

Lausanne, le 24 avril 2019

**Avis indépendant
sur le rapport du groupe d'experts
« Avenir de la défense aérienne »**

Sécurité de l'espace aérien
pour la protection de la Suisse et de sa population

*Professeur honoraire
Claude NICOLLIER*

Table des matières

Table des matières.....	2
Préambule.....	3
Mandat.....	4
Méthode.....	4
1 Opportunité du rapport « Avenir de la défense aérienne ».....	4
2 Diffusion du rapport et connaissance de son contenu.....	5
3 Qualité du rapport.....	5
4 La situation présente et future de la surveillance de l'espace aérien	6
5 Mesures immédiates au niveau de la Cheffe du DDPS	7
5.1 Sanctionner le document « Avenir de la défense aérienne »	7
5.2 Proposer un Arrêté de planification uniquement pour l'avion de combat	8
6 Urgence et facteur temps	8
7 Rappel historique	9
8 Enseignements.....	10
9 Solitude du- ou de la Cheffe du DDPS	10
10 Compétences respectives du Chef de l'Armée et du Directeur général de l'armement ..	11
11 Appréciation géostratégique et géopolitique	11
12 Appréciation de la menace relative aux missiles balistiques.....	12
13 Importance stratégique de l'espace aérien suisse	12
14 La Suisse doit pouvoir protéger son espace aérien elle-même de manière appropriée .	13
15 Les moyens actuels de défense aérienne doivent être renouvelés et complétés	13
16 Investissement à long terme	14
17 En accord avec le Développement de l'Armée	14
18 Options possibles pour le renouvellement des moyens de défense aérienne dans le cadre d'un développement matériel équilibré de l'armée	14
19 Eléments relatifs à l'évaluation	15
20 Aspects relatifs au financement.....	16
21 Climat et nuisances	17
22 Affaires compensatoires et participation industrielle	17
23 Conclusions, appréciation, et recommandations.....	18
23.1 Conclusions et appréciation générale.....	18
23.1.1 Recommandations majeures.....	18
23.1.2 Autres recommandations	19
Annexes	20

Préambule

La version allemande du document « Avenir de la défense aérienne » fait foi.

La traduction en français étant de bonne facture, j'ai ainsi opté de travailler sur cette version afin de gagner du temps et consacrer mes travaux sur le fond plutôt que sur la forme.

Pour mémoire, le document dans sa version française est accessible à toutes et à tous sur le site: <https://www.vbs.admin.ch/fr/defense/protection-espace-aerien.detail.document.html/vbs-internet/fr/documents/defense/s%C3%A9curit%C3%A9espacea%C3%A9rien/Bericht-Luftverteidigung-der-Zukunft-f.pdf.html>

L'Armée suisse se trouve aujourd'hui en pleine transformation. En effet, elle est actuellement dans la phase de mise en œuvre des mesures d'amélioration décidées dans le cadre du projet de développement de l'armée (DEVA). Le bilan de la première phase de mise en œuvre du DEVA est très positif. Dans tous les domaines de l'armée, des améliorations essentielles ont pu être réalisées et le système global fonctionne.

Mon expérience relative à la qualité du travail et aux performances atteintes dans l'engagement des moyens passés et actuels des forces aériennes est très positive. Je reste impressionné par le haut degré de professionnalisme de nos pilotes et équipes de maintenance et de conduite, et par la forte motivation de tous celles et ceux engagé(e)s dans nos opérations aériennes. La perspective prochaine d'une disponibilité 24 heures sur 24 pour la police aérienne est un défi conséquent et une charge supplémentaire, mais donne une forte crédibilité de notre ferme volonté de sauvegarder la souveraineté sur notre espace aérien et de nous défendre si besoin est.

Nous nous trouvons cependant au seuil d'une décision politique vitale pour la survie de la défense aérienne de notre pays.

Tous nos moyens de défense contre avions et nos avions de combat F/A-18 arrivent en fin de vie à l'horizon 2030. Si le processus de renouvellement de ces moyens n'est pas assuré dès aujourd'hui, ce sera la fin non seulement de la police du ciel mais aussi de la défense aérienne. Il est évident que la Suisse ne peut pas se permettre un vide pareil dans son espace aérien d'importance stratégique au cœur de l'Europe. Le projet Air2030 résulte de l'appréciation de l'avenir de la défense aérienne par le groupe d'experts et permet d'apporter une réponse adéquate à ce défi majeur pour notre pays.

Les difficultés rencontrées actuellement (dès le mois d'avril 2019) dans la réalisation des mesures visant à prolonger la durée d'utilisation de nos 30 F/A-18, et la disponibilité réduite de la flotte qui en résulte, montrent clairement l'absolue nécessité du remplacement de cet élément déterminant de notre défense aérienne, et ce sans tarder! Ces difficultés nous rappellent également qu'il ne faudra pas être minimaliste dans le dimensionnement de la flotte d'avions de combat pour le remplacement du F/A-18. Dans l'exploitation d'une machine aussi complexe qu'un avion de combat moderne, des problèmes peuvent survenir et nous surprendre au moment où on s'y attend le moins. Il faut impérativement prévoir une certaine marge.

Mandat

Il s'agit d'effectuer une analyse indépendante du document « Avenir de la défense aérienne » de mai 2017 rédigé par le groupe d'experts pour le prochain avion de combat, sous la direction du Chef de l'Etat-major de l'armée. Les intérêts particulièrement importants concernent:

- La pertinence des éléments traités
- Les conclusions
- Les recommandations
- La pertinence de la combinaison avions/défense sol-air face aux menaces
- La pertinence de l'actualité des éléments

Méthode

- Analyse détaillée du rapport « Avenir de la défense aérienne » du 30 mai 2017.
- Analyse détaillée des recommandations du groupe d'accompagnement sur l'évaluation et l'acquisition d'un nouvel avion de combat du 30 mai 2017.
- Analyse détaillée des exigences relatives à l'acquisition du prochain avion de combat (PAC/NKF) et d'un nouveau système de défense sol-air (DSA/Bodluy) du 23 mars 2018.
- Passage en revue de l'échec en votation de la Loi fédérale sur le fonds d'acquisition de l'avion de combat Gripen (Loi sur le fonds Gripen) du 18 mai 2014.
- Analyse des médias en lien avec le sujet.
- Participation au « Security Forum 2019 » de l'Université de Genève sur le thème de la « Défense aérienne » le 16 février 2019.
- Participation à l'évènement « Air2030: Que le choix d'un avion de combat? » de l'AVIA romande le 2 avril 2019 à Lausanne.
- Mise à jour de mes connaissances d'officier pilote militaire de milice.
- Interviews et entretiens longs et courts avec des personnes-clés dans le domaine concerné.
- Recherche approfondie des éléments essentiels.
- Entretiens avec le Chef de l'Etat-major de l'Armée.
- Rédaction du rapport.
- Contrôle de qualité et remise du rapport

1 Opportunité du rapport « Avenir de la défense aérienne »

Le rapport du Groupe d'experts « Avenir de la défense aérienne » présente les bases conceptuelles nécessaires pour permettre de conduire à l'acquisition d'un avion de combat et d'un système de défense sol-air à longue portée.

Jamais encore, le DDPS n'a disposé d'un document de cette qualité au seuil du lancement d'un projet complexe.

En 2014, lors de l'échec de la votation relative à la Loi sur le fonds Gripen, de nombreux citoyens ont critiqué l'absence d'une doctrine claire et officielle pour l'engagement des moyens de défense aérienne. Par ailleurs, force est de constater que durant le processus ayant mené à la votation, le Conseil fédéral avait changé plusieurs fois son avis sur le dossier entre 2008 et 2014, ce qui a même pu donner l'impression qu'il n'attribuait pas à ce dossier une priorité suffisante et que sa portée n'était pas estimée à sa juste valeur.

Cette fois-ci, la leçon a été tirée et la doctrine est bien là, et robuste. C'est un excellent point de départ.

2 Diffusion du rapport et connaissance de son contenu

Tout d'abord, je me permets de relever une phrase en page 11 du rapport qui est, selon moi, inappropriée: « Ce rapport ne traduit pas le point de vue officiel du DDPS sur la question de l'acquisition de futurs avions de combat, ... ». Cette phrase est répétée en page 26 du rapport.

Au vu de la composition de l'équipe d'experts à l'origine de ce document, il est évident que personne d'autre ne serait à même de faire une appréciation plus judicieuse et professionnelle que ce que nous avons le privilège de lire.

A mon humble avis, cette phrase en pages 11 et 26 est malheureuse. Elle est l'expression d'une retenue et d'un excès de modestie regrettables.

De plus, à mon sens, le Chef de l'Armée et le Directeur général de l'armement auraient dû signer le document et déclarer ce travail comme étant « La doctrine » valable pour l'engagement des moyens de défense aérienne et qu'elle représentait les fondements déterminants pour tous les travaux en aval relatifs de près ou de loin au projet Air2030.

J'ai aussi pu me rendre à l'évidence, au travers de mon réseau dans le monde sécuritaire et de l'aviation militaire de milice, que le contenu de ce document n'est pas suffisamment connu et que beaucoup de « pseudos experts » continuent à dispenser leurs opinions et leurs avis personnels qui n'ont aucun rapport avec la ligne très professionnelle du projet. Si le terrain de la communication n'est pas suffisamment alimenté par la voix officielle, il est immédiatement occupé par d'autres éléments qui perturbent voire polluent le débat et peuvent nuire au projet de la Confédération.

Nous disposons de presque deux années jusqu'à la décision du type d'avion. Ce temps doit être utilisé pour une communication intensive et une bonne diffusion de ce rapport – ou tout au moins de son contenu – pour alimenter une saine discussion de fond, plutôt que des bavardages sur les types d'avions entrant en ligne de compte.

Je suis aussi surpris de prendre connaissance du fait que de nombreux officiers supérieurs de notre Armée ne semblent pas avoir pris connaissance du contenu de ce document alors qu'ils sont tous concernés par l'avenir de notre défense aérienne et indirectement de l'armée. En effet, une armée sans défense aérienne n'a aucune chance de pouvoir remplir sa mission avec succès.

3 Qualité du rapport

La qualité de ce document est d'un très haut niveau. Il couvre un sujet extrêmement complexe de manière accessible à tout un chacun. Il est complet et bien équilibré entre avion de combat et défense sol-air. Il définit clairement l'allée dans laquelle les besoins peuvent être plus précisément définis au cours de l'évaluation.

Il tient parfaitement compte des dernières adaptations des bases légales (je renonce à les rappeler ici – elles sont mentionnées sans exception dans le document).

Il est cohérent avec les derniers règlements de conduite de l'Armée, par exemple avec la « Conduite opérative 17 ».

J'ai appris que les constructeurs d'avions et les pays intéressés par nos prochaines acquisitions ont relevé avec un profond respect la qualité de ce travail et ont de ce fait adapté leur manière de présenter leur produit à la Suisse.

Le point parfois critiqué est son volume imposant de 198 pages. Je ne partage pas ce point de vue puisque le document est bien structuré et que l'on trouve facilement le sujet particulier que l'on recherche. Il est cependant évident que pour en assurer la communication efficace, un gros travail de production de résumés (flyers) reste à faire. Lors de mes interviews, j'ai appris que des propositions de flyers avaient été rejetées par la communication du DDPS en 2017 et en 2018. Dommage.

4 La situation présente et future de la surveillance de l'espace aérien

Un point auquel j'ai été rendu attentif lors de mes entretiens, et que j'ai constaté moi-même, est le peu de place consacré à la chaîne C3 (command/control/communication) dans ce document. Or, cet élément est absolument central pour gérer la défense aérienne. Ce point devra encore être détaillé de manière approfondie, et tout spécialement en relation avec la capacité de connectivité respective de chacun des avions évalués. Il est fort probable que cette capacité de connectivité varie sensiblement d'un type d'avion de combat à l'autre. Cet aspect mérite une attention particulière lors des évaluations et des décisions futures sur le choix final du type d'avion.

Au vu des capacités opérationnelles nouvelles que vont apporter les acquisitions envisagées en avions de combat et en défense sol-air, il s'agit d'assurer que les mises à jour du système de surveillance de l'espace aérien soient capables d'intégrer ces nouvelles technologies, et ne deviennent pas un goulet d'étranglement et le point le plus faible de la chaîne de conduite de la défense aérienne (cf. aussi l'annexe 4).

En approfondissant la question, on constate que Florako, le système actuel de surveillance de l'espace aérien et de conduite des opérations aériennes, permet, en réseau avec d'autres systèmes militaires et civils, de générer et de représenter une image actuelle et complète de la situation aérienne et de mettre à disposition des outils de conduite et d'aide à la décision pour assurer la sécurité aérienne, la conduite des opérations et la défense aérienne.

Le système Florako a été acquis avec le programme d'armement 1998/1999 et se compose de plusieurs éléments. Les radars primaires et secondaires sont indispensables à la couverture radar de l'espace aérien. A l'exception des radars des aéroports de Genève et Zürich, l'entreprise Skyguide, qui assure la sécurité aérienne sur le plan national, ne dispose que de radars secondaires. Ceux-ci permettent d'identifier dans l'espace aérien les aéronefs qui émettent des signaux par transpondeur. Les aéronefs qui ne communiquent pas – donc non coopératifs – ne peuvent pas être identifiés avec ces moyens.

En revanche, le système militaire Florako utilise des radars tant primaires que secondaires. Les radars primaires peuvent détecter les objets volants n'émettant pas de signal par transpondeur. De plus, les radars secondaires militaires peuvent reconnaître également les aéronefs d'Etat, grâce aux procédures militaires normalisées d'identification ami-ennemi.

Le programme d'armement 2004 a par la suite permis l'acquisition du sous-système de liaison de données (Datalink), qui garantit la liaison avec l'avion de combat F/A-18.

Aujourd'hui, Florako se compose des éléments suivants:

- Appareils radar (Flores)
- Traitement des signaux radar (Ralus – Radar Luftlage System)
- Visualisation des signaux radar pour la représentation de la situation aérienne (Lunas – Luftlage Nachrichtensystem)
- Communication vocale et des données (Komsys – Kommunikationssystem)
- Système de liaison de données cryptées (Datalink).

Ces sous-systèmes mis en service jusqu'en 2008 arriveront au terme de leur durée d'utilisation technique au cours des années 2020. Afin de maintenir la capacité de surveillance de l'espace aérien et de conduite des opérations aériennes, ils doivent être remplacés ou, au moins, soumis à un programme de maintien de la valeur.

Le maintien de la valeur des radars primaires Flores a été adopté dans le cadre du programme d'armement 2016. Avec le programme d'armement 2018, un crédit d'engagement pour le maintien de la valeur des radars secondaires Flores et la modernisation de la liaison de données (Datalink), ainsi qu'un crédit additionnel destiné aux radars primaires ont été autorisés.

Le remplacement des sous-systèmes Ralus et Lunas est planifié avec le Message sur l'Armée 2020. Toutes ces mesures permettront d'assurer le bon fonctionnement du système de surveillance de l'espace aérien Florako jusque dans les années 2030.

En conséquence, les craintes exprimées par certains milieux (cf. annexe 4), que les aspects liés à la surveillance de l'espace aérien et au système de conduite des opérations avaient été négligés, ne semblent pas fondées. Toutefois, afin de les dissiper, il me semble opportun de rédiger une fiche relative aux travaux engagés dans ce domaine, au plus tard en vue des délibérations au Parlement du Message sur l'Armée 2020 qui prévoit le remplacement des sous-systèmes Ralus et Lunas.

5 Mesures immédiates au niveau de la Cheffe du DDPS

A ce stade de mon analyse, je me permets de vous soumettre deux recommandations de mesures immédiates (Sofortmassnahmen).

5.1 Sanctionner le document « Avenir de la défense aérienne »

La première mesure immédiate serait de sanctionner le document « Avenir de la défense aérienne » à votre niveau en tant que base reconnue pour les travaux, ce qui devrait mettre fin à un bon nombre de polémiques nuisibles.

Il est évident que les décisions de principe prises par le Conseil fédéral depuis mai 2017, en particulier celles du 08.11.2017, ainsi que celles du Chef DDPS sur les exigences relatives à l'acquisition du prochain avion de combat (PAC/NKF) et d'un nouveau système de défense sol-air (DSA/Bodluf) du 23.03.2018 doivent être prises en considération.

A ce stade j'aimerais donner ici un exemple de situation indiquant l'importance de la validation du rapport d'experts comme la doctrine de base et comme ligne directrice du DDPS pour la conduite du projet Air2030. Peu après ma nomination comme expert indépendant, un colonel EMG de milice du Flab-Collegium m'a proposé ses services pour m'appuyer dans mon analyse et pour revoir par la même occasion toute la question de la défense sol-air et tout le contexte de la suspension puis de la refonte du projet DSA 2020. Le message qu'il m'a adressé comprenait des copies de lettres

envoyées au Secrétaire général du DDPS, et au Délégué du DDPS pour le projet Air2030.

Ce message du Flab-Collegium à mon égard était très bien intentionné, mais le fait que le document du Groupe d'experts Prochain avion de combat n'ait pas été déclaré « officiel » laisse la voie libre à toutes sortes de réflexions, d'interprétation de spéculations et d'intérêts divers – parfois d'intérêts particuliers – qui pourraient rendre la tâche de la Cheffe du DDPS inutilement longue et difficile.

5.2 Proposer un Arrêté de planification uniquement pour l'avion de combat

Les contacts que j'ai pu avoir dans le cadre de cette analyse m'ont fait prendre connaissance d'une attente impatiente de certains milieux à l'égard de votre Département. Ce sujet ne concerne pas directement mon mandat, mais il y est toutefois étroitement lié. Il s'agit de la suite que vous envisagez de donner à l'« Arrêté de planification ».

A mon sens, la deuxième mesure immédiate serait d'opter pour un tel « Arrêté de planification relatif au renouvellement des moyens pour la protection de l'espace aérien » ne couvrant que l'acquisition d'un prochain avion de combat, et de ne pas y inclure les moyens de défense sol-air à longue portée.

En effet, l'Arrêté de planification est un processus nouveau et inconnu tant des membres du Parlement, des partis politiques que des citoyens. A mon avis, il est judicieux de choisir cette piste pour l'avion de combat, après les expériences passées de notre démocratie directe, et en particulier après l'approbation de la Motion du Conseiller national Lorenz HESS – « Forces aériennes. Soumettre la décision de principe au peuple! » – qui ouvre la voie à un éventuel référendum facultatif.¹ Il est en revanche inutile de mêler un autre système d'armes à cette prochaine bataille qui ne concerne que l'avion et qui s'annonce, comme de coutume, bien plus émotionnelle que professionnelle (voir et revoir l'annexe 1).

En conséquence, je vous recommande de mettre en œuvre ces deux mesures au plus vite.

6 Urgence et facteur temps

En 2002, le nouvel avion de combat figurait dans le Plan général (Masterplan) de l'armée pour l'année 2007.

En raison de la gouvernance politique du projet, il est aujourd'hui prévu pour l'année 2022. Force est de constater qu'en regard à la planification initiale, nous enregistrons là un retard de 15 ans (exclusivement pour des raisons d'ordre politique).

Si le projet Air2030 ne peut pas se réaliser comme planifié actuellement et conformément à la volonté du Conseil fédéral, cela signifierait la fin de la défense aérienne, respectivement la fin de la police du ciel dès 2030. Il est évident que notre pays ne peut pas prendre un tel risque et que tout doit être mis en œuvre pour ne plus prendre davantage de retard. Il est temps de se limiter à l'essentiel et à ce qui est réalisable.

¹ Motion 17.3604, Conseiller national Lorenz HESS:
Forces aériennes. Soumettre la décision de principe au peuple! – Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au peuple dès que possible la question de principe de l'acquisition de nouveaux avions de combat. Celle-ci doit être tranchée indépendamment du type d'avion et s'effectuer dans le cadre du budget de l'armée.
Internet: "<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173604>".

Le temps presse d'autant plus que, comme indiqué précédemment dans ce rapport, la flotte actuelle de nos F/A-18 est aujourd'hui (avril 2019) d'une disponibilité réduite à environ dix appareils à la suite de problèmes techniques liés aux travaux d'assainissement de la structure effectués dans le cadre de la prolongation de leur durée d'utilisation jusqu'en 2030, et cette situation pourrait encore perdurer.²

Une fissure sur une charnière d'un volet d'atterrissage a été repérée lors d'un contrôle intermédiaire d'un F/A-18 le 29 janvier 2018 et a nécessité que tous les F/A-18 soient soumis à un contrôle à titre préventif avant leur prochain vol au moyen d'un appareil spécial permettant de détecter les fissures même minimes. Au total, cinq machines sur trente étaient touchées. Le 19 février 2019, une fissure dans un composant structurel de la partie supérieure du fuselage a été découverte sur un F/A-18C lors de travaux de maintenance chez RUAG Aviation à Emmen. En conséquence, le contrôle de tous les avions de type F/A-18C/D des Forces aériennes a dû être ordonné. Ces épisodes semblent se multiplier et indiquer que l'utilisation opérationnelle de la flotte des F/A-18 depuis plus de vingt ans a des conséquences techniques non négligeables.

7 Rappel historique

Au cours de mon travail d'expertise, j'ai pu identifier un manque surprenant de connaissance du passé démocratique et politique de la Suisse. La politique de sécurité de la Suisse n'est pas un sujet très populaire, ni très porteur lors d'élections de parlementaires. Ceci m'invite à vous résumer et rappeler quelques phases difficiles de l'histoire des acquisitions d'avions de combat.

En 1914, il a fallu une guerre pour faire admettre à l'Etat-major de notre armée que la guerre était devenue aussi aérienne. Durant quatre années, des pionniers avaient tenté de faire avancer le sujet, sans grand succès.

En 1939 le Général Guisan a dû constater que les troupes d'aviation n'étaient pas équipées. Ce n'est qu'en avril 1945, un mois avant la fin de la guerre, que l'aviation militaire suisse a pu s'annoncer prête.

Après la deuxième guerre mondiale, plusieurs projets innovateurs de nouveaux avions à réaction de conception suisse N-20 et P-16 ont été abandonnés par manque de confiance envers nos ingénieurs et surtout par manque de courage politique.

Ensuite en 1964, les cent avions Mirage commandés et en grande partie construits sous licence ont été réduits à cinquante-sept exemplaires seulement à la suite de ce qui a été appelé « l'affaire Mirage ».

En 1972, l'évaluation Corsair/Milan s'est terminée par une décision zéro.

En 1993, l'acquisition des F/A-18 avalisée par le Parlement a été combattue par l'initiative populaire « pour une Suisse sans nouveaux avions de combat » qui proposait un moratoire jusqu'en l'an 2000 pour toute acquisition d'avion de combat. Elle a été rejetée par le peuple et les cantons.

Plus récemment, en 2004, le premier programme d'armement concernant l'Armée XXI (gagnée en référendum à plus de 76% des votants) a été refusé la même année. Il comportait deux petits avions de transport Casa-235M, pour 109 Mio de CHF jugés

2 Communiqué DDPS: "Disponibilité réduite de la flotte des F/A-18".
Internet: <https://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/fr/die-schweizer-armee/sicherheit-im-luftraum/detail.nsb.html/74541.html>.

indispensables pour la mission de Promotion de la Paix. Certains milieux influents de l'époque y voyaient un moyen de projection de force. Le refus d'un programme d'armement est historique dans notre pays. Ce geste politique a renvoyé le projet « Nouvel avion de combat » à plus tard, tout comme celui de l'acquisition d'un avion de transport.

Et enfin, en 2014, on a connu l'échec en votation populaire de la « Loi sur le fonds Gripen » à la suite d'une conduite politique désordonnée.

Acquérir un avion de combat en Suisse reste un défi de haut niveau qui touche peut-être aux limites de la démocratie directe. Le premier Chef de l'Armée avait résumé la chose ainsi: « Ce ne sera jamais le bon moment. Ce sera toujours très coûteux et ce sera toujours politiquement très difficile ».

8 Enseignements

Le Chef de l'Armée en charge en 2014 avait refusé d'analyser et de débriefer systématiquement l'échec de la votation sur le Gripen. Il a justifié cette décision en argumentant qu'on ne débrieфе pas un échec politique à l'échelon de l'armée.

En revanche, un ancien Chef de l'Armée à disposition (Commandant de corps Christophe KECKEIS) s'est appliqué à analyser cet échec. Ce travail a fait l'objet d'un article dans la Revue Militaire Suisse (RMS) en octobre 2016. L'article porte le titre « La démocratie jusqu'au crash ».³

Son contenu représente à peu de choses près ce que j'ai identifié au cours de mon analyse du sujet avec le recul nécessaire. Ainsi, je vous sou mets cet article en annexe 2.

9 Solitude du- ou de la Cheffe du DDPS

Ayant voyagé dans de nombreux pays et ayant toujours eu plaisir et intérêt à comparer nos institutions à celles du pays que je visitais, j'ai remarqué une exclusivité helvétique.

En effet, je considère que la sécurité d'un état est une base essentielle à son développement harmonieux, et au respect qu'il génère vis-à-vis des autres nations. Tous les ministères profitent d'une sécurité robuste et stable.

Dans la plupart des pays visités, au plus haut échelon de l'État, plusieurs personnes s'assurent que la sécurité est bien en place et que l'armée – en tant qu'instrument – reçoit les ressources nécessaires: un Président ou une Présidente, un- ou une Premier Ministre et finalement un- ou une Ministre de la Défense.

En Suisse, une seule Cheffe du DDPS livre son combat contre six autres Départements qui n'ont qu'un seul objectif: obtenir le maximum de moyens financiers pour leur département respectif au détriment de besoins de l'armée.

Peut-être est-ce là que la Suisse est en désavantage, sur le plan de la sécurité et de la défense: il semblerait qu'il faille une guerre – ou tout au moins une crise majeure – pour que l'on réalise et corrige le problème en urgence. Seule, la catastrophe mobilise suffisamment. Ceci a été démontré en 1870, en 1914 et en 1939.

³ <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=rms-001:2016:0::748>.

10 Compétences respectives du Chef de l'Armée et du Directeur général de l'armement

Le mandat donné au printemps 2016 par le Chef du DDPS au Groupe d'experts visait à obtenir une vue d'ensemble à son échelon. Ainsi, les aspects financiers ont été déterminants pour l'étude très en amont déjà. De ce fait, les domaines du Chef de l'Armée (appréciation géostratégique et opérative, analyse des prestations requises de l'Armée, formulation du Message sur l'Armée) et du Directeur général de l'armement (analyse de marchés, recherche de la meilleure solution commerciale pour la Suisse, affaires compensatoires, etc.) ont été traités communément dans le même rapport.

Je repère ici l'importance politique significative du facteur financier. Auparavant, le processus de la sécurité était dominé par l'analyse de la menace. Depuis la dissolution pacifique du Pacte de Varsovie, les acquisitions d'armement, le maintien en condition opérationnelle des équipements et plus généralement le budget alloué à l'armée – tant pour les investissements que pour le fonctionnement – sont pilotés de manière dominante par les finances. Ceci représente un danger potentiel et récurrent qui d'ailleurs ne concerne pas seulement notre pays.

11 Appréciation géostratégique et géopolitique

Avant, c'était beaucoup plus simple: la menace était assez proche de nous, avec une enveloppe géographique définie, et tout le monde en était conscient. Aujourd'hui, la situation est plus diffuse, incertaine, plus complexe, et plus ambiguë; les risques et les menaces n'ont plus vraiment de frontières.

La sécurité, c'est comme la santé. Quand vous l'avez, vous n'y pensez pas vraiment. Mais quand vous ne l'avez plus, tout, absolument tout ne va dépendre que de cela. A l'échelle du citoyen, chacun comprendra aisément que personne ne saura lui prédire sa santé pour les quarante prochaines années à venir.

En matière de politique de sécurité, il en va de même: la seule chose qui est vraiment sûre, c'est que plus rien concernant le futur n'est sûr. Il faut avoir la modestie d'accepter qu'il en est ainsi.

Il me semble qu'un nombre substantiel de nos parlementaires ne paraissent guère en mesure de donner une appréciation géostratégique concernant notre pays. Comparées à celles de parlementaires étrangers et professionnels, les prestations semblent être en général moins concluantes. Nos rapports de Politique de sécurité sont d'un excellent niveau. Malheureusement, ils ne sont pas lus et pas ou peu compris, ou alors trop vite oubliés.

Les rapports de Politique de sécurité, les contacts systématiques avec les Ministres de la Défense ou des parlementaires de nos pays voisins et d'autres pays non-alignés (Finlande et Suède en particulier), ainsi qu'une participation annuelle à la Conférence de Munich sur la politique de sécurité sont à mon humble avis les meilleures possibilités pour que vous puissiez vous faire une idée personnelle claire à ce sujet et adaptées à une Ministre de la Défense.

La question qui préoccupe nos citoyennes et citoyens est justement celle des risques et des menaces. Elles et ils attendent de votre part une réponse claire, réaliste et adaptée. De cela va dépendre la deuxième question importante: celle des moyens financiers qu'elles et ils sont prêts à y consacrer et des conséquences de ces investissements pour la sécurité et la défense sur les autres projets et tâches de la Confédération.

12 Appréciation de la menace relative aux missiles balistiques

Je me souviens encore très bien des briefings de l'officier de renseignements de mon escadrille (jusqu'en 1994, année de retrait du Hunter des forces aériennes) qui soulignait le problème de la menace des missiles balistiques à longue portée.

Je relève que les performances de ce type d'armement sont aujourd'hui bien meilleures qu'en 1994. Cette menace est bien présentée dans le rapport des experts, mais elle n'est plus considérée comme une menace essentielle contre la Suisse. Cette appréciation répond clairement à la volonté de se limiter au plus important et à ce qui est réalisable.

En effet, pour contrer ce type de menace, il faut pouvoir coopérer avec plusieurs autres Etats, ce qui n'est manifestement pas (encore) envisageable pour la Suisse en raison de son statut de pays neutre.

De nombreux citoyens pensent que ces prochains avions de combat ne servent à rien puisqu'ils ne sont pas aptes à traiter la menace des missiles balistiques. Je repère ici un besoin d'information sereine à ce sujet sensible.

Notre position est claire à ce sujet: les « Exigences relatives à l'acquisition du prochain avion de combat (PAC/NKF) et d'un nouveau système de défense sol-air (DSA/Bodluy) » précisent clairement que la capacité de défense contre des missiles balistiques (Ballistic Missile Defence) ne constitue pas une exigence en soi. En effet, il n'est pas prévu d'acquérir des capacités spécifiques de défense contre les missiles balistiques.

Toutefois, le rapport mentionne le point suivant: « En l'état actuel de la technique, la mise en place d'un système intégral de défense contre les missiles balistiques n'est possible qu'au travers d'une coopération internationale; la participation de la Suisse à un tel programme de défense contre les missiles balistiques, par exemple dans le cadre de l'OTAN, ne serait cependant pas compatible avec le principe de neutralité ». Par ailleurs, le rapport indique également que certains « moyens de défense sol-air de longue portée peuvent, selon les systèmes et les circonstances, combattre de manière limitée les missiles balistiques ». J'en déduis que lors de l'évaluation des systèmes de défense sol-air, ces derniers aspects seront néanmoins pris en considération même si la capacité de défense contre des missiles balistiques ne constitue pas une exigence à proprement parler.

13 Importance stratégique de l'espace aérien suisse

A l'avenir, la défense de la Suisse face aux menaces aériennes s'effectuera à l'aide d'avions de combat et de moyens de défense sol-air en combinaison.

La Suisse dispose d'une longue expérience en la matière (dans le passé avec le système Florida, les Mirage IIIS et les missiles Bloodhound BL-64, tous trois en mains du régiment de défense aérienne 2). L'environnement et la topographie de notre pays imposent une défense aérienne combinée. Cette situation reste inchangée de nos jours.

L'espace aérien suisse est au cœur de l'Europe et comporte plusieurs croisements de voies aériennes importantes. Il accueille chaque jour entre 3500 et 5000 survols d'avions sur le registre civil. Sans changement majeur de la situation, l'utilisation civile de notre espace aérien augmentera encore. Il sera encore plus vital à l'avenir qu'aujourd'hui d'obtenir et de garder la vue d'ensemble sur ce qui s'y passe – de

disposer d'une situation aérienne générale⁴ – et de prendre au besoin les mesures de police du ciel adaptées. Même dans la situation géopolitique/géostratégique peu tendue que nous avons le privilège de vivre aujourd'hui, il s'agit d'assurer la sécurité des vols (flight safety) et non pas uniquement la sécurité au sens militaire du terme.

En d'autres termes, il s'agit de tout mettre en œuvre afin d'éviter une collision d'avions civils dans notre espace aérien, donc sous notre responsabilité, à cause du comportement fautif et non contrôlé d'un usager. Seuls, des avions de combat peuvent assurer les contrôles indispensables.

En mars 2003, lors du lancement de la guerre d'Irak par la coalition menée par les États-Unis d'Amérique, le Conseil fédéral, se fondant sur le droit de la neutralité, a interdit tout survol du territoire suisse par les avions appartenant à la coalition à l'exception des vols humanitaires et d'évacuation médicale. Une telle mesure doit bien sûr pouvoir être rigoureusement contrôlée et le cas échéant imposée. Cet exemple de notre histoire récente démontre que notre espace aérien a une importance stratégique même en situation normale (paix) chez nous, mais de conflits éloignés de notre territoire national.

14 La Suisse doit pouvoir protéger son espace aérien elle-même de manière appropriée

La Suisse a atteint un haut niveau de qualité de sa police du ciel. Dès janvier 2021, cette prestation sera assurée 24h/24 durant toute l'année.

Cette capacité rayonne également un effet dissuasif non négligeable bien au-delà de la frontière nationale. La neutralité de la Suisse lui impose d'assurer cette prestation elle-même. Elle peut bien sûr, comme elle le fait déjà aujourd'hui de cas en cas, optimiser l'efficacité de cette mission au moyen d'accords bilatéraux avec nos États voisins.

Dans tous les cas de figure de crises ou de conflits futurs, il est important au départ, de disposer d'une bonne maîtrise de l'espace aérien. En effet, si la Suisse dispose de moyens suffisants pour faire face aux violations de la neutralité de manière efficace, elle sera en mesure de conserver sa liberté d'action et ainsi plus à même de rester en dehors d'un conflit.

Seuls, des avions de combat peuvent assurer cette mission d'intérêt national.

15 Les moyens actuels de défense aérienne doivent être renouvelés et complétés

Tous nos moyens de défense aérienne arrivent en fin de vie dans les prochaines années. La suite des remplacements telle qu'elle est planifiée dans le Rapport du groupe d'experts me paraît pertinente et cohérente.

Le niveau de prestations (ainsi que d'ambition) visé est raisonnable. Il est à mes yeux essentiel que le Conseil fédéral garde cette ligne durant les prochaines années et ne change plus d'avis (sauf, bien évidemment, en cas de changement majeur de la situation sécuritaire internationale). Le peuple doit pouvoir identifier clairement le niveau d'ambition du Gouvernement. Voilà pourquoi, le contenu du rapport « Avenir de la défense aérienne » doit être déclaré comme étant « La Doctrine » et largement diffusé.

⁴ Recognized Air Picture.

16 Investissement à long terme

La Suisse a la réputation d'un Etat stable et prévisible. Elle rayonne ainsi la confiance et permet à tous les secteurs de la vie moderne et future de se développer harmonieusement.

Il est important de garder ce niveau élevé. Ainsi, il est indispensable d'investir à temps dans le domaine sécuritaire. Le retour sur cet investissement est évident et concerne tous les Départements et toute la population de manière directe ou indirecte.

Le rapport explique en outre que si une acquisition de nouveaux avions de combat et des moyens de défense sol-air est décidée au début des années 2020, ces nouveaux systèmes ne seront pleinement opérationnels que vers 2030, c'est-à-dire dans plus de dix ans. Avec une durée d'utilisation de trente à quarante ans, ils devraient rester opérationnels jusque dans les années 2060, voire plus tard. Personne ne peut aujourd'hui prédire de quelle manière l'environnement sécuritaire de la Suisse évoluera d'ici-là et sous quelle forme les conflits armés seront conduits. Toutefois, force est de constater que les Etats-Unis, la Russie et la plupart des états européens vont investir au cours des prochaines années des sommes considérables dans la modernisation de leur potentiel de guerre aérienne; ceci démontre clairement que ce potentiel restera important du point de vue militaire aussi dans les décennies à venir et que ces acquisitions permettront de maintenir une liberté d'action dans ce domaine.

17 En accord avec le Développement de l'Armée

La planification présentée dans le rapport du Groupe d'experts est parfaitement cohérente et en ligne avec le Développement de l'Armée (DEVA) tel qu'il a été lancé en 2018. Le seul point qu'il faudra surveiller avec beaucoup d'attention est celui du personnel attribué aux nouveaux systèmes à acquérir.

Un accent principal est à placer sur le recrutement et la rétention de personnel qualifié – tant civil que militaire. A cet effet, des mesures semblent nécessaires afin d'augmenter ou pour le moins de maintenir l'attractivité pour les collaborateurs.

La concrétisation des prochaines acquisitions va certainement créer une motivation nouvelle au sein du personnel tant civil que militaire, mais le processus de recherche et de formation du personnel dans un domaine aussi spécialisé que la défense aérienne est une entreprise de longue haleine.

Cet aspect du développement futur des ressources personnelles du DDPS doit être surveillé attentivement.

18 Options possibles pour le renouvellement des moyens de défense aérienne dans le cadre d'un développement matériel équilibré de l'armée

Le groupe d'experts s'est penché sur quatre options, ainsi que sur tous les concepts alternatifs imaginables et souvent relevés et mis en exergue par les « pseudos experts ».

J'ai analysé en détail les quatre options. **Selon mon appréciation personnelle, l'option 2 me paraît particulièrement bien adaptée et me semble être en adéquation avec les possibilités financières de la Confédération.** Cette option prévoit une acquisition de quelques quarante avions de combat modernes et un système de défense sol-air de longue portée. Les F/A-18C/D et les F-5 Tiger seraient retirés du service par étapes lors de l'acquisition du prochain avion de combat. Le système de défense sol-air de longue portée pourrait couvrir une surface de 15 000

km² environ, soit à peu près la surface du Plateau suisse. La protection d'ouvrages et la protection rapprochée des troupes au sol se ferait, dans l'intervalle, avec une partie des moyens actuels de la défense contre avions. Je rappelle que les dépenses d'investissement y relatives estimées par les experts se montent à 9 Mia. de CHF.

Avec l'option 2, l'équilibre entre avions de combats et défense sol-air est le meilleur pour assurer, le cas échéant, une couverture aérienne suffisante pour notre population (fortement concentrée sur le Plateau suisse) et pour l'armée. La capacité à durer de la mission de police du ciel durant une période prolongée de tension accrue répond au besoin militaire pour cette mission.

Le développement des autres domaines de l'Armée n'est pas trop fortement pénalisé par le projet Air2030 et peut ainsi être planifié et mis en œuvre en tant que système complet.

Force est de constater que le facteur « finances » semble avoir influencé de manière significative la décision de principe du Conseil fédéral qui a habilité le DDPS à planifier le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien pour un coût maximal de 8 Mia. de CHF.

J'en déduis pour le projet Air2030 une mission implicite pour l'évaluation: Avec le plafond financier alloué de 8 Mia. de CHF il s'agit de déterminer avec quels systèmes en combinaison – avions de combat et système de défense sol-air – il sera possible d'obtenir la configuration la plus proche de l'option 2 en tant que système global de défense aérienne intégrée. Il s'agit avec les moyens alloués de tendre autant que faire se peut vers l'option 2.

19 Eléments relatifs à l'évaluation

Le processus d'évaluation a commencé et semble programmé de manière claire et efficace. Il est de la responsabilité du Directeur général de l'armement. Je n'ai pas de proposition d'amélioration à formuler dans ce domaine, ceci aussi du fait que les expériences des dernières évaluations – en particulier de celle de 2008 à 2012 relative au remplacement partiel du F-5E/F Tiger – ont été prises en compte.

Le défi important reste celui de la confidentialité des résultats durant une période prolongée (d'avril 2019 – premiers avions en Suisse pour l'évaluation en vol, à fin 2020, ou même plus tard – choix du type par le Conseil fédéral). Les données acquises durant l'évaluation devront être sécurisées avec soin et une grande rigueur durant tout ce temps.

Indépendamment des aspects évidents de performance, de capacité d'engagement rapide à partir d'une situation d'alerte au sol, et de l'efficacité et de la fiabilité du système d'arme propre à chaque avion, il y a trois autres caractéristiques qui devront être évaluées de manière approfondie durant l'évaluation, et prises en compte lors du choix futur de l'avion:

1. La **connectivité** (déjà mentionnée sous le point 4).
2. Un niveau raisonnable **d'autonomie dans la gestion et dans les modifications possibles du logiciel des systèmes informatiques embarqués**.
3. La capacité de chaque avion d'utiliser du **biocarburant**, ou au moins la démonstration de l'acquisition prochaine de cette capacité. En effet, pour une utilisation potentielle de 40 ans du nouvel avion de combat, il me paraît essentiel

de disposer de cette option, avec une production autonome possible en Suisse, pour pouvoir faire face à toute instabilité dans la disponibilité de carburants fossiles.

4. La **furtivité** propre à chaque avion. Cette caractéristique est de moindre importance dans le rôle de police aérienne dans une situation plutôt calme telle que nous la vivons aujourd'hui, mais prendrait définitivement de l'importance dans une situation plus tendue. Les réflexions relatives à la réduction de la signature et à la furtivité contenues dans le rapport sont pertinentes; il s'agit cependant de ne pas s'en écarter et surtout de les actualiser en fonction des enseignements issus tant de l'évaluation que de la recherche.

20 Aspects relatifs au financement

Il s'agit assurément d'un aspect particulièrement critique pour les parlementaires, pour les citoyens et pour le DDPS.

L'expérience de la Réforme Armée XXI a démontré que le DDPS est systématiquement touché par des mesures d'économie et les coupes budgétaires et ne dispose guère des budgets nécessaires et initialement promis par la politique. Du point de vue financier, l'enjeu consiste ainsi à parvenir à mettre en œuvre ce qui a servi de base au projet Air2030. En effet, il faudra s'assurer que – conformément à la décision de principe du Conseil fédéral du 08.11.2017 – l'augmentation promise de 1,4 % en termes réels du budget alloué à l'armée dès 2021 soit respectée et non pas oubliée. En effet, outre le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien, d'autres investissements devront être prévus au cours des prochaines décennies, notamment pour le remplacement de systèmes d'armes principaux des troupes au sol, dont une partie aussi arrivera prochainement au terme de leur durée d'utilisation. Au total, environ 15 à 16 milliards de francs seront nécessaires dans le cadre des programmes d'armement de 2023 à 2032. Ainsi, ce cadre financier devrait permettre d'atteindre les capacités nécessaires et garantir un développement de l'armée en tant que système global.

Ensuite, il y aura de grandes difficultés à estimer les coûts d'exploitation sur le long terme avec des approches logistiques totalement nouvelles et des pistes de coopération qui seront probablement fondamentalement différentes d'un candidat à l'autre. Bien que nous disposions bien sûr de notre propre expérience avec la flotte de F/A-18 qui présente certainement le même ordre de grandeur de coûts d'exploitation que les avions évalués, je vous invite cependant à exiger un contrôle rigoureux et systématique de l'estimation et de l'évolution de ces coûts.

Troisièmement, les effets collatéraux de ces cet effort financier conséquent sur les autres Départements ou groupe de tâches reviennent toujours sous forme de critiques parfois assez violentes. On ne saura jamais insister suffisamment pour informer et communiquer que cet argent est issu du budget ordinaire de l'Armée et du plan intégré des tâches et des finances qui y est lié et qu'il ne manquera pas ailleurs. L'effort financier consenti semble parfaitement défendable et légitime autant sur le plan politique que financier.

Dans le film de Frédéric GONSETH sur la débâcle de l'acquisition du Gripen, on entend une intervenante s'exprimer « Chaque centime dépensé pour le Gripen sera un centime que l'on retirera aux écoles, aux hôpitaux et aux prestations sociales – cela n'est pas acceptable ». Ce point est très sensible pour la population, et il faudra tout faire pour minimiser la fréquence et le volume des critiques de ce type dans le cas qui nous concerne (on ne pourra jamais complètement l'éliminer, cela est sûr!). Il

faudra être absolument clair que cette acquisition se fera dans le cadre du budget **ordinaire** pluriannuel de la défense, réparti sur 10 ans, avec une augmentation annuelle de ce budget, de 1,4 % en termes réels, à partir de 2021, déjà mentionnée ci-dessus, selon la décision de principe du Conseil fédéral du 8 novembre 2017.

Avec la sensibilité de la population sur l'aspect financier d'une telle acquisition, je recommande vivement de préparer soigneusement les chiffres sur l'évolution de l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques, dans diverses catégories de revenus, dès 2021 et pour les années suivantes. Il est important de mettre les cartes sur la table dans tout ce qui affecte la population sur le plan financier, et être prêt à répondre aux questions des médias sur ce point de manière précise et en toutes circonstances.

On ne rappellera aussi jamais assez que vu sous l'angle des dépenses de la Confédération (environ 70 milliards en 2018), les dépenses pour assurer la défense aérienne représentent annuellement un ordre de grandeur, selon l'option et le mode de paiement envisagés, de 0,5 à 2 % environ.

21 Climat et nuisances

Ce sujet est très actuel et je pense qu'il faut l'aborder avec la transparence la plus totale. Côté prochain avion de combat, on peut considérer que ces avions auront un niveau de signature énergétique comparable à ceux que nous engageons aujourd'hui. Dans un futur proche, je n'ai guère décelé de développements vraiment nouveaux ou de ruptures technologiques dans le domaine des réacteurs pour avions militaires avec postcombustion susceptibles d'influencer leur empreinte énergétique de manière significative. Les évaluations prévues donneront une idée approximative de l'impact sur l'environnement, ainsi que du bruit qui, sans aucun doute, devrait rester à peu près comparable à celui des avions actuels.

22 Affaires compensatoires et participation industrielle

Le rapport d'expert stipule que « lorsque la Suisse achète du matériel de guerre à l'étranger et que le volume d'acquisition est important, elle s'accorde en général avec le fournisseur sur la réalisation de ce qui est communément appelé une participation industrielle. Le fournisseur s'engage à conclure des contrats supplémentaires avec des sociétés suisses pour compenser jusqu'à 100% de l'enveloppe financière du contrat, raison pour laquelle on parle également d'affaires compensatoires ou encore d'offset, terme utilisé généralement à l'international. Les bénéficiaires de cette pratique sont, d'une part, la Suisse et l'armée, qui en profitent pour acquérir des compétences et des technologies importantes pour la sécurité, et d'autre part, l'industrie suisse qui peut, grâce à ces affaires, étendre ses compétences et s'implanter sur de nouveaux marchés. »

Le sujet des affaires compensatoires ne fait pas partie de mon domaine de compétence. Je constate aussi que, depuis l'été 2018, un certain nombre de travaux, d'études et d'articles ont été effectués et pour certains publiés sur ce sujet.⁵ Ils permettent d'obtenir une vue d'ensemble sur la question et complètent

⁵ Prof. Dr. Thomas FRIEDLI, Dominik KOHR, Philipp OSTERRIEDER, Michael WEICH; Institut für Technologiemanagement an der Universität St. Gallen: Studie zu industriellen Beteiligungen. Swissmem Network; Das Magazin des Werk- du Denkplatzes Schweiz: Ausgabe 1/19; Internet: https://www.swissmem.ch/fileadmin/user_upload/Swissmem/Publikationen/Network/Swissmem_Network_2019_01_d.pdf.
Diego HEINEN: Offset-Geschäfte der Schweiz; Bedeutung für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis: Schriftliche Arbeit verfasst an der School of Management and Law Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.

avantageusement les éléments présentés dans le rapport « Avenir de la défense aérienne ».

Comme vous avez par ailleurs mandaté Monsieur Kurt GRÜTER, ancien directeur du Contrôle fédéral des finances, pour vous rendre un avis éclairé sur la question, je ne m'y attarderai moi-même pas plus longtemps.

23 Conclusions, appréciation, et recommandations

23.1 Conclusions et appréciation générale

La voie engagée par le DDPS se doit de tenir compte de tous les éléments pertinents qui sont essentiellement contenus dans le rapport « Avenir de la défense aérienne ». L'option 2, en page 122 du rapport du groupe d'experts, est celle que je recommande. Il s'agit d'une option cohérente qui permet d'assurer une capacité durable de sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien, même en cas de tension accrue sur une période prolongée, et une capacité de défense aérienne suffisante en cas de conflit.

Le rapport stipule qu'au vu de la capacité de protection face aux menaces aériennes déjà marginale aujourd'hui, le renouvellement des moyens de défense aérienne doit être initié de toute urgence et, à cette fin, il faut procéder à l'évaluation d'un nouvel avion de combat, dans le but de choisir le type d'avion en 2020 et soumettre le crédit d'engagement dans le cadre du message sur l'armée 2022. Pour ce faire, dans le cadre du Message sur l'Armée 2017, un premier crédit EEP (Etudes de projets, essais et préparatifs d'achats) a été approuvé par le Parlement afin de pouvoir entamer les préparatifs d'achats dans les délais. Ces travaux ont été initialisés et sont en cours. Par ailleurs, l'évaluation suspendue au printemps 2016 d'un système de défense sol-air doit être relancée au plus vite sur la base d'un nouveau concept et des valeurs de référence décrites dans le rapport « Avenir de la défense aérienne », en vue de soumettre le crédit d'engagement nécessaire pour l'acquisition d'un système à longue portée avec un message sur l'armée au plus tard au début des années 2020. Là aussi, les travaux ont été engagés et sont en cours.

Finalement, deux éléments en lien avec le financement des nouveaux moyens de défense aérienne ont été clarifiés dans l'intervalle. La décision de principe du Conseil fédéral du 8 novembre 2017 a fixé le cadre financier et prévoit que le financement s'effectue dans le cadre du processus budgétaire ordinaire de la Confédération et de l'armée. Cela devrait assurer que le développement matériel de l'armée en tant que système complet puisse être planifié de façon ciblée et sur une base solide grâce à une augmentation de 1,4 % en termes réels du budget alloué à l'armée dès 2021.

En conséquence, le renouvellement des moyens de défense aérienne est lancé sur les bases solides et cohérentes qui sont esquissées dans le rapport « Avenir de la défense aérienne ». Dans le processus d'évaluation, de la sélection, et de la mise en œuvre opérationnelle des systèmes choisis, il s'agira de maintenir fidèlement le cap à tous les niveaux de la hiérarchie.

23.1.1 Recommandations majeures

Deux mesures immédiates proposées au point 5 de ce rapport sont urgentes:

- 1. Sanctionner officiellement le document « Avenir de la défense aérienne » en tant que base de travail du DDPS pour la conduite du projet et pour les travaux en aval relatifs au projet Air2030.**

2. **Proposer un nouveau projet d'Arrêté de planification ne concernant que l'avion de combat, et précisant qu'en aucun cas la décision sur le type d'avion par le Conseil fédéral ne sera prise avant de connaître les résultats d'un éventuel référendum facultatif.**

23.1.2 Autres recommandations

1. Présenter votre appréciation de la situation géostratégique et géopolitique à chaque fois que vous déciderez de franchir une étape majeure dans le processus Air2030.
2. Parmi les quatre options présentées dans le rapport, favoriser fortement l'option 2 et mettre en place tout ce qui est possible pour s'en approcher au mieux avec l'enveloppe financière disponible.
3. Dans les évaluations et dans le choix final de l'avion de combat, vouer une attention particulière aux aspects de connectivité, à une autonomie raisonnable dans la gestion et dans les modifications possibles des logiciels des systèmes informatiques embarqués, à l'utilisation possible de biocarburant, et à la furtivité.
4. Communiquer clairement et systématiquement votre message durant les deux prochaines législatures. De plus, inviter vos collègues du Conseil fédéral d'en faire autant.
5. Solliciter ou le cas échéant exiger une discipline et une loyauté rigoureuses lors de la communication des leaders d'opinion – représentants du monde politique, collaborateurs de l'administration fédérale, officiers généraux anciens et actifs, officiers anciens et actifs, pilotes militaires anciens et actifs, sociétés d'officiers et d'armes diverses et enfin industriels actifs dans le domaine de la défense et de la sécurité.
6. Produire un dossier d'information simple et normalisé avec des planches standards et un module d'instruction des conférenciers (experts et représentants du monde politique) dès que possible et non pas seulement lors de la campagne liée à un possible référendum facultatif. L'utilisation des réseaux sociaux doit également être prise très au sérieux – ils ont déjà repéré le côté attractif du sujet. Le site Internet du DDPS « Air2030 – Protection de l'espace aérien » est un premier pas dans ce sens (<https://www.vbs.admin.ch/fr/defense/protection-espace-aerien.html#ui-tab-63>).
7. S'inspirer de l'information conduite en 1992 et 1993 par le Conseiller fédéral Kaspar VILLIGER et son chargé de communication Daniel ECKMANN et visant à diffuser une information factuelle, objective et transparente dans toutes les régions de Suisse. Ceci est le prix à payer pour maximiser la probabilité de succès en cas de vote populaire à la suite d'un référendum facultatif qui a abouti.
8. Regarder plus d'une fois le film « Ein Volk auf der Höhe » de Frédéric GONSETH (historien et patriote convaincu) pour vraiment comprendre comment nos concitoyennes et concitoyens vivent la démocratie directe (annexe 1).

9. Expliquer de manière absolument claire que les coûts du projet Air2030 entreront dans le cadre du budget ordinaire de la défense, avec une très légère augmentation pendant 10 ans dès 2021. A cette fin, demander à vos services de préparer soigneusement des réponses à ceux et celles qui poseront des questions sur l'incidence de cette augmentation sur le montant de leur impôt fédéral direct.
10. Mandater le Chef de l'Etat-major de l'armée pour passer en revue et pour préciser ou clarifier si nécessaire les quelques points (annexes 3 et 4) du rapport « Avenir de la défense aérienne ».

Claude Nicollier

Annexes

1. Film de Frédéric GONSETH sur l'affaire « Fonds Gripen »
2. Article de la Revue Militaire Suisse « La démocratie jusqu'au crash »
3. Liste des points à clarifier dans le document « Avenir de la défense aérienne »
4. Réflexions qui m'ont été communiquées par le Commandant de corps aD Walter DUERIG sur le système Florako (en langue allemande)

Les annexes 1 et 2 vous ont déjà été remises le 20 mars 2019

La démocratie jusqu'au crash

Autor(en): **Keckeis, Christophe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2016)**

PDF erstellt am: **22.04.2019**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-781517>

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.



Le JAS-39 *Gripen E*, symbole d'une débâcle dans les urnes.

Politique de sécurité

La démocratie jusqu'au crash

Christophe Keckeis

Ancien Chef de l'Armée (2003-2007)

Il y a 725 ans que la Suisse existe. Sa dernière Constitution date d'avril 1999. Il y a 102 ans que les Forces Aériennes existent. A chaque nouvelle étape de leur évolution, les Suisses ont et se donnent beaucoup de peine.

Il a fallu 5 ans (1910-1914) et le début d'une guerre mondiale pour réussir à convaincre l'Etat-major de l'armée que la guerre devenait aussi aérienne.

Il a fallu ensuite 8 ans et de nouveau une guerre mondiale pour créer l'Escadre de Surveillance, avec mission d'assurer la souveraineté aérienne au-dessus de la Suisse. La menace était claire depuis 1933 ; l'Ordonnance sanctionnant l'Escadre a été signée en 1941 et son aptitude opérationnelle a été atteinte en 1943.

Puis, plus tard, tous les prototypes d'avions de combat proposés par nos ingénieurs ont connu le même sort : abandon politique par manque de compréhension et de confiance. Je pense ici au P-16 et au N-20. En 1964, l'acquisition des *Mirage* devient une « affaire *Mirage*. » En 1972, l'évaluation comparative du *Corsair* et du *Milan* s'est terminée par une décision « O. »

En 2004, le premier Programme d'armement après le vote clair (76 %) des Suisses pour l'Armée XXI, a été refusé parce qu'il prévoyait l'acquisition de deux Casa 235 à 120 millions. Le parti principal de notre démocratie y voyait un moyen de « projection de force, » et donc un problème potentiel pour notre neutralité.

En 2009, au lieu de sanctionner le résultat clair de l'évaluation comparative entre Eurofighter, *Gripen* et *Rafale*, le Chef du DDPS demande un nouveau Rapport sur la Politique de sécurité 2010, pour gagner du temps et pour pouvoir renoncer avec élégance à assumer ses responsabilités politiques. Le 18 mai 2014, le peuple refuse l'achat du *Gripen*. C'est la première bataille gagnée par le GSsA.

Essayons de repérer les causes principales de ce dernier échec et d'identifier quelques pistes pour faire mieux la prochaine fois.

Mais n'oublions surtout pas de rappeler, pour commencer, les arguments qui auraient dû permettre de réussir, malgré l'échec final du projet devant le souverain :

- Le concept d'engagement du NAC, écrit en 2007, était robuste et pensé à long terme. Il s'est avéré juste et équilibré jusqu'en 2014 ;
- Le processus du Masterplan de l'Etat-major de l'Armée était excellent ;
- Le conflit en Ukraine de 2013 a réveillé un peu la peur oubliée d'une guerre possible en Europe, mais trop tard pour influencer le vote de manière décisive. Ceci aurait dû être le facteur essentiel, puisqu'il s'agissait de redonner à nouveau à notre armée ce qu'elle avait perdu en 1994, c'est-à-dire la cohérence indispensable pour pouvoir mener un conflit avec feu opératif ;
- La décision du Brésil d'acheter le *Gripen* a été rassurante.
- Le journal « tous ménages » enrichi par les trois Conseillers fédéraux les plus directement concernés, a été bien compris, mais il est arrivé trop tardivement.
- L'engagement de divers groupes pro-armée a été exemplaire ;
- Le contrat de Gouvernement à Gouvernement était exceptionnel ;
- Le fait que la Suisse a renoncé à toute « helvétisation » de l'avion a simplifié les défis techniques ;
- L'adversaire du *Gripen*, le Groupe pour une Suisse sans armée, a réussi, pour la première fois, une opération majeure contre l'Armée grâce au fait qu'il n'a pas été identifié à temps. Cette tactique date de Sun Tzu ;
- Un engagement gigantesque de tous les professionnels ayant œuvré pour cette acquisition ;
- La qualité des trois avions évalués qui, tous, remplissaient le cahier des charges.

L'erreur principale

La gouvernance politique erratique dès le début du projet d'acquisition de nouveaux avions de combat pour remplacer les *Hunter* et les *Tiger* est la cause principale de cet échec.

On repère de nombreuses erreurs à tous les échelons de notre démocratie: Parlement, Conseil fédéral, Chancellerie fédérale et DDPS.

Huit années se sont écoulées entre la signature du Concept d'engagement et le vote final du souverain. Durant cette période, le Conseil fédéral, ainsi que le Chef du DDPS, ont changé plusieurs fois et totalement leurs points de vue.

La décision du type d'avion de novembre 2011 a fortement surpris. En effet, le *Rafale* était de loin en tête après l'évaluation, suivi de l'Eurofighter et ensuite du *Gripen*. Pensant bien faire politiquement, le Chef du DDPS a choisi l'avion le meilleur marché (un seul réacteur). Les résultats aux urnes ont montré que les Suisses n'aiment pas le « moins bon; » ils veulent le meilleur. Ce fut le cas pour le *Mirage*, ainsi que pour le F/A-18.

Le vote du 9 février 2014 précédant le vote sur le *Gripen*, concernant l'immigration massive, a mis la Suisse, et plus précisément la Suisse romande, dans tous ses états. De fortes émotions à l'égard de l'Union démocratique du centre (UDC), responsable de ce résultat, ont accompagné les citoyennes et citoyens durant longtemps. Un besoin de revanche a vite été signalé et c'est malheureusement la votation suivante, celle concernant l'achat du *Gripen*, qui présentait une opportunité idéale pour prendre cette revanche.

De plus, les médias ont commenté durant trois semaines la votation passée, au lieu de se lancer immédiatement dans la campagne d'information sur la prochaine. Ces trois semaines ont peut-être manqué pour faire comprendre au peuple le besoin de l'achat du *Gripen*.

La conduite de la campagne était d'abord en mains du Parti démocrate chrétien (PDC). Puis tout à coup, et sans bien expliquer pourquoi, le PDC abandonne ce projet et c'est l'Union démocratique du centre (UDC) qui doit intervenir, en dernier recours, pour sortir son unique Conseiller fédéral de l'impasse.

Les nombreuses et diverses réactions cueillies tout au long de la campagne ont montré que le Souverain menait une politique d'intérêts particuliers, et non pas une stratégie de politique de sécurité digne de ce nom. Le *Gripen* est devenu malgré lui, le bouc émissaire pour faire valoir les émotions personnelles de chacun.

Un parlementaire expert en la matière, pilote de ligne et ancien pilote militaire, membre du parti UDC, relance beaucoup trop tardivement l'idée d'un Plan B, qui consisterait à acheter chaque année un petit nombre d'avions de combat. Cette idée avait été soigneusement étudiée bien avant et abandonnée pour toutes sortes de raisons, mais surtout par manque de flexibilité.

Le Président du Parti libéral radical (PLR), traditionnellement pro armée, s'exprime contre le projet *Gripen* et déstabilise ainsi beaucoup de citoyens habituellement pro armée.

Et comme dernier point au niveau de la gouvernance erratique, je repère l'absence totale de volonté de *débriefing*. C'est la raison qui m'a motivé à écrire cet article.

Heureusement, l'actuel Chef du DDPS a identifié rapidement cette erreur grave et a remis le projet d'un nouvel avion de combat à sa juste priorité.

Toujours sur notre piste de *fact finding*, relevons les faits suivants:

Au niveau du DDPS, le manque de courage politique en 2009: au lieu de sanctionner le résultat évident de l'évaluation, le Chef du DDPS demande un nouveau Rapport de politique de sécurité.

De plus, il annonce très tôt qu'il veut aller devant le Souverain avec cette question, alors que tous les marqueurs (Rapport annuel *Sicherheit* de l'Académie militaire à l'ETH de Zürich et du Center for Security studies de Zürich) indiquent clairement qu'une majorité du peuple ne voulait pas de nouvel avion de combat. On peut penser ici à l'effet d'une pression politique de la gauche (n'oublions pas que le Parti socialiste a exprimé sa volonté de suppression de l'armée dans son Programme), à de la bêtise, ou à la volonté cachée de faire échouer le projet, ou encore à une perception de la population suisse actuelle totalement dépassée (l'UDC n'est pas la Suisse), autrement dit un déni de réalité.

L'attitude anticipée, malheureusement ressentie par beaucoup de citoyens comme arrogante, au soir du vote de septembre 2013 (72,3% pour une armée de milice) – « *ce résultat indique que nous n'aurons aucun problème à faire passer le projet Gripen,* » a indisposé de nombreux votants. Le souverain suisse n'apprécie pas que des membres du Conseil fédéral anticipent avec détermination les résultats de votations.

La critique directe, en « *live*, » mais justifiée à l'égard d'un modérateur de la TV suisse-allemande, a été le facteur qui, ensuite, a indisposé de nombreux médias.

Le concept de communication a été médiocre et inadapté. Il n'a pas tenu compte des nombreuses remarques venant des groupes travaillant au front et au contact direct avec le souverain. Ainsi, les mensonges les plus vifs de l'adversaire de l'avion (par exemple « l'avion coûtera 10 milliards et non pas 3,126, et cet argent manquera ailleurs – santé, formation, crèches, AVS, etc... ») n'ont pas été corrigés avec suffisamment de force, d'insistance et de clarté.

Une plaisanterie très applaudie ici et là concernant nos épouses et leur « *ancienneté par rapport à la haute technologie de tous les autres éléments de nos ménages modernes* » a coûté de nombreuses voix négatives dans l'urne. La gente féminine de notre pays a été touchée par ce genre d'humour douteux et l'a exprimé dans l'urne.

L'annonce du futur concept de stationnement de l'Armée après le Projet de Développement de l'Armée (DEVA), c'est-à-dire après 2018, en pleine campagne, alors que rien n'est encore définitivement décidé, et qui indique que les Forces Aériennes se retireront de la base aérienne de Sion, a coûté des milliers de voix valaisannes.

La présentation du Chef du DDPS devant la Chambre des Etats le 6 mars 2013 et reprise par divers médias, a également été déterminante par sa qualité misérable et indigne de cet échelon politique. Cette Chambre, traditionnellement fidèle à l'Armée, a refusé le projet Gripen à une voix près. Le représentant du Valais était absent. Une relecture du procès-verbal de cette séance indique (14 mois avant la votation) que le projet n'avait plus aucune chance de passer le cap devant le souverain.

Les critiques du Chef du DDPS à l'égard du Président de la Confédération, qui présidait en même temps l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et s'engageait de manière brillante dans le dossier de la guerre en Ukraine n'ont pas été appréciées, surtout en Suisse romande. Le travail exemplaire du Conseiller fédéral Burkhalter, a été qualifié de « problématique » pour la neutralité de la Suisse par l'UDC. Encore une fois, de nombreuses voix neuchâteloises ont été perdues inutilement dans l'urne.

Le dossier de la police du ciel 24 heures sur 24 a été négligemment remis à plus tard de nombreuses fois, par manque de courage politique et de compréhension de la matière, alors que les indicateurs étaient évidents. Un Jumbo de la Korean Airlines abattu en 1983, puis l'attaque sur New York et Washington en 2001, ont convaincu tous les pays sérieux du monde qu'il fallait améliorer leurs prestations dans ce domaine.

Il aura fallu l'imagination d'un copilote de ligne éthiopien qui a choisi, en pleine campagne pour le Gripen, de demander l'asile politique par radio à Genève, avec 202 passagers comme otages à bord de son avion, pour faire enfin avancer ce projet. C'est la première fois au monde que cette tactique originale a été mise en œuvre, et il a fallu que cela se fasse en Suisse au plus mauvais moment. C'est un coup du destin.

L'armée a été durant 3 mois ridiculisée dans les médias à cause de son absence « en-dehors des heures de bureau », alors que l'officier en charge à la centrale d'engagement des Forces Aériennes, avait fait son job de manière exemplaire et selon nos accords avec les pays voisins, vers 4 heures du matin.

Jamais cette communication aberrante n'a été rigoureusement contrée, et aujourd'hui encore, le citoyen moyen ne sait pas ce qui s'est effectivement passé lors du vol et 702 du 17 février 2014 qui a atterri à Genève à 0602. L'armée suisse a perdu la votation sur le Gripen, mais elle a enfin obtenu la mission de mettre sur pied au plus vite, un service de police du ciel 24 heures sur 24.

Les médias

Durant toute la campagne (écourtée de trois semaines durant lesquelles les médias parlaient encore du désastre du 9.2.14), on a pu repérer une présence prioritaire des messages contre l'acquisition des avions.

Des sondages ont clairement indiqué que des réponses de citoyens aux enquêtes de journaux étaient « pipées » et non pas objectives.

Le grand tour de force a été le fait que le Groupe pour une Suisse sans Armée, qui était en fait le moteur de la campagne contre le Gripen, n'apparaissait pas officiellement. De nombreux citoyens n'ont pas réalisé qu'ils votaient pour le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA) en votant contre le Gripen.

Le DDPS était absent des réseaux sociaux, alors que des milliers de messages le concernaient directement et lui imposaient une écrasante défaite programmée. C'est la force de l'internet.

Présence de l'Armée durant la campagne

La fidélité politique du Chef de l'Armée (« *Es gilt das Primat der Politik* ») a limité sa présence dans le grand public.

La campagne des militaires a été frileuse, paralysée par des directives catastrophiques émanant du DDPS. Les vrais experts n'ont pas été autorisés à s'exprimer, alors qu'ils avaient été organisés et instruits. On leur disait : « *C'est une campagne politique, ce n'est pas votre affaire.* » La présence du Commandant des Forces Aériennes a été homéopathique, également par fidélité politique.

Diverses autres erreurs

Des fuites malheureuses ont révélé que lors de l'évaluation du Gripen en 2008, 98 points avaient été retenus comme devant être corrigés pour remplir le Cahier des charges, d'ici à 2018 (production de l'avion Gripen E pour la Suisse). Ce fait montre le sérieux de la méthode d'évaluation. Il montre également que la Suisse, à la suite de l'affaire *Mirage*, a bien compris comment évaluer les matériels d'armement. Les médias ont transformé ces faits positifs en arguments négatifs contre l'avion qui a même été qualifié « d'avion en papier. »

Jamais le Chef de l'armement et patron de l'évaluation n'a corrigé efficacement cette dérive d'information catastrophique.

De même, des informations aberrantes, prenant l'exemple de l'acquisition des F/A-18 en 1993 et concernant les accords compensatoires, n'ont jamais été corrigées par le même Chef de l'armement, responsable des « offsets. » Le terrain a été fidèlement occupé, ici encore, par les adversaires du Gripen.

Un rapport confidentiel de SE l'Ambassadeur de Suède à Berne a également « fuité, » en Suède cette fois-ci. Il comportait son appréciation personnelle de quelques-uns de nos parlementaires. Cette affaire interne suédoise a été largement exploitée par nos médias.

Le sponsoring de la maison SAAB pour la campagne, ainsi que pour l'agrandissement du Musée de l'aviation militaire à Payerne (datant de 2011 et n'ayant rien à faire avec la campagne de 2014) a été thématisé faussement, mais au bon moment par les adversaires qui rêvaient encore d'acquérir des *Rafale*.

L'entraînement intensif et nécessaire de notre pilote de démonstration F/A-18 au-dessus de Payerne, accompagné de ses décibels, a également coûté de nombreuses voix négatives.

Le Gemeinderat de Berne autorise un « Kinderparlament » sur le sujet du *Gripen* à l'école. Résultat : 81 voix contre, 9 pour et une abstention. C'est ainsi qu'un jeune écolier bernois apprend aujourd'hui comment fonctionne notre démocratie directe, et que la Gauche fait élégamment son chemin « d'opposition constructive. »

Des jeunes membres du PLR, futurs leaders de notre pays, votent contre le *Gripen* et avec le GSsA, mais disent qu'ils sont pour l'Armée. Du jamais vu, et un réel défi pour la gouvernance future de notre pays.

De très nombreux officiers s'expriment contre le *Gripen*, ainsi que des *leaders* d'opinion et des anciens pilotes militaires manquant de sens de loyauté à l'égard de nos institutions. Avons-nous atteint un point critique pour un cerveau de milicien (politique et militaire) ?

Quelques pilotes professionnels actifs et à la retraite ont continué à exprimer leur préférence personnelle pour le *Rafale*, bien après le choix de type du 30 novembre 2011. Ces *leaders* d'opinion ont semé un doute fatal qui a largement contribué à l'échec de la votation pour le *Gripen*. C'est là un manque évident de discipline militaire et citoyenne.

Et comme dernier point « divers, » je repère, immédiatement après l'échec du 18 mai, l'oubli expéditif de l'un des arguments principaux de la campagne : l'ancienneté et la valeur opérationnelle restreinte de nos *Tiger*. On oublie également très vite les véritables priorités opérationnelles envisageables dans tous les types de crises et de conflits aériens. Tout de suite, on veut acheter des moyens de DCA avec l'argent non-utilisé pour le *Gripen*.

Que faire mieux la prochaine fois ?

Il serait bon de commencer par une appréciation géo-politique de notre situation dans le monde. Nos parlementaires feraient bien de chercher le contact avec leurs collègues professionnels des pays voisins ou non-alignés. Je conseillerais vivement ici de lire, par exemple, l'ouvrage *Comment Poutine change le monde* de Jean-François Bouthors, aux Editions Nouvelles François Bourin, Paris, 2016.

Le Rapport de l'*Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* (IIFFMCG), publié sur internet et analysant le dernier conflit Géorgie-Russie de l'été 2008, peut aussi aider à mieux comprendre ce qui se passe aujourd'hui sur le continent européen et nous concerne directement.

Merci et bravo au nouveau Chef du DDPS qui a lancé sans tarder les travaux préparatoires à l'acquisition d'un nouvel avion de combat et constitué deux groupes, l'un d'experts et l'autre « d'accompagnement. » Il faudra beaucoup d'endurance puisque l'on sait que le processus va durer au moins deux périodes de législature. Il faudra donc communiquer de manière accessible et compréhensible aux citoyens durant toute cette longue période.

Il faudra rappeler systématiquement le *Concept pour la sécurité à long terme de l'espace aérien* du Conseil fédéral du 27 août 2014.

Il faudra mentionner le besoin de cet avion dans tous les Rapports de politique de sécurité futurs (2016 et ss).

Il faudra marteler ce besoin dans le document « Objectifs du Conseil fédéral pour la législature xx à xx, ainsi que dans les « objectifs annuels » de ce même Conseil fédéral. Il faudra produire au plus vite un document de fond du genre « Preliminary Assessment for Replacing the Capabilities of the Hornet Fleet », publié par le Ministère de la Défense finlandaise en juin 2015, adapté bien sûr à notre pays.

Il faudra de plus soigner le dialogue régulier et de haut niveau avec tous les Ministres de la Défense des pays voisins et des pays non-alignés en Europe. Au moment de la crise ou d'un conflit, c'est définitivement trop tard. C'est à cet échelon que naissent les bonnes idées de politique de sécurité en coopération.

Il faut continuer de viser l'interopérabilité. Les catastrophes naturelles, la protection de conférences, l'espace aérien, la promotion de la paix, les missions humanitaires et les Etats-majors internationaux sont les meilleurs outils pour y arriver à temps et sans irrespect de notre neutralité.

Il faut produire un dossier de communication simple et standard, accompagné de folios standards et de modules d'instruction des conférenciers (experts et parlementaires) qui s'en serviront.

Il faut que les CdA, les Chefs d'Etat-major de l'armée, les officiers supérieurs (HSO) et tous les officiers et pilotes communiquent systématiquement le besoin militaire de cet avion.

Il faut développer une information engagée, quotidienne et attractive sur le projet PA24 (police du ciel), les activités dans l'espace aérien, les prestations quotidiennes des Forces Aériennes, les conflits dans la zone d'intérêt stratégique qui nous concerne.

Il faut exiger une discipline et une loyauté rigoureuses des *leaders* d'opinions (Parlementaires, Conseillers fédéraux, Administration fédérale, HSO anciens et actifs, officiers anciens et actifs, anciens pilotes, sociétés d'officiers et d'armes, industriels et autres). Ceci me paraît aujourd'hui représenter le défi majeur.

Il faudra au moment opportun, répéter l'opération DRIVE de 1993 (chaque commune de Suisse est informée par un expert, si possible accompagné par un politicien).

Il faudra développer une culture de *débriefing* à travers tous les échelons durant 8 à 10 ans.

Il faudra que le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale veillent à l'importance du calendrier et des contenus des journées de votations. L'échec du *Gripen* est dû en grande

partie à l'effet du 9 février sur le 18 mai 2014, ainsi qu'au moment du vote *Gripen* (4 mois avant AIR14). Ceci fait aussi partie de la gouvernance de notre pays.

Le film de Frédéric Gonseth: *La démocratie vue d'avion*

Ce film (qui sortira sur les écrans publics au printemps 2017) indique clairement :

- la problématique d'une décision de ce type par le souverain à cause de la maigre popularité de la politique de sécurité;
- l'importance de la communication à long terme;
- la démonstration de la limite de la démocratie directe en prise de décision complexe;
- l'importance de pouvoir convaincre au bon moment le 1/3 d'indécis.

A mon avis personnel, l'enseignement majeur du film est qu'il faut éviter à l'avenir de mettre le souverain face à une telle difficulté. Il faut à tout prix acquérir un avion de combat par Programme d'armement, et non pas, par vote du souverain.

Effets récurrents

La question du sens profond d'une Armée

Depuis 72 ans, la Suisse n'a plus connu de guerre à ses frontières. De plus en plus de citoyens pensent que ce privilège nous est donné pour toujours. Aucun parlementaire de notre Assemblée nationale n'a connu la guerre, mais chaque parlementaire sait qu'il ne sera pas réélu parce qu'il aurait brillé comme représentant éminent de la politique de sécurité. Ces faits relancent

régulièrement la question de fond du besoin d'une Armée, et nous rappellent les années 1933.

Le fantasme du vol

Le plus ancien fantasme du vol de l'Homme date de la mythologie grecque: qui ne connaît pas la légende d'Icare? Le sujet reste récurrent jusqu'à nos jours.

Un ancien commandant de l'escadrille d'aviation 8 m'avait dit: « *Von einer Million Tieren sind zwei Drittel flugfähig, davon allein 650.000 Insekten. Der Mensch dagegen fliegt nie aus eigener Kraft. Auch als Pilot bleibt er immer ein Passagier seiner Maschine* » (Arthur Bill). Peut-être trouvons-nous là une explication de ce fantasme.

La variante la plus contemporaine du fantasme du vol helvétique se trouve peut-être dans la proposition d'une parlementaire qui consiste à faire l'acquisition en Suisse d'un Airbus A-400M...

La passion des foules

Les ouvrages d'histoires de l'aviation montrent de nombreuses images sur l'intérêt des foules humaines pour le vol. AIR14, le meeting aérien en mémoire des 100 ans des Forces Aériennes suisses, a amené 475'000 citoyennes et citoyens sur la base aérienne de Payerne. Les émotions exprimées sont étonnantes et émouvantes. Presque chaque être humain ressent « quelque chose » de spécial. Chacun se met à rêver un peu. Et nous avons tellement besoin d'un peu de rêve !

Un JAS-39 *Gripen* D en vol sur les Alpes aux côtés du F/A-18 *Hornet*.



L'importance et la complexité de la guerre aérienne

La totalité du globe terrestre est atteignable par la voie des airs. 70 % sont atteignables par la voie maritime. Seul, à peine un tiers de notre Terre est praticable à pied.

De plus, l'espace aérien n'a pas de limite vers le haut. Les eaux les plus profondes vont jusqu'à 11 km environ. A pied, on ne peut qu'aller à droite, à gauche, en avant et en arrière.

Et malgré tous ces faits objectifs, notre Armée s'intéresse surtout aux Troupes terrestres, et néglige systématiquement la dimension aérienne et incontournable des opérations.

De plus, l'aviation est la seule arme de l'Armée suisse qui a combattu pendant la dernière Guerre mondiale (juin 1940 sur le Jura). C'est aussi la seule arme qui, depuis 1979 (pilotes suisses en Israël et vice-versa), recherche le contact direct avec les expériences de guerre des conflits modernes.

Le reste de l'Armée a livré sa dernière bataille en 1847, il y a 169 ans. Aujourd'hui, le simulateur est roi ; on y survit toujours.

La troisième dimension gagne en importance chaque jour. C'est clairement démontré. Et nous continuons de ne pas vouloir accepter cette simple vérité.

Le benchmark

En combat aérien, il n'y a pas de demi victoire. L'un rentre du vol et repart pour la mission suivante. L'autre ne rentre pas et souvent le paie de sa vie. Il faut avoir l'humilité d'accepter ceci, et de chercher à mieux connaître exactement les limites de son savoir-faire.

Et plus le temps est long entre les conflits rappelant cette dure vérité, plus il est fondamental de chercher le vrai *benchmark* autrement. L'espace aérien, comme la mer, ne tolère aucun manque de respect, ni d'égards.

La neutralité

Il y a vingt ans que la Suisse a rejoint le Partenariat pour la Paix. C'est grâce à cela que l'isolement dangereux de notre Armée a pu être stoppé. Grâce à des personnages-clés de l'époque, les Conseillers fédéraux Cotti et Ogi, l'Ambassadeur Anthon Thalmann, et beaucoup de « diplomatie humaine », ce pas décisif a pu être envisagé.

La courbe d'apprentissage est lentement en train de s'adapter, et dans certains domaines, spécialement dans les Forces Aériennes, les progrès ont été historiques dans les 35 dernières années.

Le 20 mars 2003, à l'ouverture de la Guerre d'Iraq, la Suisse confirme sa neutralité et applique rigoureusement les règles qui en résultent (autorisations de survols et de transferts, etc).

Le Rapport sur la politique de sécurité 2000 (Sécurité par la Coopération) a été un grand moment de vérité. Il a permis avec la réforme Armée XXI, de mettre en marche ce changement de culture et d'échelle de réflexions. Malheureusement vite négligé dans la période 2008 à 2015, il revient aujourd'hui à la toute première place de l'appréciation de situation géo-stratégique. Seul, un petit tiers de nos parlementaires ne veulent pas comprendre cela.

Il est évident que la seule chance de la Suisse de réussir efficacement tous les types de missions qui l'attendent dans les décades à venir, réside dans une coopération adaptée à la situation et à l'échelle globale des défis.

La défense contre avions ou les avions de combat

Lors de chaque besoin d'acquisition de matériels de DCA ou d'aviation, le même débat de fond est relancé. Les intérêts opérationnels et économiques ne sont pas les mêmes en temps de paix qu'en temps de conflits.

De même, l'emploi de ces matériels n'est de loin pas le même : la DCA n'est utilisable qu'en cas de guerre, alors que les avions sont engagés 365 jours par an et bientôt 24 heures sur 24 pour la police du ciel. Cette vérité me paraît incontournable et décisive pour l'appréciation des priorités et des attributions d'investissements.

Le leasing

De même, lors de chaque achat d'avions de guerre, l'idée de *leasing* réoccupe le terrain. La Suisse a en effet *leased* 12 avions *Tiger* à l'Autriche en 2004. Mais l'inverse doit rester un « no go » évident pour un pays indépendant et neutre.

Le débriefing

L'aviation exige l'honnêteté totale. Qui n'a pas compris cela n'y survit pas longtemps. Ainsi, la culture du débriefing (*fact-finding*), y est très développée. Il s'agit de pouvoir parler de toutes les erreurs produites, sans émotion et surtout, sans tomber dans la critique amère de personnes.

Cette saine culture du *débriefing* n'a pas encore atteint le niveau désiré dans tous les domaines de notre démocratie.

Et c'est peut-être un peu à cause de cela que la leçon principale de l'histoire, c'est que nous n'en tirons pas les leçons.

C. K.

Avis indépendant sur le rapport du groupe d’experts « Avenir de la défense aérienne »

Annexe 3:

Liste des points à clarifier dans le document « Avenir de la défense aérienne »

Page 13, dès la sixième ligne: « Si des conflits militaires entre parties tierces éclatent dans l’environnement de la Suisse... ».

Cette affirmation me semble non seulement valable pour des conflits militaires entre parties tierces ayant lieu dans l’environnement de la Suisse mais aussi pour ceux plus lointains, et entraînant pour la Suisse un besoin de déclarer sa neutralité. Quelques exemples me viennent à l’esprit spontanément: il s’agit de la Guerre du Golfe et du déclenchement de l’opération « Tempête du Désert » en 1991, de la campagne aérienne lors de l’opération « Force Alliée » conduite par l’OTAN dans les Balkans en 1999 et du lancement de la Guerre d’Irak en mars 2003.

Ces exemples démontrent la nécessité de disposer de moyens en mesure de faire respecter la neutralité de la Suisse et de sauvegarder strictement la souveraineté de son espace aérien, aussi dans des cas de crises lointaines.

Page 13, début du dernier paragraphe : « ... La Suisse dispose actuellement d’un système global de défense aérienne complet. »

Cette affirmation me semble être quelque peu optimiste, en particulier au vu des éléments présentés dans le rapport et en particulier des affirmations qui suivent sur la même page: « ... En ce qui concerne les avions de combat, des lacunes existent déjà dans les domaines de la reconnaissance aérienne, de l’attaque au sol et de la capacité à durer. S’agissant de la défense sol-air, une portée insuffisante et l’absence de capacité à combattre des cibles de petite taille entraînent aussi des limitations majeures. La défense contre avions actuelle ne permet pas, ou presque pas, de se défendre contre les menaces aériennes modernes ... ».

Les éléments présentés dans le rapport indiquent clairement que certaines lacunes existent déjà. Il est à mon sens impératif que le programme Air2030 permette de les combler à moyen terme, et d’acquérir une certaine compétence dans les domaines de la reconnaissance aérienne et de l’attaque au sol, adaptée aux exigences de l’environnement sécuritaire. Cette manière de procéder permettrait de préserver la liberté d’action nécessaire et de disposer d’un fondement que nous serions en mesure de développer et de renforcer en cas de nécessité dans un délai relativement court. A mon sens, disposer de telles aptitudes – même restreintes – aurait de plus un effet dissuasif certain.

Page 31, deuxième paragraphe, et 110, troisième paragraphe: « ...les missiles balistiques... »

Ce sujet est élaboré au point 12 de mon rapport. Il y a d’une part la non-exigence d’assurer une défense contre ce type de menace; la possibilité de malgré tout mettre en place une pareille défense par coopération internationale; et une indication que certains moyens de défense sol-air pourraient combattre, de manière limitée, des missiles balistiques de courte portée.

Ce point me paraît important et il me semble essentiel de l’éclaircir tant pour les représentants du Parlement que pour les citoyennes et les citoyens. En particulier, il s’agit de confirmer si la déduction que j’ai effectuée au point 12 « Appréciation de la menace relative aux missiles balistiques » est pertinente et si lors de l’évaluation des moyens de défense sol-air ces aspects seront considérés, même si la capacité de défense contre des missiles balistiques ne constitue pas une exigence à proprement parler.

Page 103, point 10.2: le système de surveillance de l’espace aérien est l’un des éléments clés de la défense aérienne.

Les capacités des nouveaux systèmes à acquérir devront pouvoir être intégrées dans notre système Florako. Ce chapitre ne me paraît pas assez approfondi au vu de l’importance du sujet et mérite une analyse encore plus ciblée et profonde. Les craintes à ce sujet, exprimées par certains milieux (cf. annexe 4) et qui m’ont été adressées, peuvent laisser entendre que les aspects liés à la surveillance de l’espace aérien et au système de conduite des opérations auraient été négligés. Ces craintes ne sont pas entièrement fondées – elles ne prennent pas en compte la modernisation des diverses composantes du système de surveillance comme décrite au point 4. Il s’agira bien sûr de confirmer que l’analyse que j’ai effectuée sous ce point 4 « La situation présente et future de la surveillance de l’espace aérien » est pertinente et correspond à la réalité, et le cas échéant clarifier la situation.

Avis indépendant sur le rapport du groupe d'experts « Avenir de la défense aérienne »

Annexe 4

Réflexions qui m'ont été communiquées par le Commandant de corps aD Walter DUERIG sur le système Florako

Aussprachedokument Projekt Air2030

Einleitung

Das Vernehmlassungsdokument «Erläuternder Bericht zu einem Planungsbeschluss zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums, Stand 23. Mai 2018» (nachfolgend «Bericht» genannt) enthält bezüglich der Definition des Führungsaspektes (System Engineering) zwei schwerwiegende Mängel.

- Die notwendige Schaffung eines Systems für die operative Führung im Luftraum in allen strategischen Situationen mit Einbettung der Luftverteidigungsmittel wird im Bericht nicht erwähnt. Es wird nur summarisch auf digitale Teil- und Inselsysteme hingewiesen, welche ausserhalb des Projekts Air2030 stehen und aus dem Verpflichtungskreditrahmen ausgeschlossen sind.
- Die notwendige Integration der neuen Kampfflugzeuge als Sensoren in das Führungssystem ist – im Gegensatz zum neuen System zur bodengestützten Luftverteidigung – im Bericht nicht erwähnt.

Das Gesamtvorhaben Air2030 muss neben der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und von Mitteln zur bodengestützten Luftverteidigung ein **schweizerisches digitales Luftraummanagementsystem** mit Einbezug der neuen Kampfmittel als Sensoren, einschliesslich der Signalanalyse (Signals Intelligence), umfassen. Für die Realisierung des Systems ist eine kompetente interdepartementale Projektorganisation einzusetzen, die das Vorhaben plant und in Zusammenarbeit mit der Industrie entwickelt, beschafft und mit dem Zeithorizont 2030 einführt. Ein starkes Controlling sorgt für die erfolgreiche Abwicklung des anspruchsvollen Projekts.

Szenarien zum schweizerischen Luftraummanagementsystem

Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts besteht das Bedürfnis nach einem Führungssystem, welches die Sicherheit des schweizerischen Luftraums in allen strategischen Situationen gewährleistet. Aus technologischen Gründen, aber auch infolge des fehlenden Willens der beteiligten Stellen, konnten mit dem damaligen Floridasystem und bis heute nur Teil- und Insellösungen verwirklicht werden. Die Schweiz ist aus diesem Grunde nur bedingt in der Lage, schwerwiegende Beeinträchtigungen der Sicherheit im Luftraum zeitverzugslos zu bewältigen. Die Verpflichtung der Eidgenossenschaft zur Erfüllung des Artikels 2 der Bundesverfassung ist damit im Bereich des Luftraums nicht erfüllt.

Die technologischen Voraussetzungen zur Schaffung eines integrierten schweizerischen Luftraummanagementsystems sind heute, einschliesslich der Anwendung künstlicher Intelligenz, vorhanden und ausgereift. Die Schweiz verfügt über die Sachverständigen, welche zusammen

mit der Industrie ein solches System planen, entwickeln, beschaffen und einführen können. Das Bedürfnis nach einer Gesamterneuerung der Mittel der Luftwaffe bildet eine Chance zur Realisierung eines Gesamtsystems von überaus grosser Bedeutung für die Verkehrs- und Sicherheitspolitik der Schweiz.

Courant normal

Im schweizerischen Luftraum in der Mitte Europas bewegen sich täglich Tausende von Luftfahrzeugen aller Art. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sorgt mit Skyguide für das regelkonforme Verhalten aller Luftraumbenutzer. Für die Intervention in Notfällen sowie bei missbräuchlichen und böartigen Verletzungen der Regeln ist das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zuständig. Die Luftwaffe muss entsprechende Einsätze rund um die Uhr innert Minuten sicherstellen.

Teilspernung des Luftraums

Bei zivilisatorischen Katastrophen, Mobilmachung von Armeeteilen und anderen Ereignissen ist die Sperrung von Teilen des Luftraums nach dem Modell des Konferenzschutzes innert Stunden notwendig. Skyguide ist für die Benachrichtigung der Luftraumbenutzer und die Luftwaffe für die Durchsetzung der Sperrung verantwortlich. Bei Bedarf muss der Waffeneinsatz unter höchstem Zeitdruck bewilligt werden.

Neutralitätsschutz

Die Sperrung des gesamten schweizerischen Luftraums zur Gewährleistung der Neutralität muss innert Tagen möglich sein. Skyguide ist für das Management der Ausnahmegewilligungen und die Luftwaffe für die Durchsetzung des Flugverbots mit Gewaltanwendung zuständig.

Integrationsgrad des schweizerischen Luftraummanagementsystems

Das System muss mit Resistenz gegen Cyberattacken die folgenden Funktionen erfüllen:

- Lückenlose Erfassung aller Flugbewegungen im schweizerischen und interessierten benachbarten Luftraum einschliesslich ballistischer Waffen und relevanter Drohnen.
- Unterstützung sämtlicher Führungsfunktionen von Skyguide und Luftwaffe in allen Lagen einschliesslich Protokollierung und Speicherung der Abläufe.
- Funktionen des Bevölkerungsschutzes im Zusammenhang mit dem Luftraum (Information über Gefahren, Alarmierung der Bevölkerung).
- Simulation zum Zweck der Ausbildung sowie für die Evaluation und Perfektionierung aller Funktionen und Abläufe des Gesamtsystems.
- Definition der Rolle von Bedrohungsoptionen durch konventionelle und nukleare Boden-Boden-Waffen.

Mindestens die folgenden Subsysteme müssen voll- oder teilintegriert werden:

- Alle Führungs- und Einsatzmittel von Skyguide und Luftwaffe einschliesslich der Mittel für die Luftverteidigung sowie die Mittel der elektronischen Aufklärung, des Luftaufklärungsdienstes, der Lufttransportdienste des Bundes und der Armee und der Interventionsmittel zu Gunsten der Erdtruppe.

- Der Wetterdienst
- Das Führungsnetz Schweiz

Aussagen des Berichts über das Führungssystem

Seite 8

Die Erneuerung der gesamten Mittel zum Schutz des Luftraums ist ein Gesamtpaket, das inhaltlich, zeitlich und finanziell aufeinander abgestimmt sein muss. Es ist ein Programm (Air2030), das aus vier Projekten besteht: – neues Kampfflugzeug NKF – neues System zur bodengestützten Luftverteidigung Bodluf – neues Führungssystem C2Air – Werterhalt und Ersatz der Radarsensoren Radar. Die beiden letzten Projekte, C2Air und Radar, wurden oder werden separat in den Rüstungsprogrammen 2016, 2018 und 2020 beantragt.

Seite 16

Zudem müssen in den 2020er-Jahren, wie schon in der Vergangenheit, Lastwagen, Personenwagen und Spezialfahrzeuge ersetzt und weitere Investitionen in Führungs- und Kommunikationssysteme wie das Führungsnetz Schweiz und die Rechenzentren des VBS und des Bundes getätigt werden.

Seite 22

Für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und eines neuen Systems zur bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite wird ein Finanzvolumen von maximal 8 Milliarden Franken eingesetzt (Stand Landesindex der Konsumentenpreise Januar 2018). Die Projekte neues Führungssystem (C2Air) und Werterhalt und Ersatz der Radarsensoren (Radar) werden ausserhalb dieses Finanzvolumens finanziert.

Bearbeitung: Walter Dürig