

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: - (2015)
Heft: [1]: Numéro Thématique DEVA

Artikel: RAPOLSEC 2016 : Cadre politique du DEVA, et bien davantage
Autor: Rösli, Bruno
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-781341>

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: 29.03.2025

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



Les Conseillers fédéraux Ueli Maurer et Simonetta Sommaruga participent à une conférence de presse lors de l'Exercice du Réseau national de sécurité (ERNS 14). Photo © DDPS.

Politique de sécurité

RAPOLSEC 2016 : Cadre politique du DEVA, et bien davantage

Bruno Rösli

Suppléant du chef du domaine Politique de sécurité au Secrétariat général du DDPS

Le nouveau rapport sur la politique de sécurité (RAPOLSEC) paraîtra en 2016 après la procédure de consultation. Ce genre de rapport, attendu avec impatience en Suisse, fait l'objet de grandes espérances dont certaines, inévitablement, restent lettre morte. Il s'agit ici d'expliquer pourquoi, et aussi pourquoi il faut quand même lire ce rapport.

A l'origine, le Conseil fédéral avait planifié le nouveau rapport pour la fin de 2014, avant de le repousser à 2016 pour bien le séparer du Développement de l'armée (DEVA). Il importait de faire comprendre cette procédure à tous, en toute transparence. C'est ainsi que le Conseil fédéral a transmis le message relatif au développement de l'armée en date du 3 septembre 2014 au Parlement, qui en débattait cette année.

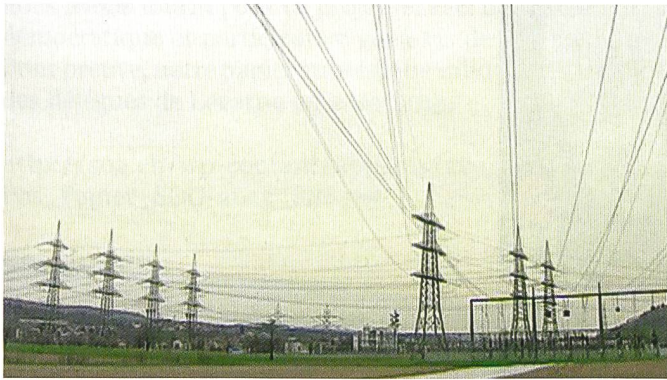
Il est justifié de se demander si une analyse de la situation comprenant l'évaluation des menaces et des dangers ne manque pas aux parlementaires pour délibérer sur le DEVA. La réponse est non, pour les trois raisons suivantes : premièrement, le message sur le DEVA consacre un chapitre à ce sujet, qui actualise les réflexions du RAPOLSEC 2010. Il faut préciser que le DEVA figurait parmi les travaux de concrétisation du RAPOLSEC 2010 et que l'actualisation à laquelle il a été procédé pour le DEVA a servi de point de départ au RAPOLSEC 2016. Deuxièmement, le DEVA et le RAPOLSEC 2016 apportent des perspectives différentes : le DEVA entend adapter l'armée à court et à moyen terme aux défis qui l'attendent sur différents plans (politique de sécurité, démographie, société). Le RAPOLSEC, quant à lui, poursuit une perspective à plus long terme à travers une analyse approfondie de la situation, en particulier de l'évolution des menaces et des dangers, et des conséquences de cette évolution sur les instruments de la politique de sécurité. Troisièmement, le RAPOLSEC n'est pas le seul outil disponible pour analyser la situation : le Service de renseignement de la Confédération fournit un rapport de situation annuel et

l'Office fédéral de la protection de la population procède aux analyses nécessaires des dangers et des risques. De plus, les documents stratégiques et les révisions de la législation en rapport avec les différents instruments de la politique de sécurité complètent ces fondements. Mentionnons à ce titre le Rapport sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (mai 2012) et les rapports annuels de politique extérieure du DFAE. En effet, tant la protection de la population que la politique extérieure font partie intégrante de la politique de sécurité, qui est un processus permanent, et non un objet occasionnel d'étude.

Objectifs et triple fonction du RAPOLSEC

Les rapports sur la politique de sécurité ont pour objectifs de fournir une analyse exhaustive de la situation en Suisse dans ce domaine et de définir les orientations et les instruments de la politique de sécurité. Le RAPOLSEC 2010 énumère ainsi huit instruments : la politique extérieure, l'armée, la protection de la population, le Service de renseignement, la politique économique, l'administration des douanes, la police et le service civil. Et, pour l'heure, il n'y a pas lieu de réviser fondamentalement cette liste.

Sur le plan formel, les rapports sur la politique de sécurité sont adressés par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Dans la pratique, ils ont une triple fonction qui dépasse de loin la simple formulation de directives militaires. Il en découle certains recoupements, voire des conflits d'objectifs. Premièrement, à travers un tel rapport, le Conseil fédéral partage avec la population du pays sa vision de la situation de la Suisse en matière de politique de sécurité. Deuxièmement, le Conseil fédéral présente au Parlement les lignes directrices des révisions à venir de la législation en rapport avec les instruments de la politique de sécurité. Troisièmement, le rapport a un caractère directif pour l'administration fédérale, y compris l'armée. Si les lecteurs du RAPOLSEC sont



Les menaces terroristes et contre les infrastructures critiques exigent une réponse sécuritaire adaptée.

régulièrement déçus, c'est que l'une de ces trois fonctions a plus d'importance pour eux que les deux autres, et donc qu'ils ont davantage d'attentes dans ce domaine précis. Mais le système politique suisse est ainsi fait qu'un rapport sur la politique de sécurité découle forcément d'un accord au sein du Conseil fédéral sur le plus petit dénominateur commun, soit sur des propositions qui obtiennent un large consensus dans l'administration fédérale, y compris le Service de renseignement et l'Armée. Ainsi, dans notre pays, le ministre de la Défense ne peut pas utiliser le rapport sur la politique de sécurité pour faire connaître ses visions d'avenir. A titre de comparaison, en France, la commission chargée de rédiger le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale dispose d'une marge de manœuvre plus grande.

Par ailleurs, les rapports sur la politique de sécurité sont souvent réduits à la thématique des menaces et des dangers, et on en attend qu'ils décrivent ce qui peut arriver de pire au pays. Mais tel n'est pas leur esprit. Il s'agit au contraire d'analyser de manière exhaustive toutes les évolutions globales pour en déduire les répercussions positives et négatives sur la situation de la Suisse en matière de politique de sécurité. Notre avenir sur ce plan y est mis à plat, selon des critères objectifs et identifiables, en évitant toute vaine et dangereuse conjecture.

Cette analyse prend notamment en compte le contexte particulier de notre pays, avec ses acteurs étatiques, non-étatiques et supra-étatiques. Il importe en effet de tenir compte du cadre politique propre à la Suisse (avec la neutralité en point de mire) pour concevoir une politique

de sécurité à la fois réaliste et réalisable. Il faut aussi intégrer l'évolution des exigences politiques. Pour citer un exemple qui concerne l'Armée, pour certains, l'accent s'y déplace depuis quelque temps sur la promotion de la paix, ce qui implique aussi pour eux l'acquisition d'un avion de transport pour ces missions.

Périodicité du RAPOLSEC

Mais faisons un petit retour en arrière autour de quatre dates : 1973, 1990, 2000 et 2010. Tous les dix ans environ, le Conseil fédéral a présenté un Rapport sur la politique de sécurité qui lui a permis de situer les changements importants dans leur contexte, avec un caractère plus ou moins innovateur. En 1973, il a lancé l'idée de défense générale. En 1990, il a montré les perspectives ouvertes par la fin abrupte de la guerre froide. En 2000, il a pris position en faveur de la sécurité par la coopération. Enfin, en 2010, avec le Réseau national de sécurité, il a donné une nouvelle base de coopération aux acteurs nationaux de la politique de sécurité, et tracé les lignes directrices du développement de l'armée. En publiant le RAPOLSEC 2010, le Conseil fédéral a décidé de raccourcir les périodes qui séparent chaque rapport à une législature, soit quatre ans. Entre temps, il s'avère qu'un tel laps de temps est insuffisant compte tenu de notre système politique : les débats parlementaires, l'élaboration des plans de mise en oeuvre (comme le DEVA), l'adoption de ceux-ci et leur délibération au Parlement sont souvent susceptibles de durer plus de quatre ans. Preuve en est qu'en plein débat sur le plan de concrétisation du RAPOLSEC 2010, le nouveau RAPOLSEC aurait dû déjà être élaboré. Cette situation pourrait porter à confusion et nous éloigner de notre but. De plus, il n'est pas forcément nécessaire de repenser les instruments de la politique de sécurité tous les quatre ans au même titre que la situation ne change pas radicalement tous les quatre ans. Sans oublier que, comme mentionné, nous disposons d'autres instruments. Dans ce contexte, on comprend mieux que les attentes (erronées) vis-à-vis du nouveau rapport sur la politique de sécurité soient souvent déçues : loin de toute portée révolutionnaire, ce rapport examine les évolutions en cours.

Réflexions sur le contenu du nouveau RAPOLSEC

Certains éléments méritent d'être soigneusement analysés par le nouveau RAPOLSEC. Car il ne s'agit pas seulement de suivre les événements dans le monde, encore faut-il en déduire les implications pour la politique de sécurité suisse. Si l'on envisage les menaces actuelles, on songe aussitôt à l'Ukraine, à l'Etat islamique et à l'attentat contre *Charlie Hebdo*.

Concernant l'Ukraine : l'annexion de la Crimée par la Russie est une violation du droit international, qui ne peut pas laisser la Suisse indifférente en tant que petit Etat. Dans ce cas, le neutralisme est déplacé. La guerre dans l'Est de l'Ukraine est d'un nouveau type, que l'on pourrait qualifier d'hybride. La Suisse doit se demander à partir de quand, de quelle intensité ou de quelles proportions, la lutte contre certains groupes armés entre dans la notion de défense, en particulier face au phénomène de la

guerre hybride. Notre pays doit fournir aussi des efforts de clarification et de rattrapage dans le domaine de la cyberdéfense. Il ne s'agit pas pour l'armée de lancer des frappes préventives, mais d'être au contraire à même de protéger efficacement ses propres systèmes.

L'Etat islamique (ou EI, appelé aussi Daech) ébranle l'Occident comme le monde musulman par son extrême brutalité. Il attire des fanatiques du monde entier et menace de déstabiliser le Moyen-Orient.

En janvier 2015, le terrorisme islamique a frappé à Paris à travers l'attentat contre *Charlie Hebdo*. Aussi tragique que soit l'assassinat de journalistes et de policiers, l'histoire nous montre que les groupes terroristes ne parviennent pas à détruire un Etat occidental. Ni l'IRA, ni la Fraction armée rouge, ni l'ETA n'y sont parvenues. Mais le terrorisme djihadiste endogène (*home-grown* en anglais) inquiète, car contrairement à ses prédécesseurs, il pourrait toucher le talon d'Achille de l'Europe de l'Ouest: la cohésion sociale. En effet, confrontées aux flux migratoires, les sociétés occidentales ne parviennent pas à trouver un consensus solide pour intégrer les migrants et pourraient se diviser en deux camps, dont les pôles sont chacun susceptibles de durcir leurs positions, avec d'un côté des cercles qui se radicalisent autour de l'idéologie anti-migrations et de l'autre des migrants qui se radicalisent aussi.

Ces exemples illustrent les défis à relever par un Rapport sur la politique de sécurité: il ne s'agit pas avant tout d'identifier de nouvelles menaces, mais plutôt de détecter l'évolution des menaces déjà connues. Ils confirment que la Suisse continue à avoir besoin, pour sa politique de sécurité, d'instruments souples et adaptables. Le nouveau RAPOLSEC doit revoir nos positions à la lumière des évolutions en cours: les répercussions de la crise financière sur la politique de sécurité; la marge de manoeuvre des acteurs non-étatiques; l'importance de l'espace dans une ère de dépendance à l'égard des systèmes par satellite, qui constituent désormais une infrastructure critique pour la Suisse. Il nous faudra aussi tenir compte des résultats de l'examen complet auquel l'ONU est en train de procéder au sujet de ses opérations de maintien de la paix. Enfin, il importe d'analyser les conclusions de l'Exercice du Réseau national de sécurité 2014, qui a montré la nécessité de réformer la gestion des crises à la Confédération.

Pour conclure, mentionnons encore un thème très discuté des Rapports sur la politique de sécurité, à savoir la manière d'appréhender cette notion. Le RAPOLSEC 2010 en donne la définition suivante: «*La politique de sécurité recouvre l'ensemble des mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes pour prévenir, écarter et maîtriser les menaces et les actions politico-militaires ou criminelles ayant pour but de limiter le pouvoir d'autodétermination de la Suisse et de sa population ou de leur porter atteinte. Elle comprend aussi la maîtrise des catastrophes naturelles et anthropiques et autres situations d'urgence.*» Cette explication est un peu longue, et même un peu poussiéreuse. Mais elle reste

valable dans la mesure où ce secteur politique implique plusieurs acteurs de l'Etat et qu'il est donc utile de le circonscrire au mieux. Si la politique de sécurité devait comprendre tous les domaines, il ne serait plus possible de répartir le travail de manière raisonnable. Illustrons cette évidence en reprenant l'exemple des migrations: ce thème ne peut pas être exclu de la politique de sécurité même s'il concerne la politique migratoire et non, a priori, l'Armée, car, en fonction de l'évolution de la situation, l'appui de l'armée pourrait s'avérer indispensable. Mais ce thème ne se rattache pas non plus uniquement à la politique de sécurité, et il serait déplacé de le faire. En fin de compte, le RAPOLSEC a donc pour tâche, à partir d'une analyse prospective fondée sur des repères fiables, d'attribuer les instruments de politique de sécurité en fonction des tâches à remplir, de manière à ce que le système suisse puisse les maîtriser.

B. R.

Cet article reflète l'opinion de l'auteur.

Traduction: Valérie Vittoz / Olivier Gay, Secrétariat général DDPS.

Un carabinier et son FM05 (Minimi). Photo © Bat car 14.

