



12.01.2022

Comparaison internationale des formations militaires de protection

Rapport du Conseil fédéral en réponse
au postulat 20.3043 Zuberbühler
du 4 mars 2020

Comparaison internationale des formations militaires de protection

Table des matières

Introduction	3
1 Conflits hybrides et perception de la menace dans les États européens	3
2 Définitions et cadre fonctionnel	4
3 Quelques formations de protection particulières en Europe	5
3.1 La garde territoriale suédoise (<i>Hemvärnet</i>)	5
3.2 La garde territoriale norvégienne (<i>Heimevernet</i>)	6
3.3 L'armée de défense territoriale polonaise (<i>Wojska Obrony Terytorialnej</i>)	7
3.4 Les formations militaires volontaires en Estonie et en Lettonie.....	8
3.5 Le service militaire volontaire allemand	9
3.6 Conclusion intermédiaire.....	10
4 La Suisse en comparaison	11
4.1 Menaces et dangers.....	11
4.2 Orientation de l'armée vers la gestion des conflits hybrides	12
4.3 La question de l'augmentation des effectifs de l'armée	13
5 Conclusion	14

Introduction

Le postulat 20.3043 « Formations militaires de protection. Comparaison internationale de l'efficacité de coûts » du 4 mars 2020 charge le Conseil fédéral « de présenter un rapport sur la manière dont les autres pays européens s'y prennent pour couvrir leurs besoins en matière de troupes requises pour les missions de protection et de sûreté qui demandent beaucoup de personnel ». La question centrale est celle des formations particulières et des modèles de service pouvant améliorer la capacité à durer des forces de sécurité existantes, surtout dans une perspective de conflits dits « hybrides ». Le Conseil national, sur proposition du Conseil fédéral, a accepté le postulat le 19 juin 2020.

Se référant au rapport *Avenir des forces terrestres*¹ du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), le postulat met en évidence l'importance des missions de protection et de sûreté, en particulier dans la perspective d'un éventuel conflit hybride. Ce type de conflits pouvant se prolonger des mois, voire des années, les organes de sécurité doivent pouvoir remplir leurs missions sur de longues périodes et, par conséquent, disposer d'une capacité à durer élevée. Ledit rapport constate par ailleurs que les effectifs actuels de l'Armée suisse pour remplir de telles missions sont calculés au plus juste. Comme proposition de solution, le postulat cite l'exemple de divers États européens qui mettent en place, depuis quelques années, des gardes nationales ou d'autres formations volontaires particulières afin de décharger leurs forces armées régulières dans des missions de protection et de sûreté. Il note que l'acquisition des capacités nécessaires doit se faire dans un temps d'instruction restreint. Le postulat demande d'effectuer un examen global des solutions retenues dans d'autres pays, afin de mettre en lumière les modèles de service de ces formations et d'en tirer des éléments de réflexion pouvant, le cas échéant, servir à relever les défis en matière de politique de sécurité pour la Suisse.

En réponse à cette demande, le présent rapport décrit en premier lieu les conflits hybrides de manière générale et la perception de cette menace par les États européens. Le deuxième chapitre est consacré à des définitions et fixe un cadre fonctionnel permettant de déterminer quelles formations de protection ont un modèle de service qui peut être comparé avec celui de la Suisse, les structures et les tâches de ces formations variant en effet beaucoup selon les particularités nationales. Le troisième chapitre propose une présentation détaillée de la Suède, de la Norvège, de la Pologne et de l'Allemagne ainsi qu'une présentation plus sommaire des États baltes. Dans tous ces pays, certaines parties de l'armée, organisées comme des formations de protection territoriale indépendantes, assurent des missions de sûreté. L'analyse porte en particulier sur le contexte politico-sécuritaire et le but de ces formations, avec une attention particulière sur leur alimentation et leur instruction. Pour finir, le quatrième chapitre examine comment la Suisse est dotée en vue de missions de protection et de sûreté nécessitant beaucoup de personnel et si certaines des caractéristiques des formations présentées pourraient être appliquées au modèle de service suisse.

1 Conflits hybrides et perception de la menace dans les États européens

La façon de régler les conflits entre États change constamment. De nos jours, les actions visent de plus en plus à déstabiliser les organes politiques, économiques et sociaux d'un État ou d'une communauté. Pour atteindre les objectifs spécifiques recherchés, on engage aussi bien des moyens conventionnels que non conventionnels, et notamment : la pression économique ou diplomatique, les activités d'influence, les cyberattaques, les actions visant à

¹ Avenir des forces terrestres. Rapport sur les perspectives de développement des capacités des forces terrestres. www.vbs.admin.ch > Sécurité > Armée suisse > Modernisation forces terrestres

fomentent l'agitation sociale, les attaques contre des infrastructures critiques ou les actions violentes contre la population civile et les forces de sécurité. Des forces armées peuvent également être engagées, par exemple en déployant des formations militaires au-delà de la frontière et instaurant ainsi un climat de menace ou en prenant un terrain-clé pour mettre l'adversaire devant le fait accompli. Ce genre de conflit est souvent qualifié d'hybride. Elle évite le plus longtemps possible la confrontation directe avec des moyens militaires et préfère atteindre ses objectifs en restant dans une zone grise, entre guerre et paix, ce qui a pour conséquence un état d'insécurité permanent.

Considérant ces conflits hybrides, impossible de définir une fois pour toutes un niveau de protection général, car il est difficile d'appréhender des menaces concrètes, vu leur diversité. De plus, leur manifestation et leur intensité varient en fonction du contexte politico-sécuritaire. Ainsi, le besoin de protection a augmenté en Europe du Nord et de l'Est, surtout depuis l'annexion en violation du droit international de la Crimée (2014) et le conflit dans l'est de l'Ukraine. La proximité géographique avec la Russie, dont le comportement est perçu comme menaçant, a poussé plusieurs pays, comme la Pologne ou les pays baltes, mais aussi la Suède, à augmenter parfois massivement leurs dépenses en armement, à réintroduire le service militaire obligatoire et à démontrer leur état de préparation au moyen de réserves territoriales. Des tendances similaires peuvent être constatées en Europe occidentale et dans le Sud de l'Europe où l'accent porte toutefois sur la menace terroriste en réaction aux attentats de 2015. Ces pays réactivent leurs gardes nationales ou en créent de nouvelles afin d'apporter un appui aux forces de police dans leurs tâches de garde, de surveillance et de contrôle.

Les motifs pour créer ou réactiver des formations militaires de protection diffèrent d'un pays à l'autre, tout comme les concepts, les moyens et les méthodes mis en œuvre pour combler les déficits.

2 Définitions et cadre fonctionnel

Les *formations militaires de protection*, au sens du présent rapport, sont des formations organisées et équipées de façon militaire, chargées de protéger des personnes, des objets ou des portions de terrain. À cette fin, les *missions de protection* tactiques nécessaires comprennent des tâches de garde permanente, de surveillance périodique et de sûreté (patrouilles, postes de contrôle, etc.). Elles font partie d'*engagements de sûreté* limités dans l'espace et le temps.

Au quotidien comme en situation de tension accrue, ce sont en principe des organes civils, notamment les forces de police nationales ou régionales, qui assument les missions de protection pour garantir la sécurité intérieure. Ils sont responsables du maintien ou du retour à la sécurité et à l'ordre public. Si les moyens et les capacités dont ils disposent pour maîtriser la situation sont épuisés, ils peuvent, dans la plupart des pays, recevoir l'appui de formations militaires. Les engagements d'appui de ce genre peuvent facilement se transformer en opérations de défense. En cas de conflit armé ouvert, les forces armées militaires n'effectuent alors plus leurs tâches de protection à titre d'appui, mais sont engagées dans des tâches de défense. Quelle que soit la situation, le but des engagements de sûreté reste cependant le même : empêcher l'adversaire de commettre d'autres actes de violence et renforcer le sentiment de sécurité au sein de la population.

Le cadre constitutionnel et les exigences légales concernant les engagements militaires intérieurs diffèrent d'un pays à l'autre. En France et en Belgique, par exemple, il n'existe pas d'obstacle majeur à de tels engagements alors qu'en Allemagne, un appui militaire aux autorités civiles dans le pays n'est prévu que dans des cas exceptionnels. Les formations de protection dont il est question dans le présent rapport effectuent ainsi toujours des tâches qui

ne peuvent pas être accomplies au moyen des instruments de politique de sécurité existants, à savoir des forces de police ou des forces armées de métier.

Cette étude met l'accent sur les formations de protection qui sont conçues pour accomplir des tâches particulières en tant que parties autonomes des forces armées et qui recrutent des volontaires. Ces formations sont mobilisées uniquement en cas de nécessité, ce ne sont pas des troupes permanentes. Le présent rapport ne traite en revanche pas des formations qui ont des pouvoirs de police élargis. La *Garde nationale* française créée à l'automne 2016 en réponse aux attentats terroristes de Paris et de Nice compte parmi celles-ci. Son rôle est surtout d'appuyer les forces de police et l'armée dans des tâches de garde et de patrouille, comme actuellement dans le cadre de l'opération Sentinelle. Ses membres sont essentiellement des réservistes des forces armées, de la gendarmerie, qui est organisée de façon militaire, et de la police nationale. En 2020, cette formation comptait près de 77 000 membres. Ceux issus de la police nationale, soit près d'un quart de la Garde, ne sont cependant qu'une réserve *inactive*, qui n'existe que sur le papier.

Les formations comme les *Carabinieri* italiens, la *Guardia Civil* espagnole ou la *Guarda Nacional Republicana* portugaise ne sont pas traitées non plus dans le présent rapport. Ces unités font partie des forces armées, mais sont formées dans des écoles de police et remplissent principalement des tâches de police.

3 Quelques formations de protection particulières en Europe

Ce chapitre présente une série de formations de protection dont l'alimentation, l'instruction et l'engagement reposent sur des concepts pouvant offrir de nouvelles perspectives en matière de gestion des conflits hybrides. Il traite des exemples suédois, norvégien, polonais, estonien, letton et allemand. Étant donné que le niveau de la menace dans ces États et l'orientation donnée à leurs forces armées diffèrent, une introduction donne pour chaque exemple quelques précisions sur le contexte politique en matière de sécurité. Elle est suivie par une description de l'emploi de ces formations, de leurs tâches, de leur alimentation, de leur instruction et de leur équipement.

3.1 La garde territoriale suédoise (*Hemvärnet*)

Ces dernières années, le gouvernement suédois a intensifié la coopération en matière de politique de sécurité, aussi bien avec l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN) et l'Union européenne qu'avec ses pays voisins et au-delà. Les forces armées suédoises prennent régulièrement part à des manœuvres dans le cadre de l'OTAN et dans d'autres configurations bi- ou multinationales, par exemple au sein d'un corps expéditionnaire conjoint multinational (*Joint Expeditionary Force*). Bien que le Parlement ait demandé l'examen d'une « option OTAN », la Suède reste pour le moment libre de toute alliance, principalement pour des motifs de politique intérieure.

Le rapprochement avec l'OTAN est motivé par l'attitude de plus en plus conflictuelle de la Russie dans la région du nord de la Baltique, surtout depuis son annexion de la Crimée au printemps 2014. Depuis lors, la possibilité d'une confrontation militaire avec la Russie pèse à nouveau plus lourdement dans l'évaluation du gouvernement suédois. En conséquence, il a réintroduit les obligations militaires en juillet 2017, sept ans seulement après les avoir abrogées, et a annoncé vouloir augmenter massivement les dépenses en armement au cours des prochaines années afin de moderniser ses forces armées et consolider sa défense territoriale. Après la guerre froide, cette dernière avait été réduite au profit de la gestion de crise internationale.

Les forces armées suédoises sont aujourd'hui à majorité professionnelles et disposent d'effectifs restreints, soit environ 20 000 militaires. La réintroduction de l'obligation de servir n'a pas radicalement augmenté ce nombre, car sur les quelque 100 000 conscrits, seulement 4000 à 5000 recrues sont convoquées par année pour accomplir le service d'instruction de base. Il est toutefois prévu d'augmenter ce nombre à 8000 au cours des années à venir.

Vu cette armée relativement petite, la garde territoriale suédoise (*Hemvärnet*), qui compte environ 20 300 personnes, endosse un rôle particulier. Créée durant la deuxième guerre mondiale, elle est aujourd'hui l'une des composantes des forces armées. Il est prévu qu'elle puisse accomplir des services d'appui à la société en temps de paix et de crise, par exemple lors d'inondations, d'incendies de forêts, de pandémies ou pour la recherche de personnes disparues. En cas de conflit armé, elle doit aussi pouvoir aider les forces armées de métier, notamment pour assurer la garde d'aéroports, d'installations portuaires, de portions de frontière ou d'autres infrastructures importantes.

Les unités typiques de la *Hemvärnet* sont des compagnies de garde ou d'engagement. Les premières, rattachées à un lieu, sont responsables de la protection d'installations civiles et militaires dans un district donné. Les quelques compagnies d'engagement sont, quant à elles, mobiles et capables d'accomplir une palette de tâches élargie (p. ex. des contrôles mobiles) grâce à des véhicules tout-terrain et des voitures blindées légères. Les unités de la *Hemvärnet* disposent du même équipement personnel que les autres composantes des forces armées. Elles sont équipées de fusils d'assaut, de pistolets, de mitrailleuses et d'armes antichar.

La *Hemvärnet* recrute des volontaires âgés de 18 à 70 ans, qui s'engagent contractuellement à accomplir de quatre à quinze jours de service par an. Ils ont suivi une instruction militaire de base d'au moins 85 jours ou sont des spécialistes (médecins, membres du personnel sanitaire, conducteurs de chiens, chauffeurs, cuisiniers, etc.). Pour les fonctions de spécialistes, il est prévu que les aspirantes et les aspirants suivent une instruction de deux semaines durant laquelle ils apprennent à utiliser des armes à feu et à dispenser les soins de premier secours. D'autres cours de spécialistes et d'instruction en formation ont lieu après l'incorporation au sein d'une unité.

L'ancrage régional de la *Hemvärnet* en fait sa valeur : ses différentes formations étant directement subordonnées aux régions militaires, elles peuvent au besoin être engagées en quelques heures. La *Hemvärnet* a en outre une fonction intégrative au sens du concept de défense générale suédois. L'intégration de volontaires de tous âges au sein de la *Hemvärnet* et de ses organisations de jeunesse, qui servent de pool de recrutement, doit aussi soutenir la volonté de défense en cas de conflit armé au sein d'une plus large part de la population. Jusqu'en 2030, les effectifs de la *Hemvärnet* seront augmentés légèrement seulement, pour atteindre 21 500 membres.

3.2 La garde territoriale norvégienne (*Heimevernet*)

À la différence de la Suède, la Norvège est membre de l'OTAN depuis 1949. Par sa situation géographique, le pays est directement concerné par les ambitions des États-Unis, de la Russie et de la Chine d'étendre leur influence économique et militaire dans l'Arctique. Ceci a accru les tensions dans la région du pôle Nord.

La Norvège, avec ses ressources militaires limitées, a peu de moyens pour résister à la militarisation croissante de l'Arctique. L'armée norvégienne compte environ 23 000 militaires actifs. Les femmes sont aussi soumises à l'obligation de servir depuis 2016, mais l'armée continue à ne convoquer que 8000 à 10 000 conscrits par an. En doublant le pool, le

recrutement est devenu plus sélectif et les places d'instruction, au nombre limité, sont plus convoitées que jamais. Les effectifs de l'armée n'ont cependant pas augmenté.

Les conscrits non retenus – environ 85 % par année – ont la possibilité d'accomplir du service au sein de la garde territoriale norvégienne (*Heimevernet*), organisée selon un modèle proche du principe de milice. Celle-ci se compose majoritairement de soldates et de soldats qui ont accompli leurs douze mois de service militaire de base, mais également de conscrits et de volontaires. Sur près de 40 000 membres, environ 3000 effectuent du service volontairement. Ils sont préparés à leurs missions en suivant un cours d'instruction de six mois.

Les tâches de la *Heimevernet* consistent en premier lieu à assurer la sécurité d'infrastructures militaires et civiles et d'autres objets importants dans le pays, en régions côtières et sur les bases aériennes. De plus, elle peut apporter un appui aux autorités civiles lors de catastrophes naturelles, d'accidents ou d'actions de recherche et de sauvetage. Ses membres sont attribués à leur district de domicile et conservent chez eux leur équipement personnel et leur arme, ce qui permet de les mobiliser rapidement.

Chacun des onze districts dispose en outre d'un commandement d'engagement organisé en bataillons. Ces formations sont plus mobiles que les unités régulières ; elles sont soumises à des obligations de disponibilité plus élevées et peuvent être prêtes à l'engagement dans les 24 heures en cas d'attaque terroriste ou d'autre événement. Le commandement d'engagement est composé de fantassins, de tireurs d'élite, de plongeurs, de groupes de conducteurs de chiens et de formations sanitaires. Ses membres accomplissent entre 25 et 30 jours de service par an, contre six à neuf jours pour ceux des unités régulières.

La *Heimevernet* norvégienne n'est pas une formation de combat en soi. Elle n'en a pas la puissance de feu, ni la mobilité, ni l'instruction d'ensemble. Ses unités servent plutôt de formations de protection pouvant être engagées en périodes de fortes tensions ou en cas de conflits armés. Il faut également tenir compte du fait que, malgré les obligations militaires, les effectifs des forces armées norvégiennes sont relativement réduits comparés à la superficie du pays. Depuis l'adhésion du pays à l'OTAN, le gouvernement norvégien reste cependant fidèle au principe selon lequel aucune troupe étrangère ne doit être stationnée sur son territoire national en temps de paix. Dans ce contexte, la *Heimevernet* en tant que complément à l'armée régulière est donc essentielle tant sur le plan militaire que sur celui de la politique de sécurité.

Ces vingt dernières années, les effectifs de la *Heimevernet* ont été réduits de plus de la moitié. Les générations plus âgées ont été libérées du service et n'ont été remplacées que partiellement.

3.3 L'armée de défense territoriale polonaise (*Wojska Obrony Terytorialnej*)

Dans sa stratégie de politique de sécurité pour 2020, le gouvernement polonais a une fois de plus souligné que ses efforts en matière de défense doivent en premier lieu être compris comme une réponse à la politique de puissance russe. Se sentant menacée, la Pologne a déployé, depuis l'annexion de la Crimée, de gros efforts pour être en mesure de défendre son territoire avec l'aide de l'OTAN. Les dépenses en armement ont été considérablement accrues, les forces armées modernisées et les effectifs des troupes actives ont été augmentés pour passer à près de 111 000 militaires. De plus, le gouvernement s'engage afin de renforcer la présence de troupes américaines (États-Unis) en Pologne.

Dans la foulée de cette modernisation, le gouvernement a mis sur pied en 2016 la *Wojska Obrony Terytorialnej* (WOT), une composante des forces armées pour la défense territoriale, qui est active depuis janvier 2017. Elle est composée d'anciens soldats et soldates, mais aussi

de volontaires. Le but de la WOT est d'accroître la disponibilité de défense non seulement militaire, mais également civile au sein du pays. Elle jette un pont entre l'armée et la population, car depuis l'abolition des obligations militaires (2009), l'armée polonaise est purement professionnelle et a pour mission d'assurer la défense de pays contre l'extérieur.

La WOT compte aujourd'hui environ 30 000 membres. Elle assume des missions de protection et de sûreté et fournit un appui aux autorités civiles. En cas de conflit armé, elle doit aussi être capable de contribuer de façon décisive à la défense nationale, par exemple en repoussant un assaillant ou en empêchant une action de sabotage. Pour ce faire, elle est organisée autour d'unités d'infanterie, qui sont équipées, entre autres, de véhicules blindés et de systèmes de défense aérienne.

Les volontaires *sans connaissances militaires préalables* accomplissent d'abord une instruction d'infanterie de base, qui comprend l'entraînement au combat, à l'autoprotection et à la protection de tiers ainsi que l'aide en cas de crise. Après au moins 36 jours d'instruction de base, l'instruction spécifique aux besoins de la fonction se concentre sur les engagements en zones urbaines, en régions de montagnes ou en régions côtières. Celle-ci est organisée en semaines qui doivent être accomplies dans les trois ans et compte au moins 124 jours d'instruction. Une fois ce parcours terminé, les volontaires sont attribués à une formation de leur région de domicile. Les anciens militaires de l'armée polonaise peuvent, quant à eux, être incorporés déjà après huit jours de reconversion.

Les soldates et les soldats de la WOT accomplissent chaque année un cours de répétition de deux semaines. Cependant, en cas de catastrophe ou de tensions accrues, ils peuvent aussi être convoqués pour un temps indéfini. Leur service s'entend comme un service rendu à la société, davantage encore que celui d'autres gardes nationales. Pour les membres de la WOT, la territorialité signifie être prêts à soutenir et à défendre leurs familles, leurs amis et leurs voisins. Ils effectuent donc ce service dans leur région de domicile, un système qui a fait ses preuves dans la gestion de la pandémie de COVID-19. Depuis mars 2020, plus de la moitié des troupes engagées étaient ainsi des membres de la WOT. Pour cette formation encore relativement jeune, l'engagement avait valeur de mise à l'épreuve. Les volontaires ont apporté une aide dans les établissements sociaux et sanitaires de leurs districts, ont géré des centres de tests et se sont occupés des lignes téléphoniques d'urgence ; ils ont également été engagés aux frontières pour prêter assistance lors des contrôles.

Le gouvernement polonais a l'intention d'augmenter les effectifs de la WOT à quelque 53 000 membres afin de renforcer la volonté générale de défense. Il s'agit d'une démonstration de la disponibilité opérationnelle militaire face à la Russie, mais exprime aussi un certain scepticisme face à l'OTAN et à sa disponibilité en cas de besoin.

3.4 Les formations militaires volontaires en Estonie et en Lettonie

En tant qu'États issus de l'ancienne Union soviétique, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont exposées aux intérêts russes encore davantage que la Pologne. Au cours des dernières années et des derniers mois, les pays baltes ont vu leur souveraineté sur l'espace aérien être violée à plusieurs reprises par des avions de combat russes et ils ont été confrontés à des exercices militaires russes à leurs frontières. Les cyberattaques se sont aussi accumulées ces derniers temps, de même que les activités d'influence. Concernant ces dernières, le risque est potentiellement plus élevé en Estonie et en Lettonie, où environ un quart de la population est d'origine russe et près d'un tiers parle cette langue. En Lituanie, la minorité ethnique russe est bien moins importante. Ce n'est donc pas un hasard si ce sont l'Estonie et la Lettonie qui cherchent à affermir le sentiment d'appartenance au sein de leurs jeunes nations en renforçant les forces armées au moyen de formations militaires volontaires. Les forces armées de ces

pays se composent en grande partie de formations de réserve et sont encore équipées majoritairement avec du matériel de l'ère soviétique. Elles n'ont pu acquérir des systèmes modernes auprès d'États membres de l'OTAN que depuis quelques années seulement.

La formation volontaire estonienne est qualifiée « d'alliance défensive » (*Kaitseliit*) et trouve son ancrage dans une large part de la population. Cette alliance de près de 26 000 personnes comprend des adultes qui, outre leur service, s'acquittent d'une cotisation annuelle de 12 euros et compte également des enfants et des adolescents, pour environ un tiers des effectifs. La *Kaitseliit* a été fondée en février 1990 dans le but de renforcer la souveraineté de l'État proclamée quelques semaines plus tard. La formation volontaire de la république de Lettonie, la *Zemessardze* fondée en 1991, poursuit le même but. La Lettonie ayant abrogé les obligations militaires, contrairement aux autres États baltes, la *Zemessardze* et ses quelque 8300 membres est un instrument important de participation de la population à la protection de la patrie. Elle incarne le principe selon lequel l'ensemble de la population doit s'opposer à l'adversaire en cas de menace militaire. Par conséquent, chaque citoyenne ou citoyen peut en principe intégrer cette formation et l'âge moyen y est donc relativement élevé. Selon les données officielles, les deux tiers des effectifs de la *Zemessardze* ont plus de 35 ans.

Soutenir la volonté de défense, l'esprit patriote et la cohésion sociale sont ainsi des valeurs fondamentales des formations volontaires baltes. Concernant l'instruction et l'équipement, elles ne peuvent pas être comparées au professionnalisme des formations suédoise, norvégienne ou polonaise. Le budget des États baltes pour la défense est aussi beaucoup moins important.

À noter toutefois que les formations baltes, tout comme la WOT polonaise, développent leurs propres capacités de cyberdéfense. L'alliance défensive estonienne compte, depuis 2011 déjà, une unité cyber composée de spécialistes en informatique volontaires. Ceux-ci apportent un appui aux forces armées dans le développement de leurs capacités d'alerte précoce, d'analyse et de réaction dans ce domaine. Une unité comparable a été créée deux ans plus tard au sein de la *Zemessardze* lettone et a déjà participé à des exercices internationaux. La Pologne met aussi sur pied une équipe d'une centaine de cyberspécialistes qui seront engagés dans toutes les brigades de la WOT. Ces formations sont ainsi préparées comme aucune autre contre les menaces les plus diverses.

3.5 Le service militaire volontaire allemand

La formation de volontaires allemande rattachée à la *Heimatschutz* au sein de la *Bundeswehr* est sans doute la plus récente. Sous le slogan « Ton année au service de l'Allemagne », elle a été inaugurée en 2020 par la ministre de la défense allemande dans le but de renforcer les formations de réserve territoriales. Ces dernières peuvent être convoquées pour des services subsidiaires en cas d'événements et permettent d'assurer la capacité à durer des forces armées en temps de crise. La *Bundeswehr* s'orientant depuis quelques décennies prioritairement vers la gestion de crises internationales, les tâches territoriales étaient passées au second plan.

Depuis 2012, le rôle de la réserve territoriale reprend de l'importance avec la mise sur pied de forces régionales de sûreté et d'appui (*Regionale Sicherungs- und Unterstützungskräfte*, RSU) composées de réservistes. Il est vrai cependant que les effectifs réglementaires n'ont jamais pu être atteints, ce qui s'explique notamment par la suspension, en 2011, des obligations militaires. Sur les quelque 60 000 postes de réservistes prévus, environ la moitié sont occupés aujourd'hui. Le projet pilote « Ton année au service de l'Allemagne » doit permettre d'y remédier.

Le projet s'adresse prioritairement aux jeunes gens dès 17 ans, qui ont la citoyenneté allemande et qui sont prêts à effectuer un service volontaire en renonçant aux engagements à l'étranger classiques au sein de la *Bundeswehr*. Les aspirantes et les aspirants peuvent ainsi accomplir le service près de chez eux. Ils apprennent le maniement des armes à feu et reçoivent une formation sanitaire durant une instruction de base de trois mois. Puis, pendant quatre mois, une instruction spécialisée les forme à la fonction de soldat de sûreté en mettant l'accent sur la protection des objets. Une fois cette instruction achevée, ils sont à la disposition de la réserve territoriale (RSU) pour les cinq derniers mois de leur « année » au service de l'Allemagne. Ces engagements doivent être accomplis dans les six ans qui suivent.

En situation de défense, les volontaires de la réserve territoriale seraient engagés principalement pour assurer la sûreté et la surveillance d'infrastructures critiques telles que les gares, les ports, des points routiers stratégiques et surtout des installations militaires. En cas d'événement comme des catastrophes naturelles, des pandémies ou des manifestations de grande envergure, ils peuvent aussi apporter une assistance administrative à titre subsidiaire si les autres forces viennent à manquer.

Les années à venir diront si ce modèle de service volontaire sera suffisamment attractif pour motiver les jeunes gens et leurs employeurs, qui doivent donner leur accord. Selon les données du Ministère allemand de la Défense, l'intérêt est plus important que prévu, mais le nombre de personnes qui terminent l'engagement de façon anticipée est aussi relativement élevé. La part de femmes est d'environ un cinquième.

3.6 Conclusion intermédiaire

Avec la fin de la guerre froide, de nombreux pays européens se sont éloignés du modèle de défense territoriale pour préparer leurs armées à intervenir dans le cadre de crises internationales. Ils ont réduit, parfois massivement, les effectifs. Les attaques terroristes pour motifs djihadistes en Europe, le conflit armé dans l'est de l'Ukraine, l'intensification de la lutte entre les grandes puissances pour étendre leur sphère d'influence et l'accroissement général des tensions internationales les ont cependant incités à revoir leur position : dans leurs politiques de sécurité et de défense, les États européens mettent ainsi à nouveau davantage l'accent sur la protection et les moyens permettant de garantir l'intégrité territoriale et la sécurité intérieure.

Certains États comme la Suède, la Norvège, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie et, jusqu'à un certain point aussi, l'Allemagne, satisfont leurs besoins grandissants en sécurité et protection territoriale en recourant, en complément aux forces armées existantes, à des volontaires ou, comme la Suède et la Norvège, à des conscrits qui n'effectuent pas de service militaire dans les forces armées régulières. Ces formations sont conçues pour apporter un appui à l'armée et aux autorités civiles, mais la nature de cet appui diffère d'un pays à l'autre. Dans les pays scandinaves, il s'agit principalement de protection d'infrastructures militaires et civiles par des unités généralement statiques et légèrement armées. En Pologne et dans les États baltes, le service à la société, le sentiment d'appartenance et, non des moindres, l'esprit patriotique revêtent une importance particulière. L'expérience des conflits actuels a pour conséquence que ces formations sont aussi davantage conçues pour répondre à des menaces hybrides : la défense contre des cyberattaques ou contre des activités d'influence occupe ainsi une place comparable à celle des tâches de surveillance traditionnelles.

Les formations de volontaires examinées se distinguent non seulement par leurs objectifs et par les tâches qu'elles accomplissent, mais aussi par leur degré d'instruction et l'équipement dont elles disposent. Les formations qui fournissent des contributions essentielles à la défense du pays en cas de conflit et qui sont rattachées aux forces armées existantes tiennent la

comparaison avec ces dernières quant à leur professionnalisme. Les formations dont les fonctions sont essentiellement sociétales et qui regroupent une large part de la population n'ont parfois pas de matériel à disposition et lorsqu'elles en ont, il est souvent insuffisant et obsolète. Il est difficile d'évaluer l'efficacité des coûts des différentes formations, celles-ci étant financées par le budget de la défense des États.

Concernant les *points communs* entre ces formations, trois caractéristiques se retrouvent à des degrés divers :

- a) Leurs membres ont généralement reçu une *solide instruction de base de fantassins*, qui, à l'exception de quelques fonctions de spécialistes, a duré plusieurs mois. L'instruction est fortement axée sur la protection des infrastructures contre des actions de sabotage et des attaques ainsi que sur l'aide en cas de catastrophe. Quelques formations peu nombreuses sont préparées plus spécifiquement à répondre à d'autres types de menaces, notamment les cyberattaques.
- b) Les formations ont un *ancrage régional*. En cas de tensions accrues ou d'une attaque armée, elles sont rapidement prêtes à l'engagement. La connaissance du terrain compense le manque de mobilité. Presque aucune de ces formations volontaires ne dispose de moyens de transport en nombre suffisant pour être capable d'engager ses membres de manière flexible en cas d'événement d'envergure.
- c) Les membres de ces formations constituent un *lien* important entre la population civile et les composantes professionnelles des forces armées, et ce à deux titres : en intégrant une large part de la population, il devient évident que la défense et la protection de l'intégrité territoriale du pays sont l'affaire de la société dans son ensemble. De plus, les membres apportent des connaissances et des capacités acquises dans le civil, qui manquaient aux armées de métier.

4 La Suisse en comparaison

4.1 Menaces et dangers

La situation internationale est devenue plus instable, confuse et imprévisible. Les tensions et les rivalités politiques ont pris de l'ampleur tout comme le risque de conflits en périphérie de l'Europe dont les effets peuvent se faire sentir en Suisse. Parallèlement, les menaces telles que le terrorisme pour motifs djihadistes n'ont pas disparu.

La Suisse est également confrontée à un ensemble de menaces et de dangers possibles. Elle doit se préparer à faire face à des cyberattaques, à des activités d'influence ou d'espionnage, mais aussi à des dangers naturels ou des pandémies. Une attaque armée avec des moyens conventionnels est aujourd'hui certes peu probable, mais il ne faut pas pour autant bannir totalement cette éventualité, car les conséquences en seraient très graves pour le pays. Divers organes de sécurité civils et militaires peuvent être engagés pour gérer les menaces intérieures ; ce sont en particulier la police, la protection civile, les services sanitaires et l'armée.

Le maintien de la sécurité et de l'ordre public à l'intérieur du pays est en principe de la compétence des cantons. L'armée peut assurer des engagements de sûreté à titre subsidiaire, en appui aux autorités civiles et pour un temps limité. Un engagement visant à défendre le pays et sa population peut être une suite logique d'un tel engagement subsidiaire si la violence s'aggrave constamment et si les autorités civiles voient, pour cette raison, leur liberté de manœuvre être de plus en plus réduite. L'armée peut être engagée au titre de sa mission originelle de défense lorsqu'il n'est possible de combattre une menace importante qu'à l'aide

de moyens militaires. Les engagements de sûreté, qu'ils soient effectués en appui subsidiaire ou dans le cadre d'une mission de défense, comprennent par exemple la protection de portions du territoire, d'installations, de voies de communication et de l'espace aérien ainsi que la défense contre des attaques visant la population et les infrastructures critiques.

Les engagements de sûreté peuvent durer plusieurs mois, comme ce fut le cas pour la gestion de la pandémie de COVID-19. Dans ce cadre, un service d'appui a été accompli par différentes parties de l'armée, qui ont soutenu notamment deux corps de police cantonaux (protection d'infrastructures critiques) et l'Administration fédérale des douanes (surveillance de la frontière nationale). Des policiers militaires professionnels, des formations de militaires en service long ainsi que certaines formations de milice, ont été engagés pour accomplir ces tâches. Les tâches de surveillance à la frontière ont été effectuées respectivement par un bataillon de la police militaire ou un bataillon d'infanterie relayés après quelques semaines par des corps de troupe nouvellement convoqués. Si la surveillance de postes de garde-frontière non occupés et de la frontière verte a nécessité beaucoup de personnel, il n'y a jamais eu plus de 500 à 650 militaires engagés en même temps. À aucun moment, lors de la gestion de la pandémie de COVID-19, il n'a fallu, pour ce qui concerne la capacité à durer, relever un défi comme il pourrait s'en présenter en cas de conflit armé durant lequel de nombreux objets se trouvant dans des infrastructures critiques devraient être protégés pendant plusieurs mois.

4.2 Orientation de l'armée vers la gestion des conflits hybrides

L'armée doit être en mesure d'assurer la défense et de gérer simultanément différents types de menaces. Elle est continuellement adaptée en fonction d'un tableau des conflits changeant. Certaines étapes ont été réalisées avec le développement de l'armée (DEVA) : des formations de milice à disponibilité élevée ont été créées afin de pouvoir appuyer les autorités civiles à tout moment en cas de besoin, et ce également dans la perspective d'un possible conflit hybride. Tout comme les formations professionnelles, les militaires en service long et les troupes qui effectuent un cours de répétition sont équipées, prêtes à intervenir, dans les heures et les jours qui suivent l'événement. Avec le DEVA, la mobilisation a été réintroduite et le niveau d'équipement amélioré, ce qui influe aussi positivement sur la disponibilité opérationnelle.

Il est prévu à long terme de préparer encore davantage l'armée aux conflits hybrides. Outre le renforcement de la cyberdéfense, l'effort visera principalement à améliorer la mobilité et à structurer des formations spécifiquement pour l'engagement. L'intensité de la menace, lors d'un tel conflit, ne serait probablement pas uniforme d'une région à l'autre et il s'agit d'en tenir compte. En cas de tensions constantes, il deviendrait alors déjà nécessaire, vu le nombre élevé de cibles potentielles, que l'armée axe ses priorités sur les zones particulièrement menacées et vulnérables, par exemple les centres urbains, les secteurs à densité élevée en infrastructures critiques ou, en cas de menace simultanée d'attaque armée conventionnelle, les zones frontalières. Ailleurs, il s'agirait d'assurer la garde des ouvrages-clés et de surveiller simultanément certains secteurs et objets définis. Ces tâches peuvent aussi être réalisées par des formations disposant d'un équipement et d'un armement légers. Leur profil peut être comparé avec celui des formations volontaires existantes dans d'autres pays, comme décrites plus haut.

4.3 La question de l'augmentation des effectifs de l'armée

Divers modèles de service ont déjà été examinés dans le cadre de la réforme d'armée XXI² ainsi qu'à l'occasion de l'initiative populaire « Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire », projet qui a finalement été rejeté (2013). Des réflexions concernant le développement à long terme du système de l'obligation de servir ont été menées dans le cadre du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile (21.052). Le Conseil fédéral fera des propositions d'adaptations structurelles en 2023 dans le rapport final de mise en œuvre du DEVA.

Le postulat 20.3043 fait référence au rapport *Avenir des forces terrestres* selon lequel les effectifs de l'armée sont aujourd'hui « calculés au plus juste afin de remplir des tâches de protection avec une capacité à durer suffisante »³. Considérant le défi que cela représente, on a étudié la possibilité d'une hausse de l'effectif réglementaire à 120 000 militaires sur le long terme. Cette option a cependant été écartée, le Conseil fédéral et le Parlement étant aujourd'hui déjà en mesure d'augmenter à tout moment les effectifs en cas de détérioration de la situation politico-sécuritaire. Il suffirait, pour ce faire, de prolonger la durée de l'obligation de servir. En ce qui concerne le service actif ou le service d'appui, le Conseil fédéral peut même relever de cinq ans la limite d'âge applicable⁴. Chaque année additionnelle mettrait ainsi plusieurs milliers de militaires supplémentaires à disposition, ce qui permettrait, par exemple, d'assurer la relève en cas d'engagements de longue durée.

Une marge de manœuvre légale existe donc si la situation sécuritaire venait à se détériorer et si un besoin de formations de protection supplémentaires se faisait sentir. Considérant la menace à laquelle la Suisse est confrontée à l'heure actuelle, et qui ne peut pas être comparée à celle des États baltes ou d'autres États de l'est de l'Europe, il n'est aujourd'hui pas indiqué de constituer des formations de protection militaires supplémentaires. Il faut aussi tenir compte du fait que l'Armée suisse dispose déjà d'un effectif réglementaire de 100 000 militaires. Celui-ci est suffisant pour que, dans le contexte actuel, elle puisse accomplir toutes ses missions avec une capacité à durer adéquate.

Les gardes nationales, les formations de protection territoriale et autres formations volontaires telles qu'elles ont été créées dans divers pays européens ont des avantages, mais aussi certains inconvénients non négligeables, le premier étant le risque de manquer de volontaires. Deuxièmement, on ne peut exclure que certaines personnes qui s'annoncent ne correspondent pas aux profils recherchés. Troisièmement, le service accompli par les formations volontaires est parfois associé à des représentations peu réalistes. Les tâches de sûreté monotones ou les prestations d'appui psychologiquement exigeantes ne correspondent pas toujours aux attentes des aspirantes et des aspirants. Au printemps 2021, les espoirs déçus et le surmenage étaient ainsi cités comme motifs principaux expliquant la défection de près de 20 % des recrues allemandes qui avaient interrompu précocement leur année au service de l'Allemagne. Enfin, quatrièmement, l'engagement des formations volontaires dépend toujours de la disponibilité des membres en cas de convocation. Le 5 juin 2018, en Suède, seuls 40 % ont répondu à l'appel lors d'un exercice de mobilisation générale. Le commandement de l'armée suédoise avait compté sur 50 %.

² Voir notamment la motion 99.3152 (Frick), « Réalisation d'une *National Guard* suisse dans le cadre de la réforme de l'armée XXI ».

³ *Avenir des forces terrestres*, p. 114.

⁴ L'effectif de l'armée peut être augmenté au moyen d'une modification de l'art. 1 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée du 18 mars 2016 (RS 513.1) ainsi que de l'art. 19 de l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur les obligations militaires (RS 512.21). Les dispositions concernant le service actif et le service d'appui sont prévues à l'art. 13, al. 2, let. c de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (RS 510.10).

5 Conclusion

La constitution de formations volontaires en complément aux forces armées dans certaines parties de l'Europe doit être considérée dans un contexte marqué par les attaques terroristes et des menaces découlant de politiques de puissance. Elle est aussi une conséquence de transformations initiées au terme de la guerre froide, période qui a vu les grandes armées de conscription être remplacées par des forces armées professionnelles relativement petites et préparées plus particulièrement en vue d'engagements effectués à l'étranger, au sein de groupements multinationaux. Ces formations professionnelles ont une grande disponibilité et sont très bien instruites, mais leur capacité à durer est généralement trop restreinte pour assurer des engagements de sûreté de longue durée en cas de tensions ou de conflit armé dans le pays. C'est pourquoi divers États cherchent à renforcer leurs forces armées de métier aux effectifs réduits avec des formations volontaires complémentaires, celles-ci devant également jouer le rôle de lien entre l'armée et la population civile.

Les tâches de ces formations se limitent généralement à la protection d'objets et à l'aide en cas de catastrophe. La manière de les accomplir varie d'un pays à l'autre. Autre différence : l'instruction et l'équipement. Lorsque ces formations constituent un projet de société global et intègrent une large portion de la population, une grande majorité des membres n'a pas d'uniforme, ni d'arme. En revanche, quand les formations doivent pouvoir contribuer de manière décisive à la défense du pays, leur professionnalisme est comparable à celui d'autres forces armées.

De nombreuses caractéristiques de ces formations se retrouvent déjà dans le système de milice de l'Armée suisse : la disponibilité échelonnée, la possibilité de mobiliser en cas de nécessité, un équipement adéquat, l'ancrage régional et le lien avec la population. Plusieurs gardes nationales ont mis sur pied des troupes cyber afin de lutter contre les nouveaux types de menaces. C'est aussi ce que fait la Suisse actuellement avec le commandement Cyber. Élément clé de ce projet, la création d'un bataillon cyber composé de plusieurs centaines de militaires de milice qui ont suivi un stage de formation cyber de 40 semaines organisé par l'armée. À l'étranger, les formations volontaires examinées ont aussi créé des troupes d'alarme mobiles prêtes à gérer des menaces inopinées, comme une attaque aux effets destructeurs sur des cibles vulnérables. L'Armée suisse dispose de formations de métier et de militaires en service long ainsi que de formations à disponibilité élevée qui peuvent être convoquées et engagées dans les heures ou les jours qui suivent l'événement. Les convocations envoyées en lien avec la pandémie de COVID-19 ont montré que les processus fonctionnent et que l'armée peut fournir les prestations d'appui requises. Plus de 80 % des militaires de milice des formations mises sur pied en dehors de leur période normale de service se sont présentés conformément aux ordres. Parmi les formations convoquées par la suite, ce taux d'entrée au service a même dépassé les 90 %.

Une augmentation des effectifs est, par ailleurs, toujours possible en prolongeant la durée du service militaire si cela venait à s'avérer nécessaire en raison de la situation politico-sécuritaire. L'imprévisibilité étant cependant l'une des caractéristiques des conflits hybrides, il ne suffit pas que l'armée soit à même de protéger contre des sabotages ou des attaques un certain nombre d'objets dans des infrastructures critiques. Il faut aussi qu'elle soit capable de gérer de manière coordonnée avec les organes de sûreté civils une large palette de menaces et de dangers. L'armée s'oriente et modernise ses moyens afin de répondre à ces exigences.