

05.085

**Rapport
sur les structures de conduite de l'armée et les rapports
de subordination**

(en exécution de l'art. 13, al. 2, de l'organisation de l'armée)

du 2 décembre 2005

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur les structures de conduites de l'armée et les rapports de subordination en vous invitant à en prendre connaissance.

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

2 décembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur les structures de conduite de l'armée et les rapports de subordination. Ce rapport doit résumer d'abord les entretiens menés au sein de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-CE) à l'occasion de la procédure d'élimination des divergences relatives à la révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM). Il doit préciser ensuite, sur la base d'exemples concrets, dans quelle mesure les structures de conduite de l'armée ont jusqu'ici donné satisfaction et comment elles ont été mises en œuvre.

La CPS-CE a traité trois questions de fonds: en premier lieu celle des tensions pouvant apparaître dans le domaine de la conduite; ensuite celle d'un échelon de conduite supplémentaire (division) placé entre l'échelon des Forces terrestres et celui des brigades (échelon tactique); et enfin la question de l'alimentation en personnel des états-majors.

Le DDPS traite actuellement ces questions et soumettra au Conseil fédéral des propositions à leur sujet.

Toutefois, l'on peut déjà tirer certaines conclusions quant aux structures de conduite de l'armée: les structures de conduite actuelles ont fait la preuve de leur efficacité à l'occasion de différents engagements et exercices d'états-majors. Sur la base de l'expérience acquise, elles peuvent à tout moment être adaptées à la mission, chaque fois que cela paraît nécessaire ou judicieux.

Par ailleurs, l'ancrage régional, en l'occurrence le contact avec les autorités civiles cantonales est, malgré la réduction du nombre des états-majors, toujours assuré grâce aux quatre régions territoriales.

En outre, le concept de la force de circonstance – la dénommée Task Force – garantit, en toutes situations et dans tous les types d'opérations, une composition de formations d'engagement flexible, modulaire, adaptée à la situation et axée sur la prestation. Avec leur état-major d'engagement (Etat-major des Forces terrestres à partir du 1^{er} janvier 2006)], les Forces terrestres disposent d'un état-major apte à assurer la fonction remplie par un ancien état-major de corps de l'armée 61/95. La planification prévisionnelle d'opérations de type «sûreté sectorielle préventive» a permis de conclure que le modèle de commandement prôné par le plan directeur de l'armée tient compte de la situation du moment, soit des besoins de l'échelon opératif. Aussi, les structures de commandement de l'armée seront analysées dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre de l'étape de développement 2008–2011, et adaptées le cas échéant.

Rapport

1 Motif

En vertu de l'art. 13, al. 2, de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 4 octobre 2002 sur l'organisation de l'armée, le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur les structures de conduite de l'armée et les rapports de subordination. Ce rapport doit résumer d'abord les entretiens menés au sein de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-CE) à l'occasion de la procédure d'élimination des divergences relatives à la révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM). Il doit préciser ensuite, sur la base d'exemples concrets, dans quelle mesure les structures de conduite de l'armée ont jusqu'ici donné satisfaction et comment elles ont été mises en œuvre.

2 Documents de référence

- Organisation de l'armée du 4 octobre 2002;
- Procès-verbal des séances de la CPS-CE des 27 et 28 août 2002.

3 Rétrospective des entretiens menés au sein de la CPS-CE

La CPS-CE a traité trois questions: en premier lieu celle des tensions pouvant apparaître dans le domaine de la conduite lorsque dans un même secteur d'engagement l'on menait simultanément des opérations de sûreté sectorielles et des opérations de défense; ensuite celle de savoir s'il y avait lieu d'intercaler encore ou non un échelon de conduite supplémentaire (division) entre l'échelon des Forces terrestres et celui des brigades (échelon tactique); et enfin la question de savoir comment l'on pouvait garantir l'alimentation en personnel des états-majors.

4 Modèles de conduite (Situation initiale prévalant en septembre 2002)

4.1 Modèle proposé par le Conseil des Etats

Le Conseil des Etats était d'avis qu'avec la suppression des états-majors de corps il manquerait désormais un échelon de conduite entre celui des Forces terrestres et celui des brigades. C'est la raison pour laquelle son modèle subordonnait trois états-majors de division aux Forces terrestres. Ces états-majors auraient été qualifiés pour conduire simultanément des opérations de sécurité sectorielles et des opérations de défense (cf. annexe, illustration 1).

4.2

Modèle proposé dans le plan directeur de l'armée

Le modèle du plan directeur de l'armée prévoyait que les régions territoriales subordonnées aux Forces terrestres, ou les Forces terrestres elles-mêmes (l'Etat-major d'engagement des Forces terrestres [Etat-major des Forces terrestres à partir du 1^{er} janvier 2006] pouvant être engagé au profit de l'Etat-major de conduite de l'armée, à l'instar d'un ancien état-major de corps disponible) prendraient en charge des missions territoriales liées à un secteur avec des moyens attribués provenant des brigades d'engagement, pendant que celles-ci, en opérations de défense, conduiraient le combat interarmes (cf. annexe, illustration 2).

5

Principes régissant la formation d'engagement (Task Force)

La formation d'engagement (Task Force) est constituée en règle générale à l'échelon de la région territoriale ou de la brigade. L'idée directrice est de la «tailler sur mesure» pour remplir une mission militaire spécifique, cela avec des formations d'engagement déliées de leur subordination organique. Les critères suivants sont décisifs pour mettre sur pied d'une formation d'engagement: secteur et type d'opération, début et durée de l'opération, prestations requises et forces nécessaires. D'après ce concept, des forces de circonstance peuvent être constituées de multiples façons, adaptées tant à la situation qu'à la mission. Ce sont là les bases de décision qui ont prévalu à l'échelon de l'armée.

Tableau récapitulatif des avantages et des désavantages des formations d'engagement «taillées sur mesure»:

Avantages	Désavantages
<ul style="list-style-type: none">– On dispose d'une formation d'engagement «taillée sur mesure» pour remplir une mission militaire spécifique;– on peut satisfaire «au plus près» les besoins des autorités civiles, notamment lors d'opérations de sauvegarde des conditions d'existence;– on peut constituer pour chaque type d'opération une formation d'engagement adaptée à la mission;– on peut en tout temps procéder à son renforcement, tant en fonction de la situation que des besoins;– le principe 1 secteur, 1 chef, 1 mission est appliqué.	<ul style="list-style-type: none">– Elle ne dispose pas vraiment d'une structure établie;– des états-majors de brigades de certaines armes spécifiques sont, dans certaines circonstances, amenés à devoir conduire des bataillons d'un type étranger (un état-major d'une brigade d'infanterie se voit attribuer p. ex. un bataillon de chars).

6 Expériences réalisées

6.1 World Economic Forum 2005, Davos

Les prestations militaires subsidiaires fournies en faveur du canton des Grisons à l'occasion du *World Economic Forum 2005* (WEF 05) l'ont été en adoptant la structure de commandement suivante (cf. annexe, illustration 3):

Le Chef de l'armée a assumé l'entière responsabilité des prestations militaires subsidiaires fournies en faveur des autorités civiles. La planification des opérations a été effectuée par l'Etat-major de conduite de l'armée, avec la participation des formations directement subordonnées, le chef de l'Etat-major de conduite de l'armée ayant dès lors pris la fonction de chef d'état-major. Mis en œuvre à cette occasion, le concept de la *Task Force* a été appliqué par deux fois, distinctement: d'une part pour l'engagement terrestre, et d'autre part pour l'engagement aérien.

Cette structure de commandement a donc, avec les adaptations nécessaires, donné satisfaction lors des différents engagements de l'armée au profit du WEF. Il en ressort qu'elle facilite la collaboration directe avec les autorités civiles locales qui, selon le principe de subsidiarité, portent la responsabilité de l'engagement et sont les mandants, en l'occurrence les bénéficiaires des prestations. Par ailleurs, cette structure de commandement modulaire permet de garantir que ce ne seront pas toujours les mêmes formations qui accompliront un engagement subsidiaire en faveur du WEF.

6.2 Exercice d'état-major interne à l'Etat-major de conduite de l'armée

Dans le cadre de sa planification prévisionnelle, l'Etat-major de conduite de l'armée a passé en revue les engagements possibles de l'armée. Il a développé des variantes de structures de commandement possibles à l'occasion d'un exercice d'état-major axé sur le type d'opération «sûreté sectorielle préventive»:

Il s'agissait de tailler une formation d'engagement sur mesure, en fonction d'un secteur, d'une menace et d'une prestation militaire donnés, et de la tenir prête à fournir un effort principal, tant en matière de prestation territoriale que de puissance militaire. La structure de commandement choisie correspondait au modèle du plan directeur de l'armée (cf. annexe, illustration 2). Une conclusion s'impose: ce modèle de structure de commandement tient compte au mieux de la situation du moment (cf. ch. 4.2).

Si l'Etat-major de conduite de l'armée commande à l'échelon opératif et que les composantes de l'armée ainsi que les formations d'engagement le font à l'échelon tactique, les régions territoriales, elles, sont en charge des missions territoriales liées à un secteur. Ainsi les formations d'engagement – en règle générale de la force d'une brigade – composées de manière modulaire et axée sur l'engagement se voient attribuer des missions supplémentaires dans des secteurs soumis à une menace accrue et sont dotées en conséquences d'une puissance militaire accrue. Comme lors d'une opération du type «sûreté sectorielle préventive» il peut s'agir à la fois de protéger par exemple de grands secteurs de frontière, des secteurs-clé, des transversales et des objets importants, voire de faire face à une grave menace pesant sur la sûreté intérieure, l'on évite le mélange des tâches territoriales et des missions de

sûreté sectorielles en séparant d'emblée la responsabilité de secteur entre la région territoriale et la formation d'engagement.

Si un état-major correspondant au modèle proposé par le Conseil des Etats devait mener simultanément à bien des missions territoriales et des opérations de sûreté sectorielles, voire encore conduire des opérations de défense, il serait rapidement débordé, tant au niveau du personnel que par la complexité des missions à accomplir. Il faut là aussi introduire une séparation, tant dans les missions que dans les responsabilités territoriales qui en découlent (régions territoriales et formations d'engagement), tout comme le préconise le modèle prôné par le plan directeur de l'armée.

Voici les conclusions qui peuvent être tirées de l'exercice: L'Etat-major de conduite de l'armée commande les régions territoriales et les formations d'engagement lors d'opérations de sauvegarde des conditions d'existence et de sûreté sectorielles préventives. Par contre, les opérations de sûreté sectorielles dynamiques et d'opérations de défense sont l'affaire des Forces terrestres ou des Forces aériennes. Dans tous les cas, la réserve opérative demeure en main du commandement de l'armée.

6.3 Exercice d'état-major de la région territoriale 2

La situation animée dans cet exercice doit provoquer des engagements subsidiaires au profit des cantons de: AG, BS, BL, SO, LU, NW, OW dans plusieurs domaines techniques.

Pour les forces de sécurité déjà sur pied, les objectifs suivants sont primordiaux:

Maîtrise de la violence, conservation de la liberté d'action de la conduite politique et de ses autorités, assurer le fonctionnement de la société civile et privée ainsi que la protection des bases de leur existence.

Résumé à un point de vue militaire, ces capacités consistent à:

- protéger grandes parties du secteur de la frontière;
- protéger des secteurs clés;
- protéger des infrastructures d'importance nationale ou régionale;
- contrôler l'espace aérien.

Les enseignements au sujet de l'infrastructure de conduite peuvent être résumés de la manière suivante:

Les tâches du domaine du maintien des conditions d'existence, c'est-à-dire les engagements d'appui au profit des partenaires civils se trouvent toujours en concurrence avec les priorités et les contraintes de délais des planifications et des engagements du commandement militaire.

En plus de cela, les régions territoriales restent liées à un secteur. Elles sont à la disposition des cantons et assurent l'ancrage de l'Armée dans la société civile. Les engagements de sûreté sectorielle ont des limites géographiques qui peuvent toutefois s'étendre hors du secteur d'une région territoriale.

Pour l'échelon supérieur à la région territoriale, il en découle deux conséquences possibles:

1. La structure de conduite doit s'adapter à la situation et à la mission. Le mot clé étant «modularité», il peut également signifier lors de la mise sur pied des états-majors: l'intégration des spécialistes ou le renforcement de chaque domaine de la conduite selon les besoins (provenant d'autres états-majors, d'états-majors techniques, d'organisation professionnelle). Dans tous les cas, on prendra un soin particulier à l'articulation de l'état-major.
2. On doit examiner si l'état-major de la région territoriale peut répondre à autant de sollicitations dans une situation aussi complexe et qui normalement ne concernerait qu'un secteur d'engagement bien défini.

Les régions territoriales en qualité de seul partenaire des cantons devraient être déchargées des missions de sûreté sectorielle.

Une formation d'engagement devrait pouvoir être conduite directement de Berne (EM cond A / EM FT) pour des missions de surveillance de secteur ou de sûreté, comme par exemple des tronçons d'autoroute ou des centrales nucléaires. La collaboration avec la région territoriale serait alors à régler dans un ordre d'opération.

La chaîne de commandement est à apprécier et définir par l'EM cond A pour chaque engagement en fonction de la situation.

7 Etape de développement 2008–2011

Dans sa décision du 11 mai 2005 intitulée «Mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral du 8 septembre 2004: Etape de développement de l'armée 2008–2011», le Conseil fédéral a notamment demandé que «le futur des composantes de l'armée soit examiné par le DDPS d'ici au printemps 2006 et qu'une proposition lui soit ensuite soumise».

Le DDPS traite actuellement cette question et soumettra au Conseil fédéral des propositions à leur sujet.

8 Programme de la législature

Le présent projet figure dans le Rapport du 24 février 2004 sur le programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1073, 1088) en tant qu'objet des grandes lignes.

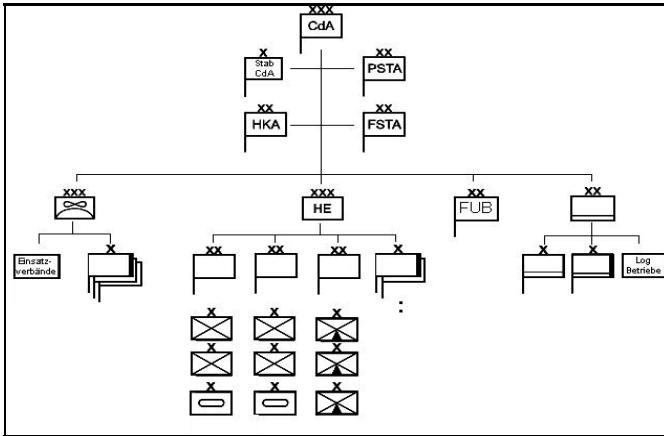
9 Résumé

Voici les conclusions qui peuvent être tirées en ce qui concerne les structures de conduite de la nouvelle armée:

- Les structures de conduite actuelles ont fait la preuve de leur efficacité à l'occasion de différents engagements et exercices d'états-majors. Sur la base de l'expérience acquise, elles peuvent à tout moment être adaptées à la mission, chaque fois que cela paraît nécessaire ou judicieux.

- L’ancrage régional, en l’occurrence le contact avec les autorités civiles cantonales est, malgré la réduction du nombre des états-majors, toujours assuré grâce aux quatre régions territoriales.
- Le concept des dénommées *Task Force* garantit, en toutes situations et dans tous les types d’opérations, la mise sur pied de formations d’engagement flexibles, modulaires, adaptées à la situation et axées sur la prestation à fournir.
- Avec leur état-major d’engagement (Etat-major des Forces terrestres à partir du 1 janvier 2006), les Forces terrestres disposent d’un état-major apte à assurer la fonction remplie par un ancien état-major de corps de l’armée 61/95. Comme cet état-major peut être engagé au profit de l’Etat-major de conduite, la nouvelle armée n’entraîne ici aucun besoin supplémentaire.
- La planification prévisionnelle d’opérations de type «sûreté sectorielle préventive» a permis de conclure que le modèle de commandement prôné par le plan directeur de l’armée tient compte de la situation du moment, en l’occurrence des besoins de l’échelon opératif.
- Parallèlement les structures de conduite de l’armée seront analysées dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre de l’étape de développement 2008–2011, et adaptées le cas échéant.

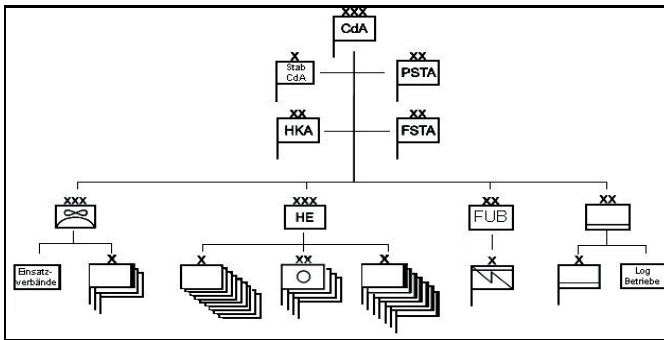
Modèle de structures de conduite proposé par le Conseil des Etats



Source: Annexe au procès-verbal des séances de la CPS-CE des 27 et 28 août 2002

Illustration 2

Modèle de structures de conduite retenu dans le plan directeur de l'armée = état actuel

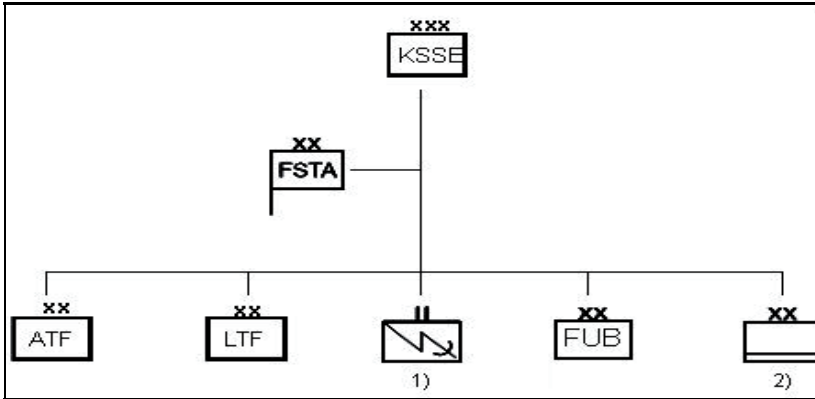


Source: Plan directeur de l'armée XXI du 24.10.01, p. 1011 ss.

Légende (Illustr. 1 et 2):

CdA	EM CdA	Chef de l'armée
Stab CdA	EM planif A	Etat-major du Chef de l'armée
PSTA	EM cond A	Etat-major de planification de l'armée
FSTA	FSCA	Etat-major de conduite de l'armée
HKA	Fo eng	Formation supérieure des cadres de l'armée
HE	Exploit log	Forces terrestres
FUB		Base d'aide au commandement de l'armée
Einsatzverbände		Formations d'engagement ou Task Forces
Log Betriebe		Exploitations de la logistique

Structure de conduite adoptée pour le WEF 05



Légende:

KSSE	CESS	Commandant de l'engagement de sûreté subsidiaire
FSTA	EM cond A	Etat-major de conduite de l'armée
ATF		Air Task Force
LTF		Land Task Force
1)		Bataillon d'ondes dirigées
FUB	BAC	Base d'aide au commandement de l'armée
2)		Base logistique de l'armée

Rapport sur les structures de conduite de l'armée et les rapports de subordination

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.085
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.2005
Date	
Data	
Seite	6557-6566
Page	
Pagina	
Ref. No	10 139 119

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.