

Différencier la défense de la sécurité : Mission impossible?

Autor(en): **Warner, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2014)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-781089>

Nutzungsbedingungen

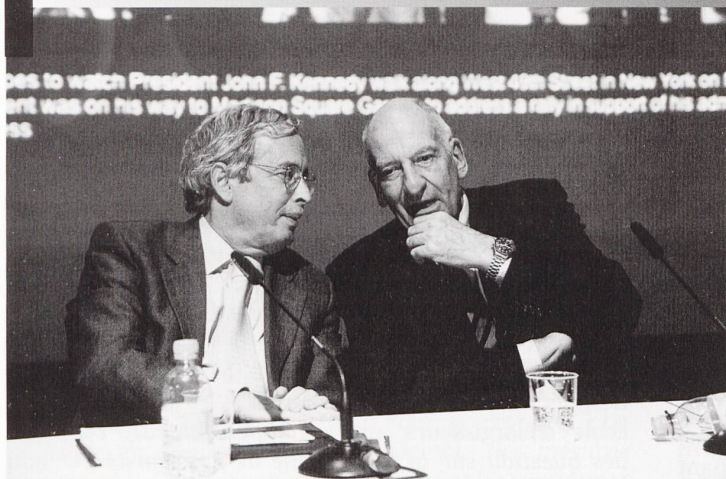
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Daniel Warner, en compagnie de Pascal Couchepin, ancien président de la Confédération.

Photo © Frédéric Penseyres.

Politique de sécurité

Différencier la défense de la sécurité : Mission impossible ?

Prof. Daniel Warner

Directeur adjoint pour les Relations internationales, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Genève

Je suis très heureux et honoré d'être avec vous aujourd'hui, mais honnêtement assez surpris.¹ Je n'ai jamais servi dans l'armée, que ce soit aux Etats-Unis ou en Suisse, et je suis marié avec une ancienne politicienne genevoise largement active au sein du 'Groupe pour une Suisse sans armée.' Néanmoins, je suis un citoyen à double nationalité qui essaie de comprendre les deux pays à travers l'objectif de l'autre. J'aimerais partager avec vous quelques réflexions à propos d'un simple sujet qui, selon moi, est un fléau pour la Suisse ainsi que pour la plupart des pays, y compris les Etats Unis.

Il a été rapporté récemment que le secrétaire de la Défense des Etats Unis « était à la recherche de quelques bonnes idées.² » Son dilemme: comment réduire les dépenses et créer une armée plus petite mais qui soit plus efficace. Plus spécifiquement, il doit choisir entre le maintien de l'effectif militaire en termes du nombre de brigades militaires ou investir en technologies de pointe pour la prochaine génération de nouveaux armements. Aujourd'hui, suite à la fin de la guerre froide et au 11 Septembre 2001, ainsi qu'à un appel ardent pour réduire le budget, ces choix sont très réels.³

Conformément au site internet de International Relations and Security Network « *Le Département Fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports en Suisse est le ministère de la défense de la Suisse... Le DDPS est structuré en quatre secteurs: défense, protection civile, sport et acquisition de matériel militaire.* » D'après le rapport du DDPS 2010, « *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.* »

Outre une réelle différence de taille entre la Suisse et les Etats-Unis, ainsi que le fait que l'un est neutre et l'autre

pas, que l'un a mené et mène encore des guerres tandis que l'autre n'en a pas mené depuis des années, il est tout de même important de relever les différences entre les deux par une analyse de la défense et de la sécurité, principalement en termes du rôle de l'armée en Suisse.

Lorsque je lis des rapports sur le choix de l'armée Suisse de réduire les forces armées à 100'000, d'employer moins de jours de service, d'abandonner certaines casernes et vieux équipements,⁴ je vois des problèmes semblables à ceux des Etats-Unis, et je pourrai éventuellement proposer une ou deux idées dans l'espoir d'être utile.

Pendant la Deuxième Guerre Mondiale et la guerre froide les forces armées des pays occidentaux étaient occupées par la défense contre de possibles attaques externes et focalisés dans la gestion des conflits internationaux à l'étranger. Pendant cette période, les forces armées

1 Une version de ce document a été présentée dans une réunion de la Société militaire de Genève le 24 septembre, 2013. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur qui accepte pleine responsabilité pour leur contenu. Je souhaiterais remercier Albrecht Schnabel et un fonctionnaire du DDPS pour leurs commentaires lors d'un précédent brouillon de ce texte.

2 Thom Shanker, « Pentagon's Questions Now Need Answers, » *New York Times*, August 1, 2013

3 Les Etats Unis ont fait une distinction entre le Département de la Défense, anciennement le Département de la Guerre de 1789-1947, et la sécurité. Le Département de la Sécurité Intérieure (DHS) est un département très récent du gouvernement des Etats-Unis qui a été créé suite aux attaques de Septembre 2001. Il est responsable de la protection et de la réponse des Etats-Unis face aux actes terroristes, aux accidents d'origine humaine et aux catastrophes naturelles. Durant l'exercice budgétaire 2011, le DHS a eu un budget de presque \$100 milliards de dollars. Alors que le Département de la Défense est chargé des actions militaires à l'étranger, le but déclaré du Department of Homeland Security est la préparation, la prévention et la réponse aux urgences internes, en particulier au terrorisme. Le DHS comprend les Services d'Immigration et Naturalisation, les contrôles frontaliers, etc. Le DHS compte environ 200 mille fonctionnaires ; il s'agit du troisième plus grand département à niveau de Cabinet après le département de la défense et celui des questions relatives aux vétérans de guerre.

4 Sylvia Besson, « La Suisse prend un tournant décisif vers une armée de poche, » *Le Temps*, 27 juin.

traditionnelles étaient entraînées pour l'accomplissement de missions militaires traditionnelles qui impliquaient la défense du territoire national. En général, « depuis la fin de la guerre froide les forces armées occidentales ont rempli de plus en plus des rôles et tâches 'non-traditionnels' qui avaient été présumés en dehors de leur conception, but et compétences. »⁵

Plusieurs questions s'ensuivent depuis ces changements :

Quelles étaient les raisons du changement ?

Bien que la défense du territoire national ne peut jamais être ignorée, la primauté de la défense nationale a diminué en importance. Au lieu de menaces territoriales venant de forces exogènes, l'attention s'est tournée vers de nouvelles menaces comme l'économie, l'environnement, l'immigration, les drogues. Ces nouvelles menaces étaient plutôt d'ordre social et politique, focalisées sur des situations internes, que causées par des problèmes externes, bien que beaucoup de risques soient d'origine transnationale. Si les conflits militaires sont encore nombreux, ils sont plus intra-Etats qu'interétatique.

Quelle est la nature de ces changements ?

Ici le changement a été plus subtil. La défense est désormais uniquement une seule tâche parmi le champ plus vaste qu'est la politique de sécurité. Celle-ci est globale et traite de plusieurs formes de risques et menaces. Au lieu de parler de défense, la sécurité est devenue prioritaire et la défense en est un sous-ensemble. Et plutôt que de parler de sécurité de l'Etat, le discours s'est tourné vers la sécurité humaine. La Suisse fait partie du 'Réseau sécurité humaine'.⁶ Au sein du ministère des affaires étrangères, la division politique (DP) IV est devenu la Division Sécurité humaine, faisant partie d'une évolution générale de la notion de sécurité de l'Etat qui tend plutôt vers la notion de sécurité humaine, certainement adoptée sous l'ancien ministre Micheline Calmy-Rey. Notamment, la Copenhagen School of International Relations a mis en garde contre un concept global de sécurité, ce qu'ils appellent 'sécurisation'.⁷

Comment les pays ont-ils réagi ?

Dans la décennie qui a suivi le 11 septembre, « le gouvernement fédéral américain a délégué à 854'000 personnes les plus secrètes habilitations en termes de sécurité, près de trois cents organismes gouvernementaux ont été créés ou réorganisés, et des espaces de bureaux comparables à vingt-deux Capitoles ont été bâtis »⁸ Nous ne pouvons même pas mesurer le coût de ceci.

Dans une étude cartographique de l'évolution des rôles internes des forces armées dans 15 démocraties occidentales, les auteurs énumèrent dix tâches liées à l'application des lois, en plus de celles relatives aux catastrophes :

1) L'ordre public	6) La lutte antidrogue
2) La lutte antiterroriste	7) Le soutien aux grandes manifestations publiques

3) Le contrôle des frontières	8) Les bâtiments de la sécurité du personnel
4) L'application de la loi	9) Les cyber-opérations
5) Les enquêtes sur la criminalité	10) La collecte de renseignements ⁹

Je voudrais aborder en détails comment la Suisse a réagi en analysant le Rapport sur la politique de sécurité du 23 juin 2010, le premier Rapport depuis le 7 juin 1999. A la fin de la guerre froide, il restait des traditionalistes qui voulaient rester dans le cadre de la vision militaire, en traitant de la guerre et de la force. Mais l'on vit grandir de plus en plus, et surtout après le 11 septembre, une école 'd'élargisseurs,' qui « voulaient étendre l'éventail des question sur la thématique de la sécurité... »¹¹ non seulement vers des nouvelles questions mais également vers de nouveaux acteurs au-delà de l'Etat. Le rapport oscillait entre les traditionalistes et les 'élargisseurs,' même si les missions de base des forces armées restaient la défense contre une attaque militaire, le soutien des autorités civiles et le soutien de la paix.

Depuis le début, le rapport souligne à juste titre les changements: « Au nombre de ces nouveautés figure l'élargissement de la politique de sécurité, qui ne se limite plus à la seule notion de défense et à la maîtrise de la violence... » et comprend la sécurité pour l'individu, le canton et les communes. « Il donne une image plus globale d'une politique de sécurité plus proche du citoyen... »¹²

Ce qui est étonnant, pourtant, c'est la hiérarchie des concepts. Le résumé dit clairement: « Les nouveautés concernent aussi la description et l'ajustement des divers instruments de sécurité. Les plus importants et les plus déterminants touchent l'armée... Le rapport donne des lignes directrices pour le développement de l'armée, ses tâches à venir et les moyens dont elle disposera... »¹³ Bien qu'il soit certainement noté qu'un rapport du Conseil fédéral sur le rôle de l'armée est attendu, ce qui m'intéresse c'est que dans le rapport sur la sécurité, l'armée est placée comme un instrument de sécurité, un parmi plusieurs instruments.

5 Albrecht Schnabel et Marc Krupanski « Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces, » DCAF SSR Paper No 7, 2012, p. 5. See also Timothy Edmunds, « What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe. » *International Affairs* Vol. 82, No. 6, 2006. pp. 1059-1075; Albrecht Schnabel and Danail Hristov, « Conceptualizing Non-traditional Roles and Tasks of Armed Forces, » S+F: Sicherheit und Frieden / Security and Peace, Vol. 28, No. 2, 2010, p. 73-80.

6 Voir, Keith Krause, « Towards a Practical Human Security Agenda. » DCAF Policy Paper 26, 2007 et Sadako Ogata « Human Security – A New Response to Complex Threats » *Huffington Post*, May 3, 2013 en référence à la Commission de l'ONU sur la Sécurité Humaine et une réunion de suivi de 10 ans après un rapport de 2003 « La sécurité humaine maintenant, » le 8 mai 2013.

7 Voir, Waever, Buzan, et al. en général et spécifiquement Matt McDonald, « Securization and the Construction of Security, » *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 4, 2008, p. 563-587.

8 t, the UnRachel Maddow, *Drifmooring of American Military Power*. Crown Publishers, New York, 2012, p. 207.

9 Schnabel and Krupanski, *op. cit.*, p. 36.

Le rapport dit clairement, « *La défense n'est certes pas une tâche des plus actuelles, mais reste la mission par excellence de l'armée.* »¹⁴ Il indique que l'armée étant une milice, « *le présent rapport accorde plus de place à l'armée qu'aux autres instruments de la politique de sécurité – non parce qu'elle est plus importante que d'autres instruments, mais parce ce qu'en la matière un vaste débat public est de rigueur et qu'il s'agit ici de présenter les lignes directrices du développement de l'armée.* »¹⁵ Ainsi, dès le début du rapport il est clair que la sécurité est la préoccupation globale; l'armée ou la défense est l'un des outils pour assurer la sécurité. Mais qu'est-ce que la sécurité? Pour le rapport, « *La politique de sécurité recouvre 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.* »¹⁶ En effet, le rapport reconnaît un certain danger de sécurisation: « *Elargir la notion d'intérêt sécuritaire à l'ensemble des intérêts nationaux n'est pas souhaitable...* »¹⁷

Dans le rapport, quelle est la relation entre l'armée et la sécurité? Quand au DCAF nous parlons de SSR ou SSG, en plus de l'armée, nous incluons les gardes-frontières, les services de renseignement, de la surveillance parlementaire, ombudspersons, la justice, la police et même la société civile. Comment le rapport traite ces sujets? En premier, il déclare clairement que « *La probabilité d'une menace militaire... est actuellement très faible* »¹⁸ avant d'énumérer 15 menaces directes et indirectes et présenter plusieurs vulnérabilités telles que l'infrastructure. Il énumère ensuite 4 tâches spécifiques et fondamentales de sécurité:

1. Maintenir l'ordre public;
2. Prévenir et traiter les catastrophes naturelles;
3. Défendre contre une attaque militaire;
4. Protéger les intérêts de la Suisse à l'étranger.¹⁹

Parmi les instruments de la politique de sécurité, 7 sont répertoriés avant l'armée, y compris les Droits de l'Homme et le Droit International Humanitaire, la politique étrangère étant un instrument de la politique de sécurité au même titre que les forces armées.

Le rapport reconnaît que pour l'armée, la défense reste limitée. « *Depuis un certain temps, l'armée doit assumer des tâches supplémentaires: elle renforce la sécurité non seulement contre des agressions militaires, mais aussi en cas d'autres menaces potentielles.* »²⁰ Le rapport poursuit: « *Elle contribue aussi à protéger la population et les conditions d'existence si ces menaces venaient à se concrétiser dans notre pays.* »²¹ Spécifiquement sous contrôle civil, l'armée « *restera dans un proche avenir la plus importante réserve de la Confédération en matière de politique de sécurité.* »²²

Quels sont les avantages de l'armée en termes de sécurité? L'armée en effet a ses avantages, étant placé sous contrôle civil, et plus proche de la population en raison de la milice. Mais, quelles sont les tâches de l'armée?

« *Sur la base d'une vérification régulière des menaces et des dangers, le DDPS en déduit les missions confiées à l'armée.* »²³ « *Les changements que nous connaissons en matière de menace nous incitent toutefois à vérifier l'adéquation des moyens, mesures et installations actuels.* »²⁴ Comment préserver la défense du pays, tout en étant à la fois suffisamment préparés aux différentes menaces à la sécurité? Ici, il y a un paragraphe essentiel qui doit être cité et analysé:

« *Pour l'armée, la stratégie de développement la plus importante, qui se fonde sur l'évolution de la menace, consiste à s'écarter de sa perspective autrefois presque entièrement axée sur la défense territoriale contre les armées étrangères pour devenir un instrument efficace contre des menaces et des dangers de nature diverse, sans abandonner pour autant sa fonction fondamentale: assurer la défense nationale.* »²⁵

En d'autres termes, l'armée doit continuer d'être capable de défendre le territoire contre les menaces traditionnelles, tout en servant de ressource principale dans la boîte à outils du Conseil fédéral pour la protection de la sécurité nationale contre les menaces émergentes de sécurité. Bien que le rapport indique clairement des changements dans la nature des menaces, il souligne aussi clairement que l'armée « *doit prévoir un système de défense global... doit être prête à repousser une attaque militaire.* »²⁶ Est-ce possible? Un pays peut-il avoir une armée qui est à la fois prête à défendre son territoire contre une attaque militaire et aussi préparée pour de nombreux nouveaux problèmes de sécurité qui sont souvent indéfinis? En outre, si l'armée doit rajouter la sécurité à sa fonction de base, le rapport note en bas de page la chose suivante: « *Le Conseil fédéral a décidé, en date du 26 novembre 2008, que le DDPS devait, parallèlement au rapport sur la politique de sécurité, élaborer un plan visant à réduire immédiatement l'effectif de l'armée compte tenu de l'évolution démographique attendue pour la période 2010-2025.* »²⁷

10 Il intéresse de noter que le rapport reconnaît qu'en cas d'accélération des événements de tels rapports seront plus fréquents. « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, » 23 juin, 2010, Rapport ci-après.

11 Buzan "Rethinking Security after the Cold War," *Cooperation and Conflict*, 1997, Vol. 32, No. 1, p. 5. Buzan remarque la conscience croissante de l'importance de l'économie et de l'environnement international pour la sécurité, même avant la fin de la guerre froide. Il est intéressant que Buzan ait eu des difficultés à définir la sécurité, en la réduisant, à la fin, à un acte de discours.

12 Report, p. 4682.

13 *Ibid.* p. 4683.

14 *Ibid.* Il convient de noter qu'il y a eu plusieurs tentatives vaines d'avoir un ministère fédéral de la sécurité.

15 Report p. 4689.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.* p. 4691. Il n'est pas sans intérêt de noter, en termes de prolifération, un rapport de l'Office fédéral de la protection de la population sous le titre « Risques Suisse. » Ce rapport évite sagement tous les aspects environnementaux ou sociaux de la sécurité.

18 *Ibid.* p. 4696.

19 *Ibid.* p. 4708. Il est intéressant de noter que le rapport mentionne les cantons et les communes comme ayant des responsabilités primaires, au titre du concept de subsidiarité

En d'autres termes, lorsque je lis le rapport du point de vue de quelqu'un qui n'a jamais servi dans l'armée mais qui néanmoins aime avoir des instructions et objectifs clairs :

1. L'armée doit être prête à défendre le territoire de la Suisse contre une attaque militaire.
2. L'armée doit également être prête à soutenir les autorités civiles contre les nouvelles menaces de sécurité.
3. L'armée doit s'engager dans des opérations de soutien de la paix.
4. L'armée doit faire toutes les trois tâches avec des ressources réduites, à la fois financièrement et en termes de personnel.
5. L'armée doit faire ceci avec une distinction floue entre les nouvelles menaces de sécurité et les responsabilités de l'armée.

Est-ce que cela est une mission impossible? Les Etats-Unis ont créé un immense complexe de sécurité après le 11 septembre. Outre le cauchemar bureaucratique, ce qui est important à noter est la différenciation entre le ministère de la Défense et celui de la Sécurité intérieure. (Homeland Security nldr.) Ils ne sont pas sous la même ombrelle. La Suisse a pensé créer un département de la sécurité dans les années 1990, qui aurait été séparé du DDPS, mais ceci n'a jamais été réalisé.

Alors qu'il serait inapproprié pour un citoyen naturalisé de faire une proposition semblable aujourd'hui, j'observe quand même que, à mon avis, l'armée suisse a confondu les signaux sur ses objectifs. Dans ce nouvel environnement, les distinctions entre défense et sécurité parfois se superposent parfois; demander aux militaires de faire de la défense et de soutenir les autorités civiles et mener des opérations de maintien de la paix soulève la question de la distinction entre les deux. Principalement, en discutant les budgets, même si le nombre de troupes et le type d'équipements sont importants, les ressources devraient être engagées à partir d'une définition claire des objectifs. Si les objectifs ne sont pas clairement définis, alors les moyens pour réaliser ces objectifs ne peuvent pas non plus être définis.

Quand j'enseignais à New York City, on m'a donné l'instruction de mettre l'objectif de chaque leçon en dix mots ou moins sur le tableau, au début de chaque période. En 2013, à la fin de la guerre froide et après le 11 septembre, j'essaie encore de comprendre les objectifs militaires et le passage de la défense à la sécurité globale. Si le Secrétaire de la Défense des Etats-Unis est à la recherche de quelques bonnes idées, avec toutes ses ressources humaines et matérielles, je ne peux qu'imaginer les difficultés à Berne. J'aurais commencé par une distinction claire entre la défense et la sécurité et le rôle de l'armée dans le nouvel environnement de sécurité. Parce que sans une définition claire des objectifs, il devient impossible de parler des ressources matérielles.

En guise de conclusion, les idées importent, ainsi que les définitions claires et objectives. Et l'on ne peut jamais être totalement sûr. Partir de ces deux énoncés peut nous aider dans l'avenir. Etablir la différence entre défense et

sécurité n'est pas impossible une fois que cette distinction est faite à la lumière des priorités et clairement analysée. J'ai l'espoir que cette brève présentation puisse avoir contribué à mener les réflexions dans cette direction.

D. W.



« Combattre - protéger - aider » – La politique de sécurité aujourd'hui doit également inclure la défense et la gestion de risques non militaires, à l'instar des catastrophes naturelles, des effets des crises même à l'extérieur de nos frontières.



20 *Ibid.* p. 4719.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.* p. 4720. Une partie de la confusion ici peut venir du fait qu'une partie du DDPS qui traite avec les forces armées se nomme "Défense" ou plus précisément "Domaine Défense du DDPS."

24 *Ibid.* p. 4721

25 *Ibid.* p. 4730

26 *Ibid.* p. 4735.

27 *Ibid.* p. 4738 ft 42.