer une valeur ajoutée qui dépasse nettement celle des compétences nationales prises isolément. Comme le montrent les exemples pratiques suivants, on peut tout à fait combiner la mise en commun des ressources et la spécialisation des rôles:

- Les avions de reconnaissance AWACS de l'OTAN sont stationnés en Allemagne, enregistrés sous pavillon luxembourgeois et ont un équipage multinational.
- La Belgique et les Pays-Bas ont mis en commun des éléments importants du commandement de leurs forces navales.
- L'Allemagne et la Grande-Bretagne travaillent ensemble à l'élaboration de concepts et de mesures destinés à neutraliser les systèmes de DCA adverses.

A l'avenir, il s'agira d'étendre les expériences positives de ces projets et de projets analogues aux domaines dans lesquels les forces armées européennes présentent des manques. Ainsi, dans le cadre de l'acquisition de l'avion de transport Airbus 1-400-M, il a été proposé de créer dans un pays un centre de maintenance dont la direction sera commune. De même, on songe à concentrer sur un pays la formation des pilotes des Etats qui participent aux programmes *Eurofighter* et *Joint Strike Fighter*. Des réflexions semblables sont menées à propos du développement de capacités de transport maritime communes (Pays-Bas, France, Allemagne), à la construction de satellites communs (France et Allemagne) et à la création de capacités européennes communes dans le domaine de la reconnaissance, des drones et du combat *search and rescue*.

Pour exploiter à fond le potentiel que recèlent la spécialisation des rôles et la mise en commun des ressources, il nous paraît important de contrôler ces deux processus au plan européen selon le principe *top down*. A notre avis, trois thèmes sont concernés ici:

1. Livre blanc: Si des pays continuent, faute d'intérêts communs, à redouter de s'exposer à des conflits à cause de leur spécialisation, il convient de commencer par renforcer la base d'intérêts communs. On pourrait par exemple rédiger un livre blanc sur la politique européenne de sécurité et de défense. Cela pourrait contribuer à combler le fossé qui existe actuellement entre les objectifs politiques de l'UE et les efforts concrets visant à appliquer les *headline goals*.

En outre, ce livre blanc préciserait les opérations militaires que l'on attend de l'UE et apporterait une contribution importante à la sensibilisation à la politique intérieure et à l'établissement d'un consensus.

2. *Planification et certification:* Au plan européen, il faut renforcer la capacité à planifier en commun les forces armées. Et étant donné tout ce que nous savons maintenant, il s'agit de ne pas dupliquer la compétence de l'OTAN dans ce domaine. L'UE va plutôt avoir recours à cette compétence de l'Alliance atlantique. Mais il faudra qu'elle insiste pour que le mécanisme de contrôle des efforts nationaux soit renforcé. Le *planning and review process* de l'OTAN est certes un instrument utile pour évaluer les progrès de l'UE mais il ne dispose pas de mécanisme incitant les Etats à respecter véritablement ces objectifs de planification. Dans le cadre de l'UE, il faudra que s'exerce une pression de groupe (*peer group pressure*). Cette dernière proviendra tout d'abord de l'aversion des sociétés européennes et des politiques à l'égard du risque. Des pertes lors d'opérations dues au fait que les troupes d'un des pays impliqués n'ont pas été préparées à leur mission de manière optimale sont politiquement inacceptables. Cela produira un mécanisme de sanction anticipée qui contribuera à la réalisation des objectifs. D'autre part, on peut renforcer cet effet en mettant sur pied au Secrétariat du Conseil des ministres un groupe de travail de planificateurs militaires qui contrôlera les mesures prises par les Etats membres et en révélera les manquements par le biais du *naming and shaming* ou en demandera la correction.

3. *Financement:* A plus ou moins long terme, il s'agira de doter l'UE d'un budget de la Défense. D'une part, ce budget aiderait par exemple à financer des projets communs d'armement comme la construction de l'avion de transport Airbus A-400-M ou des opérations communes. D'autre part, il faut tenir compte du fait que la spécialisation des rôles, malgré tous les efforts d'économies, devra, dans certains domaines, être redondante. Cette procédure empêchera que le retrait d'un pays mette en péril une opération et elle garantira en même temps l'endurance des troupes. Pour prendre des mesures dans ce sens, il est indispensable que les missions soient identifiées, définies et financées au niveau européen.

3 Conséquences pour la Suisse: il faut absolument qu'elle prenne position

Désormais, les planificateurs suisses de l'armée devront s'intéresser de plus près à l'europanisation de la politique nationale de sécurité et de défense. La Suisse étant située au cœur de l'Europe, la défense indépendante et basée sur le territoire perd de plus en plus son fondement et sa crédibilité. Le hiatus accru entre l'évolution au niveau européen et l'attachement de la Suisse – motivé par des questions de politique intérieure – à une défense complète et autonome conduira tôt ou tard à un débat de fond sur la doctrine actuelle, la structure et la taille de l'armée.

Si l'on se fonde sur les expériences récentes, il faut s'attendre à ce que le débat n'ait plus lieu uniquement au niveau d'un duel émotionnel gauche/droite, mais qu'il traverse tout le paysage politique. Il pourrait aboutir à des conclusions surprenantes qui, dans le meilleur des cas, conduiraient à transformer radicalement l'armée et, dans le pire des cas, à la remettre fondamentalement en question. Aussi la spécialisation des rôles et la mise en commun des ressources dans le cadre de la PESD peuvent-elles contribuer à faire sauter la «prison dorée» dans laquelle est enfermée la politique suisse de sécurité et à surmonter le «point mort» qui a été atteint dans le développement de l'armée suisse.

Certes, il ne faut pas se bercer d'illusions: des forces armées qui, dans le cadre de la spécialisation des rôles, ne peuvent forcément plus être opérationnelles qu'en tant qu'éléments d'une structure de sécurité commune, ne devraient pas être automatiquement moins coûteuses. C'est en élaborant différents «concepts de rôles» que l'on pourra mieux voir quelles économies on pourrait faire. De toute façon, on peut affirmer dès aujourd'hui avec certitude que les moyens mis en œuvre rendront l'armée suisse plus efficace et plus facile à justifier à l'avenir. parce que la spécialisation des rôles conduira à une utilisation plus focalisée des ressources nationales qui sont de plus en plus limitées et à de meilleures performances dans le rôle qui sera choisi. En même temps, la spécialisation des rôles ouvrira à la Suisse l'accès aux capacités des Etats partenaires qui ne peuvent plus être financées par un seul Etat.

La spécialisation des rôles amènera une très étroite collaboration entre les nations partenaires dans les domaines de la planification des forces armées, du développement de la doctrine, des structures, de l'instruction, de la recherche et du développement ainsi que de l'achat des armements et approfondira le processus d'intégration entamé. Outre les avantages militaires évidents de la spécialisation des rôles, celle-ci devrait favoriser la transparence de la planification et la capacité d'innovation stimulée par l'échange d'expériences. En outre, on peut s'attendre à ce que soient évités – ou du moins réduits – les cavaliers seuls nationaux et surtout les doublons. Le fait que les grandes puissances revendiqueront peut-être le droit de conserver des capacités militaires complètes au niveau national relativise certes la portée de cet argument mais à notre avis, il ne met pas en péril le concept général.

Cependant, la spécialisation des rôles implique des risques et il convient de voir s'ils sont tolérables. Le développement du concept général va jouer ici un rôle décisif. Il faudra examiner les mécanismes de contrôle intégrés comme les *checks and balances*, la dépendance réciproque institutionnalisée à travers la définition des rôles «nationaux» ainsi que les mécanismes décisionnels. Le fait de savoir si la Suisse est prête à courir les risques que représentent les dépendances réciproques est finalement une question politique reposant sur des faits militaires. Pour y répondre, il faut surtout savoir dans quelle mesure on peut parer les risques identifiés en les répartissant (*hedging*). A côté des moyens militaires, des éléments de solution peuvent être trouvés ici dans un choix habile des partenaires.

3.1 Partenariats stratégiques: préparation conceptuelle vs décisions ad hoc

Le caractère généralement imprévisible des crises qui force à agir politiquement pourrait à première vue faire penser que les partenaires de coalition doivent être choisis au cas par cas et que les préparatifs au niveau national visant à assurer l'interopérabilité suffisent amplement. Cependant l'interopérabilité des armées nécessaire aux engagements internationaux ne peut être obtenue que dans le cadre d'une coopération approfondie et de longue durée. Au plan européen, cette idée a déjà conduit à une internationalisation toujours plus importante des forces armées. A cet égard, on a le choix entre trois types différents de coopération: le concept de *lead nation*, dans lequel une force multinationale est commandée par une armée nationale. Le concept de *framework* implique également une force multinationale dont un Etat détermine le cadre et assure le commandement de l'état-major. Finalement, il y a le concept d'*intégration* qui suppose que les états-majors d'une force multinationale sont regroupés et que les partenaires ont les mêmes droits et les mêmes devoirs.

Nous sommes convaincus que si l'on veut que la spécialisation des rôles et la mise en commun des ressources réussissent, il faut être disposé à conclure des partenariats à longue

échéance. Mais sur quelles bases politiques et stratégiques et selon quels critères choisir des partenaires stratégiques ou un système ad hoc apparemment confortable? Pour répondre à ces questions, les décideurs suisses manquent actuellement d'études fondamentales sur le sujet. C'est pourquoi nous proposons ci-dessous (*Tableau 2*) une liste de critères permettant d'identifier des partenaires stratégiques. Cette liste distingue cinq catégories de critères. En premier lieu, il s'agit d'évaluer politiquement les rapports avec les partenaires potentiels. Les similitudes entre les intérêts de la Suisse et ceux du pays tiers en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense ou les relations existant dans d'autres domaines politiques peuvent ici jouer un rôle. Il faut également voir quelle est l'implication du partenaire dans les organisations internationales. Deuxièmement, en fonction des prestations militaires visées par la Suisse, il convient d'analyser les expériences et les principes opérationnels des forces étrangères de même que l'état de leur instruction et de leur armement. Troisièmement, on devrait tenir également compte des expériences historiques communes ou du rôle historique spécifique d'un Etat. Quatrièmement, des facteurs culturels comme une langue commune ou des mentalités semblables sont importants car ils facilitent le comportement et la compréhension dans les engagements. Cinquièmement, il faut prendre en compte des aspects géographiques comme la situation d'un Etat tiers (p. ex. aux abords d'une région en crise) et sa distance par rapport à la Suisse.

Catégories de critères	Exemples
critères politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Similitudes ou divergences entre les intérêts de la Suisse et ceux de l'Etat tiers en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense - Nature et qualité des relations existant entre la Suisse et l'Etat tiers - Position de l'Etat tiers dans le système international (p. ex. nation hégémonique, puissance régionale) - Durée et degré d'implication de l'Etat tiers dans les organisations politiques et économiques internationales (ONU, UE, OSCE, etc.) et son comportement en leur sein. - Système politique de l'Etat tiers (conception de la démocratie) - Marge de manœuvre politique de l'Etat tiers (p. ex. contraintes constitutionnelles)
critères militaires	<ul style="list-style-type: none"> - Prestations militaires visées par la Suisse - Durée et degré d'implication de l'Etat tiers dans des organisations militaires (appartenance à des alliances bi ou multinationales) et son comportement au sein de ces organisations - Engagements effectués jusqu'ici (régions, missions, collaboration avec d'autres Etats) - Structure et conception de la défense - Eléments de troupes prêts à intervenir au plan international - Compétences spécifiques - Degré de développement en matière d'armement et de technologie - Degré de standardisation - Etat de l'instruction - Doctrine d'engagement et processus de commandement - Procédures et rythmes de planification

Critères historiques	- Expériences communes avec l'Etat tiers - Expériences historiques spécifiques de l'Etat tiers («hypothèque historique»)
Critères culturels	- Langue - Mentalité - Attitude de l'opinion publique à l'égard des forces armées en général et des types d'interventions en particulier (p. ex. imposition de la paix)
Critères géographiques	- Situation géographique de l'Etat tiers - Distance de l'Etat tiers par rapport à la Suisse - Particularités géographiques et météorologiques de l'Etat tiers (p. ex. par rapport à des exercices particuliers)

Tableau 2 : Liste de critères servant à identifier les partenaires stratégiques

Les éléments esquissés ci-dessus montrent que la recherche de partenaires stratégiques doit reposer sur des réflexions à long terme qui nécessitent une analyse exhaustive en matière de politique étrangère et stratégique, la prise en compte d'intérêts clairement définis et une stratégie d'ensemble qui, dans le cas de la Suisse, doit correspondre tout particulièrement à la volonté d'intégration du pays. En outre, il faut avoir une idée claire quant à la nature, à l'ampleur et à la préparation des contributions de la Suisse. Cela implique tout d'abord qu'on évalue le poids relatif des prestations militaires et non militaires. Deuxièmement, il faut préciser de quelles organisations internationales la Suisse veut faire partie: le pays va-t-il adopter à l'avenir une politique internationaliste offensive dans le cadre d'opérations menées par l'ONU, l'UE, l'OECE et l'OTAN ou limitera-t-il délibérément sa collaboration? Le développement de la participation au Partenariat pour la Paix s'impose. En outre, il convient de voir dans quelle mesure la Suisse pourrait tirer profit de la participation à des alliances bi ou multinationales.

3.2 Politique d'armement: les limites de l'autonomie sont atteintes depuis longtemps

La réduction continue des forces armées suisses depuis le milieu des années 90 et les moindres besoins en armements qui en découlent ont fait régresser l'industrie d'armement indigène qui ne visait de toute façon par l'autarcie. Aujourd'hui, l'armement est minime et cela contraint à concentrer le développement des compétences en matière d'entretien sur les secteurs importants au point de vue stratégique. Au vu des ressources financières disponibles, les adaptations nationales – souhaitables mais non indispensables – devraient appartenir au passé. A notre avis, une collaboration plus étroite au sens d'une participation à des développements européens devient de plus en plus urgente. Le principe de l'«achat en prêt-à-porter» est certes économiquement valable mais ne répond pas à la vraie question de fond suivante: La Suisse peut-elle encore se permettre de rester à l'écart des projets d'armement européens et soumettre ses armements à une évaluation personnelle?

Les projets d'armement internationaux obéissent de plus en plus à la philosophie des *integrated projet teams*. Ces équipes se composent de représentants des Etats et de l'industrie et ont pour but d'appliquer directement les expériences faites sur le terrain au développement de nouveaux armements. Ainsi, les phases de développement, de production et d'évaluation coïncident.

En revanche, la Suisse suit la plupart du temps une procédure séquentielle au cours de laquelle les armements sont évalués de manière autonome après avoir été déjà utilisés ailleurs. Cette manière de faire présente de graves inconvénients. Elle occasionne des frais supplémentaires, allonge le délai d'acquisition et conduit au fait qu'au moment de la livraison à la troupe, on introduit une technologie dépassée et qu'on risque de «tomber» prématurément dans des programmes de renouvellement d'armement de pays tiers. Ce décalage présente un défaut supplémentaire: au moment où il s'agit de se procurer des pièces de rechange, il arrive que leur production ait déjà cessé. En outre, la Suisse ne profite pas de la possibilité d'échanges d'expériences précieuses et de concertations concernant l'interopérabilité, le stationnement, l'instruction commune et le support logistique commun. Or c'est justement en cela que consiste désormais le défi représenté par l'acquisition d'armements: il doit garantir le transfert de savoir-faire nécessité par l'utilisation, l'entretien et le maniement des armes.

Parallèlement, la dimension politique des programmes d'armement gagne en importance. Les expériences des dernières années montrent que les projets militaires doivent être justifiés de manière plus concise devant le Parlement, les commissions et l'opinion publique. Des indications lapidaires à propos du nécessaire remplacement du matériel vieillissant ne suffisent plus aujourd'hui. Les politiciens évaluent de plus en plus les projets d'armement en fonction de leur intérêt au point de vue de la politique de sécurité. En conséquence, il convient de placer l'utilité en matière de politique de sécurité au centre du débat. Mais une collaboration plus étroite en Europe dans le domaine de l'armement placera le Parlement devant de nouveaux défis: les parlementaires ne se prononceront plus seulement sur l'acquisition de matériel. Ils devront se faire à l'idée que le programme d'armement doit également servir à acheter du savoir et à apporter une contribution financière ou en hommes à des projets européens. Les considérations nationales doivent faire place à une argumentation européenne.

3.3 Adaptation des processus de planification et développement d'une *grand strategy*

Le Conseil fédéral a fait de l'adhésion de la Suisse à l'UE un objectif stratégique. Les planificateurs en matière de sécurité doivent donc analyser les derniers développements de la PESD à la fois au point de vue de leurs conséquences pour la Suisse et des mesures à prendre en conséquence. Cela est nécessaire pour préparer et garantir l'interopérabilité de la Suisse en matière de politique de sécurité. Cela dit, il s'agit d'une tâche ambitieuse car elle doit être réalisée par plusieurs départements.

Si l'on considère l'éventail des missions de Petersberg et des engagements de l'UE dans le domaine de la gestion des crises non-militaires, on se rend compte qu'en Suisse trois départements au moins sont directement concernés: la défense, les affaires étrangères et la police et justice. Au plan stratégique, il en résulte que les processus de planification en matière de stratégie et d'armée doivent être plus étroitement coordonnés. Les nouveaux instruments de commandement en matière de politique de sécurité développés dans le cadre de la récente réforme ne répondent pas encore suffisamment à ces défis. Il existe certes une *commission de la sécurité* et un *organe de direction pour la sécurité* composés de représentants des trois départements mentionnés et d'un *coordonnateur pour la collaboration* disposant d'un *bureau d'appréciation de la situation et de détection précoce*. Cependant les stratégies en matière de politique de sécurité élaborées dans ces groupes sont pour le moment trop orientés vers la défense contre les dangers et les menaces et ne prend pas suffisamment en compte les questions interministérielles et prospectives. D'une manière générale, la

collaboration en matière de planification à long terme et ciblée ne sera possible que si l'on parvient à développer une stratégie commune et exhaustive (*grand strategy*) et à la mettre en œuvre indépendamment des intérêts particuliers de chacun des départements. Cela aura des conséquences d'une portée considérable.

Premièrement, les mutations du *contexte de politique de sécurité* nécessitent un examen approfondi des processus de planification politique au niveau stratégique. Les rapports de politique de sécurité dans leur forme actuelle qui se veulent valables pour une période d'au moins dix ans, sont sans doute dépassés. A notre avis, le passage à un système à réviser fréquemment et à adapter en permanence s'impose. Mais les réformes de ce genre restent incomplètes si on n'assouplit pas en même temps les procédures de financement et de budgétisation imposées par le Département des finances et celles de l'acquisition des armements, afin de pouvoir agir plus rapidement. La faisabilité et les développements de ces adaptations sont actuellement l'objet de réflexions des planificateurs suisses.

Deuxièmement, à supposer que les départements concernés résolvent les problèmes de politique étrangère et de sécurité liés à l'intégration croissante de la Suisse dans la communauté internationale, il faut supposer que celle-ci attendra de la Suisse une contribution équitable quant à sa forme et à son ampleur. Au plan de l'armée, le débat actuel sur les *critères de convergence* (p. ex. dépenses d'armement par rapport au budget de la défense, dépenses d'investissement et de recherche-développement par rapport aux dépenses d'armement) gagnera en importance. Ces critères, qui peuvent d'ailleurs être appliqués à l'engagement non-militaire, constituent les fondements interministériels de la planification et doivent être intégrés dès l'actuelle législature dans la planification du Conseil fédéral. Troisièmement, *au plan spécifiquement militaire*, il faut partir de l'idée que l'UE cherchera à atteindre ses objectifs d'interopérabilité par le biais du *planning and review process (PARP)* de l'OTAN. Aussi les planificateurs de l'armée suisse devront-ils adopter le rythme du processus de planification de l'OTAN et de l'UE. Alors que la Suisse participe aujourd'hui déjà au *PARP*, elle ne dispose pas encore de contacts institutionnalisés avec le *Comité politique européen*, la *Commission militaire européenne* et l'*état-major européen*. Cela rend difficile surtout la planification prospective. Etant donné les liens entre les efforts de l'UE et le processus du *PARP*, il faut supposer qu'à l'avenir, les *partnership goals*, à définir au travers de la participation au Partenariat pour la Paix, représenteront le lien central permettant l'interopérabilité des forces armées pour assurer l'ensemble des missions possibles de défense et celle de Petersberg dans le cadre de l'OTAN et des engagements de l'UE. Mais comme la Suisse n'entretient encore aucun contact avec les nouveaux groupes en charge de la PESD, elle doit choisir les «bons» *partnership goals* toute seule, sans se concerter avec les autres partenaires européens.

4 Conclusion: l'adaptabilité stratégique est plus importante que l'adaptabilité opérationnelle

Avec sa multifonctionnalité, sa modularité plus importante que celle d'Armée 95 et son système de disponibilité souple, Armée XXI possède, dans l'éventail des missions qui lui sont assignées, une *capacité d'adaptation opérationnelle* extraordinaire. De plus, l'élément de réforme visant à optimiser l'instruction est vraiment novateur. Mais au vu des défis européens, l'actuelle réforme de l'armée prend un mauvais départ en accordant trop d'importance à la capacité d'adaptation opérationnelle et en laissant trop de côté l'adaptabilité

stratégique. Cela provient directement du fait que la politique suisse de sécurité est enfermée dans la «prison dorée» dont nous avons parlé.

Le tableau suivant montre les transformations multiples de l'armée suisse depuis l'Armée 61. *En passant progressivement d'une armée autonome, qui devait faire la preuve de sa souplesse face à des objectifs tactiques, à l'armée actuelle qui ne coopère que ponctuellement à des engagements nationaux et internationaux, on se dirige vers une armée d'intégration qui participe systématiquement à des opérations internationales.* Les deux dernières étapes en particulier reposent sur les conditions générales de la politique de sécurité en Europe qui ont considérablement changé depuis 1990. Mais comme nous l'avons montré, il n'en a que partiellement été tenu compte pour Armée XXI. A ce propos, le manque surtout de consensus politique sur la question de savoir si l'armée doit assumer ses missions de manière indépendante ou grâce à la coopération s'avère problématique. Les problèmes résultant des ambitions exagérées (*Überdehnung der Kräfte*) et de l'utilisation sous-optimale des ressources de plus en plus limitées devront être résolus par des décisions politiques cohérentes en vue de la planification de la prochaine armée (*Army After Next*). Cela nous amène au défi central, *l'amélioration de l'adaptabilité stratégique.*

<i>Projet de réforme</i>	<i>Armée 61</i>	<i>Armée 95/Armée XXI</i>	<i>Army After next</i>
Situation	Guerre froide	Après-guerre froide avec affrontements armés dans les Balkans	- UE élargie et politiquement stable - Affrontements armés limités aux marges de l'UE
Défis	Mobilisation d'une armée de terre massive	- Disponibilité opérationnelle échelonnée - Interopérabilité psychologique, matérielle et structurelle	- «Interopérabilité politique» grâce à l'adaptation de la politique étrangère et de sécurité - Recherche de partenaires stratégiques - Coopération en matière d'armements dans le cadre de l'Europe - Adaptation de la planification en matière de politique de sécurité et d'armée
Première mission de l'armée	Instruction	- Engagements (ponctuels) - En Suisse, de nature subsidiaire avant tout - Au plan international, avant tout missions logistiques dans le cadre de l'ONU et de l'OSCE	- Engagements systématiques - Avant tout au plan international dans le cadre complet des missions de Petersberg, avec participation à des missions de l'ONU, de l'OSCE, de l'UE et de l'OTAN - Capacité de défense grâce à la coopération
Nature de l'armée	Armée autonome	Armée de coopération	Armée d'intégration
Adaptabilité	Au niveau tactique	Au niveau opérationnel et tactique	Au niveau politique et stratégique

Tableau 3: Les transformations multiples de l'armée suisse

Le passage extrêmement ambitieux au plan politique et conceptuel de l'armée actuelle de coopération à la future armée d'intégration ne réussira que si la politique suisse de sécurité se libère du corset de la «prison dorée». Cela suppose que les démarches d'intégration en matière de politique étrangère, de sécurité et d'armée se développent de concert. Au plan politique, cela demande avant tout un examen franc et sans tabou du thème de la neutralité. Si à ce sujet

les décideurs optent pour une nouvelle approche, par exemple une solution semblable à celle de la Suède et de l'Autriche et considèrent à l'avenir que la Suisse n'appartient à aucune alliance (*bündnisfrei*), cela aura des conséquences pour la définition des missions de l'armée, le développement du système de défense et l'affectation des ressources. Les planificateurs de l'armée doivent accompagner activement ce processus et le soutenir en élaborant des options solidement argumentées et reposant sur les développements en Europe. Cela implique de la part des chefs de l'armée et des centres chargés de la planification militaire à long terme une sensibilité accrue aux réflexions d'ordre politique et un dialogue permanent avec les décideurs politiques. D'une manière générale, les deux parties ne maîtriseront les défis auxquels elles sont confrontées que si elles commencent par redéfinir les intérêts de la Suisse dans le contexte européen.

Les opinions exprimées ici par les auteurs ont un caractère strictement personnel.

***Heiko Borchert**, docteur en sciences politiques

Né en 1970, il dirige un bureau de conseil en politique et en management (www.borchert.ch). Il a obtenu son doctorat à l'université de Saint-Gall en 1999. Il a été, de 1996 à 1998, collaborateur scientifique du Centre de recherches internationales de l'EPF et de l'Université de Zurich et a approfondi sa thèse dans le cadre du Programme national de recherche 43 (Fondements et possibilités de la politique étrangère de la Suisse). Il a publié de nombreux textes sur la politique de sécurité de l'Europe et de la Suisse.

***René Eggenberger**, docteur ès sciences

Né en 1952, il est colonel de l'état-major général, chef du groupe Planification de prospective de l'état-major général (rene.eggenberger@gst.admin.ch). Il a obtenu son doctorat en chimie inorganique analytique à l'université de Bâle en 1983. A été instructeur de l'infanterie de 1983 à 1988, puis adjoint scientifique de 1989 à 1998 et, à partir de 1990, chef de la section Conduite et engagement, responsable de la planification opérationnelle de l'armée. Pendant l'année 1996, il a suivi les cours de politique de sécurité du *Royal College of Defence Studies* de Londres. Il est planificateur de prospective depuis 1997.

(Une vingtaine d'annotations n'ont pas été traduites, cf. le texte original en allemand)