



19.040

Mise en œuvre du développement de l'armée

Rapport du Conseil fédéral établi conformément à l'art. 149b, al. 1, de la loi sur l'armée

du 7 juin 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport du Conseil fédéral établi conformément à l'art. 149b, al. 1, de la loi sur l'armée. Ce rapport a pour but de vous informer sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du développement de l'armée.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 juin 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Contexte

L'art. 149b, al. 1, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM) dispose que le Conseil fédéral examine périodiquement si les objectifs assignés à l'armée sont atteints, et fait ensuite rapport à l'Assemblée fédérale.

Les Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres ont accepté que le présent rapport s'aligne thématiquement sur les comptes rendus consacrés par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) à la mise en œuvre du développement de l'armée (DEVA).

Contenu du rapport

La mise en œuvre du DEVA a débuté le 1^{er} janvier 2018 et durera cinq ans. Dans l'ensemble, elle se déroule comme prévu. L'amélioration de la formation des cadres, le renforcement de l'ancrage régional et l'accroissement de la disponibilité des formations ont déjà atteint le niveau visé. Le DEVA doit permettre à l'armée d'être à nouveau en mesure de mettre sur pied, d'équiper et d'engager rapidement de grandes unités en cas d'événements soudains (p. ex. catastrophe naturelle, menace terroriste). À cette fin, de nouveaux processus de mobilisation ont été élaborés, qui sont maintenant mis en pratique. En ce qui concerne l'instruction, les effets positifs des améliorations apportées par le DEVA sont déjà perceptibles dans les écoles de recrues, et sont confirmés tant par le personnel militaire que par les cadres de milice qui ont accompli leur instruction selon le nouveau modèle. Le renforcement souhaité de l'ancrage régional de l'armée améliore la collaboration entre les organes civils et militaires. Dans ce but, des formations additionnelles ont été intégrées aux divisions territoriales, créant ainsi un équilibre entre les moyens qui sont destinés aux engagements subsidiaires et ceux qui sont destinés aux structures de commandement. La mise en œuvre du DEVA se déroule donc comme prévu.

Certaines formations connaissent encore des lacunes d'équipement. Ces dernières seront comblées au moins en partie d'ici la fin de la mise en œuvre du DEVA, sans l'être entièrement, ne serait-ce que parce que cela n'aurait pas de sens aujourd'hui. L'armée pourra en effet accomplir sans diminution des prestations les engagements auxquels elle devra probablement faire face. Cependant, l'objectif à moyen terme du Conseil fédéral reste d'équiper l'armée de telle manière qu'elle pourra accomplir ses missions même face à des engagements d'intensité maximale.

Quelle que soit la forme d'engagement, des sous-effectifs signifient que les formations ne peuvent plus fournir les prestations requises, ou alors seulement partiellement, et que la capacité à durer, en particulier, est restreinte. Ces problèmes affectent principalement la défense, mais aussi partiellement l'appui aux autorités civiles, en particulier l'aide en cas de catastrophe. Dans le cadre de l'instruction, ils empêchent les unités d'aborder dans le cadre de leur entraînement tout l'éventail des engagements auxquelles elles devront peut-être faire face.

Une cause de sous-effectif est le nombre élevé de militaires qui quittent l'armée, notamment pour rejoindre le service civil. Afin d'enrayer cette tendance, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres un projet de révision de la loi sur le service civil.

Ces prochaines années, l'armée devra relever plusieurs défis en matière de personnels militaire et civil, la principale difficulté étant de pouvoir embaucher des militaires et des collaborateurs civils suffisamment qualifiés. Le DDPS a pris plusieurs mesures afin d'améliorer sa politique de recrutement, dont l'efficacité pourra être évaluée dans quelques années

Rapport

1 Contexte

1.1 Motif

L'art. 149*b*, al. 1, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)¹ dispose que le Conseil fédéral examine périodiquement si les objectifs assignés à l'armée sont atteints, et fait ensuite rapport à l'Assemblée fédérale. Les commissions parlementaires compétentes déterminent la forme et l'objet du rapport, la loi restant muette quant à la fréquence des comptes à rendre. Le premier rapport établi en vertu de l'art. 149*b*, al. 1, LAAM a été soumis au Parlement le 13 février 2008².

Durant la législature 2012–2015, le Conseil fédéral a renoncé à élaborer un rapport séparé, car le Parlement avait été amplement informé au sujet de l'accomplissement de la mission de l'armée avec le rapport sur l'armée du 1^{er} octobre 2010³ et les rapports complémentaires consécutifs, en accord avec les exigences de l'art. 149*b* LAAM. Aucun rapport au sens de l'art. 149*b*, al. 1, LAAM n'a encore été remis aux Chambres fédérales pendant la législature actuelle. De l'avis du Conseil fédéral, le message du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée⁴ répondait aux exigences applicables au contenu d'un rapport au sens de l'art. 149*b*, al. 1, LAAM, et un rapport complémentaire n'aurait guère pu fournir d'informations plus précises. En conséquence, le Conseil fédéral a informé par courrier les présidents des Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres qu'il avait renoncé à établir un nouveau rapport.

1.2 Objet du rapport

Le 18 mars 2016, les Chambres fédérales ont adopté les modifications des bases légales concernant le développement de l'armée (DEVA). La mise en œuvre du DEVA a débuté le 1^{er} janvier 2018 et durera jusqu'au 31 décembre 2022. Le DDPS soumet régulièrement aux Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres un rapport sur l'état d'avancement des travaux dans les domaines centraux, à savoir la disponibilité de l'armée, l'alimentation en personnel, le niveau d'équipement et l'ancrage régional. Deux rapports de ce type ont été présentés jusqu'à présent, en juin 2018 et en décembre 2018 respectivement.

Sur demande du DDPS, les Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres ont également accepté que le présent rapport soit thématiquement aligné sur le rapport du DDPS concernant la mise en œuvre du DEVA. Le Conseil fédéral saisit du reste cette occasion pour informer les Chambres sur le développement des

¹ RS 510.10

² FF 2008 2193

³ FF 2010 7981

⁴ FF 2014 6955

capacités cyber au DDPS et sur l'état du projet de mise en place d'un commandement du Support.

Le rapport du DDPS du 9 avril 2019⁵ sur l'état de la menace et ses conséquences sur la protection de l'espace aérien, publié le 15 mai 2019, livre une analyse actuelle de la situation sur le plan de la sécurité. Les éléments essentiels et les conséquences possibles pour le DEVA font l'objet d'une brève description dans le présent rapport.

1.3 Délémitation thématique

En portant exclusivement sur la mise en œuvre du DEVA, le présent rapport diffère du premier rapport de ce type établi le 13 février 2008, qui traitait des prestations concrètes de l'armée, de la mise en œuvre de l'étape de développement 2008/11, des possibilités de développement des missions de l'armée ainsi que des investissements et des grandes acquisitions à venir. Parallèlement à la mise en œuvre du DEVA, trois autres grands projets sont élaborés par le DDPS: le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien (Air2030), le développement des capacités des forces terrestres et la future alimentation en personnel de l'armée et de la protection civile. Ces trois projets s'inscrivent dans la continuité du DEVA et ne sont pas traités dans le présent rapport.

2 Une menace fondamentalement inchangée

Eu égard à l'analyse actualisée de la situation en matière de menace, le Conseil fédéral ne voit actuellement aucune raison de remettre en cause l'orientation fondamentale de l'armée telle qu'elle est mise en œuvre avec le DEVA. La menace décrite dans les rapports sur la politique de sécurité 2010 et 2016⁶ n'a pas fondamentalement changé, même si elle s'est accentuée dans certains domaines. La tendance selon laquelle des adversaires potentiels recourent toujours plus à une combinaison de moyens politiques, économiques, militaires, informatiques ou liés au renseignement s'est confirmée. S'il reste peu vraisemblable que la Suisse subisse une attaque armée directe ou qu'elle soit impliquée dans une telle attaque, la probabilité que des conflits armés éclatent aux frontières de l'Europe, avec des conséquences pour la Suisse, a augmenté. La raison en est le durcissement de la confrontation avec la Russie, qui pourrait déclencher des événements non voulus ou des réactions en chaîne, à la suite d'erreurs, notamment d'appréciation.

Dans ce contexte, l'armée doit continuer de fournir les prestations décrites dans le message sur le développement de l'armée. Grâce à la réintroduction de la mobilisation, l'armée sera à nouveau en mesure de déployer des troupes importantes dans les plus brefs délais. En outre, la pondération égale accordée aux engagements d'appui en faveur des autorités civiles et aux opérations de combat pour la défense s'avère toujours pertinente. Enfin, en se focalisant davantage sur le renforcement de

⁵ Disponible sous www.ddps.ch > Air2030 – Protection de l'espace aérien > Documents

⁶ Disponibles sous www.ddps.ch > Autres thèmes > Politique de sécurité > Rapports sur la politique de sécurité

la capacité de cyberdéfense, l'armée réagit à la récente multiplication des cybermenaces.

3 État de la mise en œuvre du DEVA

Le DEVA doit permettre à l'armée de rester en mesure d'accomplir ses tâches conformément à l'art. 1 LAAM et au profil de prestations défini dans le message sur le DEVA. Elle doit ainsi prévenir la guerre, assurer la défense du pays et de sa population, sauvegarder la souveraineté sur l'espace aérien, apporter son appui aux autorités civiles et contribuer à promouvoir la paix sur le plan international. Le DEVA vise à accroître la disponibilité de l'armée, à donner aux formations un niveau d'équipement leur permettant de fournir les prestations prévues, d'améliorer l'instruction et, en particulier, la formation des cadres, tout en redonnant à l'armée un ancrage régional fort. Outre une réduction de l'effectif réglementaire et une modification du modèle d'instruction (deux écoles de recrues par an au lieu de trois), il induit notamment une modification de l'ordonnance du 18 mars 2016 sur l'organisation de l'armée (OORGA)⁷, y compris au niveau des structures de commandement. Les Grandes Unités (brigades) et les corps de troupe (bataillons et groupes), absents des nouvelles structures, ont déjà été dissous en 2017. Lorsque la mise en œuvre du DEVA sera achevée, l'armée disposera d'un effectif réel⁸ d'un peu plus de 140 000 militaires répartis en 109 corps de troupe. Cet effectif réel est nécessaire, comme le montre le message sur le DEVA, pour atteindre l'effectif réglementaire⁹ de 100 000 militaires fixé dans l'organisation de l'armée.

La mise en œuvre du DEVA a débuté le 1^{er} janvier 2018 et durera cinq ans. Dans l'ensemble, elle se déroule comme prévu. La formation des cadres améliorée, l'ancrage régional renforcé et une partie des formations à disponibilité élevée ont déjà atteint le niveau visé. Les défis principaux sont liés à l'alimentation en personnel et à l'équipement, deux conditions essentielles à l'accroissement de la disponibilité. Différentes mesures ont été prises dans ces domaines, dont certaines ne déploieront leurs effets que dans plusieurs années.

En décembre 2017, le DDPS a remis aux Commissions de la politique de sécurité des deux Conseils une feuille de route fixant les objectifs annuels de la mise en œuvre du DEVA. Cette feuille de route indique la marche à suivre pendant la période 2018 – 2022 et décrit les objectifs intermédiaires qui doivent être atteints à la fin de chaque année. L'état de réalisation des objectifs à fin 2018 dans les domaines où sont prévus des objectifs intermédiaires (disponibilité accrue, formation plus

⁷ RS 513.1

⁸ L'*effectif réel* comprend l'ensemble des militaires instruits et incorporés dans les états-majors et les formations de l'armée. Puisque l'expérience montre que les militaires incorporés n'entrent pas tous au service pour les engagements et l'instruction, l'effectif réel doit être environ 1,4 fois plus élevé que l'effectif réglementaire.

⁹ L'*effectif réglementaire* constitue une valeur normative définissant la taille de l'effectif de l'armée. Chaque formation a un effectif réglementaire, qui dicte le nombre de militaires nécessaires pour que les prestations requises puissent être fournies en engagement conformément à la doctrine. L'effectif réglementaire de l'armée est la somme de tous les effectifs réglementaires des formations.

efficace des cadres, équipement complet et ancrage régional) est précisé en introduction ci-après. Viennent ensuite des informations plus détaillées sur le degré de réalisation, les défis à venir et leurs effets sur les prestations ainsi que sur les mesures engagées.

3.1 Disponibilité accrue

Réalisation des objectifs intermédiaires de la feuille de route 2018

Concernant la disponibilité accrue, les objectifs intermédiaires prévus par la feuille de route 2018 du DEVA ont été atteints. La mobilisation de la majorité des états-majors et des formations de milice à disponibilité élevée a été exercée, et l'application des directives sur la disponibilité a été vérifiée sur les plans matériel et temporel. En outre, les conditions ont été mises en place pour permettre à tous les moyens de la première heure et aux formations de milice à disponibilité élevée d'être équipés et opérationnels en l'espace de 24 à 96 heures après une décision politique. La mise en alerte nécessaire à cette mobilisation est assurée par le nouveau système *eAlarm* mis en place et testé lors d'exercices de troupes. En cas de besoin, d'autres formations peuvent être mobilisées.

Avec les moyens de la première heure et les formations de milice à disponibilité élevée, l'armée est en capacité de fournir dans une très large mesure les prestations requises. L'équilibrage des effectifs entre les formations n'est pas encore achevé. La sous-dotation et la surdotation en effectifs découlant des modifications structurelles de l'armée sont corrigées en priorité pour les formations de milice à disponibilité élevée. Parallèlement aux travaux de mise en œuvre du DEVA, l'armée a pu fournir les prestations requises dans le cadre des engagements, prévisibles ou non, effectués en Suisse et à l'étranger.

Généralités concernant la disponibilité accrue

L'accroissement de la disponibilité doit permettre à l'armée d'accomplir les tâches requises dans son profil de prestations. Depuis le début de la mise en œuvre du DEVA sont mises en place les bases nécessaires à cette disponibilité accrue. Si l'emploi de moyens militaire conséquents est nécessaire, l'armée sera en mesure, une fois prise la décision politique, de fournir en temps voulu les troupes requises. Dans un premier temps, les moyens de la première heure (organisation professionnelle et formations en service long) sont engagés immédiatement. En l'espace de 24 à 96 heures, ils sont ensuite rejoints par les formations de milice à disponibilité élevée. En cas de besoin, d'autres formations – voire la totalité de l'armée – peuvent être mobilisées, équipées et engagées en l'espace de quelques jours. Grâce à ce système de disponibilité échelonnée, l'armée est en mesure d'accomplir de manière flexible des engagements prévisibles comme des engagements subsidiaires de sûreté lors d'une conférence ou en cas de menace terroriste touchant toute la Suisse. Elle peut également effectuer des engagements imprévisibles découlant d'événements soudains, par exemple en aidant les autorités civiles à lutter contre les conséquences d'une catastrophe naturelle.

Mobilisation

Le DEVA doit permettre à l'armée de retrouver sa capacité de mobiliser, d'équiper et d'engager rapidement de grands contingents de troupe en cas d'événements inattendus (p. ex. catastrophes naturelles ou menace terroriste). À cet effet, de nouveaux processus de mobilisation ont été créés et intégrés dans les exercices. En 2018, des exercices de mobilisation ont été effectués par l'armée, en particulier avec les formations de milice à disponibilité élevée. Ils visaient à entraîner, d'une part, la remise du matériel au début des cours de répétition comme en cas de mobilisation et, d'autre part, la collaboration entre les formations de milice et les centres logistiques de l'armée. Ainsi, l'armée a pu assurer une instruction relative aux processus de mobilisation proche de la réalité tout en les testant dans la pratique. Ces expériences ont montré que le concept de mobilisation est applicable dans la réalité et que les délais exigés peuvent être respectés. Les autres corps de troupe entraîneront eux aussi les processus de mobilisation au cours des prochaines années. Parmi eux, de nombreuses formations ont déjà réalisé leurs propres exercices dans ce domaine en 2018.

Le système d'alerte *eAlarm* a été mis en place pour que les militaires des formations de milice à disponibilité élevée puissent être mobilisés rapidement. Il permet de transmettre une convocation aux militaires concernés sous la forme d'un court message envoyé sur leur téléphone portable. La plupart des données des militaires nécessaires au fonctionnement du système ont été recueillies en 2018. La mobilisation des formations dont les données n'ont pas encore été intégralement récoltées peut connaître des retards, mais, dans l'ensemble, elle est d'ores et déjà possible. Les données enregistrées doivent être régulièrement vérifiées et complétées. Le fonctionnement du système d'alerte a été vérifié en 2018 lors des exercices de mobilisation. Depuis début 2019, des alarmes de test sont aussi déclenchées chaque année pour contrôler la joignabilité des militaires. Outre les formations de milice, le personnel professionnel chargé de soutenir la mobilisation doit lui aussi pouvoir être convoqué.

Les exercices effectués jusqu'à présent ont montré que l'organisation professionnelle de la Base logistique de l'armée est capable, en cas de mobilisation, d'équiper les moyens de la première heure et les formations de milice à disponibilité élevée dans les délais requis. Si davantage de formations doivent être mises sur pied, les centres logistiques de l'armée sont soutenus par des formations de milice spécialement désignées. Ces cinq bataillons logistiques, de même que le bataillon de circulation et de transport, sont des formations de milice à disponibilité élevée, ce qui leur permet de fournir un appui rapidement si nécessaire. Ces prochaines années, l'instruction de ces formations mettra elle aussi l'accent sur la mobilisation, en particulier sur la collaboration avec l'organisation professionnelle des centres logistiques de l'armée. Les bataillons logistiques sont actuellement en sous-effectifs et doivent donc être alimentés en personnel en priorité.

Les lieux de stockage du matériel sont prêts. Le matériel des formations de milice à disponibilité élevée est entreposé de façon décentralisée en fonction des stocks, ce qui permet de le remettre à la troupe rapidement en cas de mobilisation. En cas d'engagement, l'équipement des corps de troupe non soumis à des obligations de disponibilité doit d'abord être configuré avant la remise. Avec le soutien des bataillons logistiques, la Base logistique de l'armée peut équiper dix bataillons par jour en

cas de mobilisation. Tant que les lacunes d'équipement n'auront pas été comblées et que l'alimentation en personnel des formations de milice ne sera pas assurée, il faudra fixer des priorités en fonction du niveau de disponibilité en ce qui concerne la répartition des moyens entre les formations au cas où plusieurs d'entre elles devaient être mobilisées.

Fourniture des prestations parallèlement à la mise en œuvre du DEVA

Outre l'instruction et les travaux de mise en œuvre du DEVA, l'armée a également accompli des engagements et fourni des prestations d'appui, comme prévu. Depuis le début de la mise en œuvre du DEVA, cela s'est notamment traduit par des engagements subsidiaires de sûreté au profit du Forum économique mondial et lors de la visite du pape en 2018 ainsi que par des prestations d'appui effectuées dans le cadre du Tour de Suisse et de la Coupe du monde de ski. En outre, l'armée engage quelque 243 femmes et hommes (état au 7 mai 2019) dans la promotion militaire de la paix à l'étranger, par exemple au Kosovo.

La sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien suisse relève de la responsabilité de l'armée. Jusqu'en 2015, la capacité d'intervenir rapidement au moyen d'avions de combat n'était garantie que pendant la journée. Depuis, elle est étendue par étapes. Début 2019, la disponibilité a ainsi été élargie à l'ensemble de l'année (ce qui inclut donc les week-ends et les jours fériés), de 6 heures à 22 heures. À partir de fin 2020, la capacité d'intervention sera assurée à toute heure au moyen de patrouilles d'alarme constituées de deux avions de combat armés qui se tiendront prêts à intervenir en permanence. Dans le contexte du DEVA, l'ordonnance du 23 mars 2005 sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien¹⁰ a elle aussi été adaptée pour être mise en conformité avec la LAAM actuelle.

Depuis le début de la mise en œuvre du DEVA, l'armée a accompli non seulement des engagements planifiables, mais aussi des engagements imprévus à la suite d'événements soudains survenus en Suisse ou à l'étranger. Elle a par exemple soutenu les autorités civiles de plusieurs cantons en été 2018 dans le cadre de la lutte contre les incendies de forêt et du transport d'eau dans les alpages. En décembre 2018, elle a aussi aidé le Département fédéral des affaires étrangères à la suite du séisme et du tsunami subséquent qui ont eu lieu en Indonésie, transportant des spécialistes et des biens de première nécessité au moyen de deux vols de rotation. Les prestations requises ont été fournies sans accroc même après la restructuration liée au DEVA. Cependant, les défis en matière d'effectifs pour les militaires de milice et le personnel professionnel tant civil que militaire peuvent limiter la capacité à fournir les prestations requises à moyen et long termes (cf. ch. 3.6.).

3.2 Formation plus efficace des cadres

Réalisation des objectifs intermédiaires de la feuille de route 2018

Concernant l'efficacité accrue de la formation des cadres, les objectifs intermédiaires prévus par la feuille de route 2018 du DEVA ont été atteints. Les indemnités

¹⁰ RS 748.111.1

de formation pour officiers et sous-officiers supérieurs ont été introduites, et la reconnaissance de la formation militaire par le secteur civil de la formation ne cesse de gagner en importance. De plus, la responsabilité de l'instruction et du commandement dans les écoles a été confiée de manière accrue aux cadres de milice. L'encadrement nécessaire est fourni par le personnel militaire de carrière. Dans l'ensemble, les conditions organisationnelles ont été mises en place pour couvrir progressivement les besoins des formations en matière de relève des cadres supérieurs pour les prochaines années.

Mesures prises

Avant la mise en œuvre du DEVA, l'armée avait déjà pris des mesures afin que le secteur civil reconnaisse davantage la formation militaire au commandement, à la fois solide et pratique. Ainsi, les personnes qui terminent une école de cadres militaire reçoivent depuis longtemps des certificats utilisables dans le monde civil ainsi que des attestations de formation et de compétences. Plusieurs universités et hautes écoles spécialisées reconnaissent la formation militaire des cadres et la comptabilisent sous la forme de crédits ECTS dans le cadre de filières d'études et d'études postgradées. L'armée entretient des contacts avec les institutions de formation suisses afin d'encourager et si possible d'élargir cette reconnaissance. L'attrait de la carrière de cadre est également accru par le fait que les cadres peuvent par exemple être licenciés avant terme du service pratique s'ils commencent ou reprennent des études dans une haute école ou une haute école spécialisée suisse directement après le service militaire.

Bien accueilli par les jeunes cadres eux-mêmes, le nouveau modèle d'instruction de l'armée permet d'acquérir davantage d'expérience pratique du commandement, ce qui a un effet positif sur l'instruction au sein des écoles de recrues. L'amélioration de la qualité visée par le DEVA a été atteinte grâce au fait que les sous-officiers en service pratique accomplissent désormais une école de recrues complète avant l'école de sous-officiers, tout comme les sous-officiers supérieurs et les officiers subalternes. D'autre part, les indemnités de formation pour officiers et sous-officiers supérieurs introduites par le DEVA rencontrent l'intérêt des personnes concernées. S'ajoutant à la reconnaissance de la formation militaire par le secteur civil de la formation, elles ont un impact positif sur le recrutement des cadres. Il est à noter que les sous-officiers ne bénéficient pas encore des indemnités de formation. Puisque le recrutement d'un nombre suffisant d'aspirants pourrait s'avérer plus difficile à l'avenir, il faut donc accroître aussi l'intérêt des formations de sous-officier au moyen d'indemnités financières utilisables pour des formations et des perfectionnements civils. Dans cette optique, le Conseil fédéral a demandé au Parlement de modifier l'art. 29a LAAM dans le cadre du message du 20 février 2019 sur l'armée 2019¹¹. L'ampleur réelle de l'utilisation de ces incitations financières par les cadres ne pourra être déterminée qu'ultérieurement, car la plupart des indemnités de formation sont demandées plus tard et non directement après la fin du perfectionnement militaire.

¹¹ FF 2019 2153

3.3 Équipement complet

Réalisation des objectifs intermédiaires de la feuille de route 2018

Concernant l'équipement complet, les objectifs intermédiaires prévus par la feuille de route 2018 du DEVA n'ont été que partiellement atteints. Les moyens de la première heure et les formations de milice à disponibilité élevée ont atteint un meilleur niveau d'équipement, mais ils ne peuvent fournir leurs prestations qu'à condition de pouvoir reprendre du matériel aux écoles en cas d'engagement. Différentes acquisitions visant à combler des lacunes d'équipement par étapes sont prévues ou ont déjà été approuvées dans le cadre de programmes d'armement et de crédits-cadre destinés au matériel de l'armée.

Malgré les lacunes actuelles dans le domaine de l'équipement, les écoles et les cours de l'armée ont reçu suffisamment de matériel pour atteindre les objectifs de l'instruction depuis le début de la mise en œuvre du DEVA.

Principaux défis et possibilités

Le niveau d'équipement de l'armée doit être évalué de façon différenciée. L'essentiel est que l'armée soit en mesure de remplir ses missions, de fournir les prestations requises conformément au profil de prestations et de garantir la disponibilité nécessaire à cet effet.

L'équipement de l'armée évolue principalement en fonction, d'une part, des besoins découlant de la doctrine, du profil de prestations et de la disponibilité et, d'autre part, des moyens financiers à disposition pour tester et acquérir du matériel et assurer sa maintenance. Afin d'éviter que les charges d'exploitation ne croissent sans cesse tout en garantissant que les prestations requises pourront aussi être fournies à l'avenir, les systèmes doivent être mis hors service lorsqu'ils atteignent la fin de leur durée d'utilisation technique et opérationnelle et, lorsque les capacités correspondantes restent nécessaires, être remplacés par de nouveaux systèmes. Appliquer des mesures de maintien de la valeur ou d'accroissement de la valeur combative après la fin technique et opérationnelle du cycle de vie des systèmes n'est judicieux que si les moyens à investir sont insuffisants pour de nouvelles acquisitions et que les lacunes de capacité découlant d'une mise hors service sans remplacement sont inacceptables.

À court terme, l'armée doit être équipée de manière à ce qu'elle puisse assumer les tâches actuellement prévisibles ou probables tout en assurant l'instruction nécessaire à cet effet. Dans cette optique, il n'est pas indispensable que le matériel destiné à toutes les formations ainsi qu'à l'instruction de base dans les écoles de recrues et de cadres soit disponible entièrement et en permanence. Dans certains domaines, un équipement complet constituerait d'ailleurs un non-sens économique. Par exemple, les véhicules à roues peuvent éviter les dommages liés à l'immobilisation s'ils ne sont pas acquis dans des quantités permettant de couvrir simultanément l'ensemble des engagements et l'instruction de base. L'armée a fixé des principes en matière d'équipement afin que l'attribution du matériel soit efficace et axée sur la fourniture adéquate des prestations et la disponibilité. L'objectif est de piloter l'attribution de manière à ce que les systèmes disponibles soient suffisants pour l'accomplissement des tâches tant par les formations d'engagement que par les écoles de recrues ou de

cadres. En cas de besoin, il est également mis en place une réserve logistique de roulement. Cela n'est toutefois pas possible pour les formations mécanisées et les moyens des Forces aériennes, car le matériel disponible est insuffisant. D'autre part, le matériel des formations d'engagement est également utilisé pour l'instruction dans les écoles, qui doivent donc le restituer si toutes les formations mécanisées sont mobilisées en même temps. L'instruction dans les écoles de recrues devrait alors faire davantage appel à des simulateurs.

En plus de ces bases concernant l'équipement, il faut prendre en compte la réduction du nombre des formations réalisée dans le cadre du DEVA. Le matériel disponible dans les formations a été réattribué, ce qui a permis d'améliorer le niveau d'équipement des formations du DEVA par rapport à Armée XXI. De plus, des acquisitions subséquentes ont été décidées dans le cadre des messages sur l'armée du 24 février 2016¹² et du 14 février 2018¹³, et le matériel correspondant est maintenant remis aux formations. Diverses lacunes d'équipement existent toutefois depuis longtemps, aussi y compris dans les systèmes principaux. Depuis les années 1990, des considérations d'ordre financier ont conduit à une réduction des quantités de matériel d'armement acquises dans différents domaines. Par exemple, contrairement aux plans initiaux, il a par exemple fallu renoncer à l'achat d'une deuxième tranche de chars de grenadiers 2000. Toutes ces coupes ont créé des lacunes d'équipement que le Conseil fédéral entend combler au cours des prochaines années. Dans ce but, il faudra procéder à des acquisitions subséquentes de matériel encore adapté aux conditions actuelles ou lancer de nouvelles acquisitions, et ce, en tenant compte des selon les moyens financiers disponibles à l'avenir.

Malgré la réduction des effectifs et la diminution correspondante du nombre des formations, toutes les lacunes d'équipement des systèmes principaux ne pourront pas être intégralement comblées immédiatement après la mise en œuvre du DEVA. Il ne serait pas judicieux de procéder à des acquisitions subséquentes pour de tels systèmes, car cela signifierait investir des moyens pour racheter des systèmes obsolètes. Une telle décision entraverait voire empêcherait le développement à long terme de l'armée, parce que les moyens financiers nécessaires à l'acquisition de systèmes modernes ne seraient alors plus disponibles. Pour les systèmes qui se rapprochent de la fin de leur durée d'utilisation opérationnelle, les acquisitions subséquentes et le maintien de la valeur n'ont que peu de sens d'un point de vue militaire. Une partie des systèmes principaux disponibles en trop petite quantité date encore du temps de la guerre froide ou des années 1990, comme le char de grenadiers 2000 susmentionné. Ces systèmes ne peuvent plus être acquis dans la même configuration, puisqu'ils ne sont plus fabriqués. D'un autre côté, combler ces lacunes en achetant de nouveaux systèmes complémentaires ou en réactivant des systèmes conservés dans les entrepôts conduirait à gérer en parallèle plusieurs flottes différentes, ce qui aurait des conséquences négatives sur l'instruction et, surtout, sur les charges d'exploitation. C'est pourquoi le Conseil fédéral compte combler les lacunes d'équipement des systèmes principaux en les remplaçant intégralement à leur échéance.

¹² FF 2016 1403

¹³ FF 2018 1343

Mesures concernant les lacunes d'équipement

Les lacunes d'équipement actuelles, qui doivent être comblées à court ou à moyen terme, sont toutes relativement mineures. Elles seront réduites au moyen d'acquisitions liées aux programmes d'armement annuels et aux crédits-cadres destinés au matériel de l'armée, de la diminution du nombre de formations et du contrôle du matériel attribué à ces dernières. Les plus petites des lacunes d'équipement temporaires seront comblées au moyen du crédit destiné à l'équipement personnel et au matériel à renouveler (BER), tandis que les besoins en matériel et les structures des formations seront examinés en fonction des acquisitions de remplacement et des nouvelles acquisitions prévues et, le cas échéant, adaptés aux besoins réels. Cela requerra quelques années, car la majeure partie du matériel prévu ou déjà autorisé ne sera remis à la troupe qu'après l'achèvement de la mise en œuvre du DEVA. Des lacunes temporaires subsisteront donc au-delà de 2022, et ce, tant pour certains systèmes nécessaires à la fourniture des prestations que pour des pièces d'équipement de moindre importance.

Les lacunes d'équipement qui ne pourront être comblées qu'après 2022 concernent notamment les moyens de transmission, en particulier les systèmes à ondes dirigées et les petits appareils radio tactiques. Vu la vitesse à laquelle la technologie évolue dans ce domaine, procéder à une acquisition subséquente des moyens utilisés aujourd'hui n'aurait aucun sens. En outre, la plupart des appareils disponibles en trop petite quantité ne sont plus produits. Le Conseil fédéral entend rétablir intégralement les capacités dans ce domaine dans le cadre du renouvellement des communications mobiles (télécommunications de l'armée).

Les systèmes terrestres connaîtront encore des lacunes d'équipement après 2022. Il s'agit par exemple des véhicules de commandement 93 (Piranha I 6x6) et d'exploration 93/97 (Eagle), deux systèmes qui atteindront la fin de leur durée d'utilisation à partir de 2025. Pour les raisons susmentionnées, il ne serait pas judicieux de procéder à une acquisition subséquente de ces modèles dépassés. Par conséquent, les lacunes d'équipement ne seront comblées que lorsque ces matériels seront remplacés. Dans le cadre du message sur l'armée 2019¹⁴, le Conseil fédéral a demandé au Parlement l'introduction d'un système d'exploration tactique (Tasys) afin de renouveler et de compléter les moyens d'exploration des forces terrestres. Le système Tasys doit être acquis dès 2010 et remis progressivement à la troupe entre l'été 2023 et la fin 2025, ce qui permettra également de combler les lacunes d'équipement liées aux véhicules d'exploration 93/97. Le Conseil fédéral demandera ultérieurement le remplacement des véhicules de commandement 93 dans le cadre d'un programme d'armement.

Outre ses systèmes principaux, l'armée dispose également de systèmes qui ont une influence certaine sur la fourniture des prestations, mais pour lesquels la présence de lacunes n'empêcherait pas complètement les formations qui en sont équipées d'accomplir leurs tâches. Il s'agit par exemple des appareils de vision nocturne, des intensificateurs de lumière résiduelle et de systèmes d'armes spécifiques (p. ex. fusils de précision). L'approvisionnement de ces pièces d'équipement présente encore des lacunes, dont certaines seront comblées prochainement (p. ex. fusil-

mitrailleur léger 5,6 mm, arme polyvalente 40 mm, sac à dos contenant du matériel pour les sanitaires d'unité). Dans ces cas-là, le matériel manquant fera l'objet d'acquisitions subséquentes. À cet effet, les Chambres fédérales ont adopté en 2016 et en 2018 deux crédits-cadres de 100 millions de francs chacun. D'autres lacunes d'équipement liées par exemple à l'appareil radio SE-135 sont acceptables temporairement, car il est question ici de pièces de matériel soumises à une évolution technologique rapide: elles ne peuvent donc plus faire l'objet d'acquisitions subséquentes et devront de toute façon être remplacées bientôt. Le Parlement a déjà adopté une partie des crédits nécessaires à cet effet, tandis que des acquisitions subséquentes sont prévues dans les messages sur l'armée des prochaines années, avec notamment l'acquisition d'intensificateurs de lumière résiduelle, d'appareils à image thermique et de dispositifs de visée laser dans le cadre du message sur l'armée 2019.

Enfin, l'armée a besoin de diverses pièces d'équipement utilisées en premier lieu comme moyens auxiliaires, qui vont des assortiments d'éclairage pour lieux de sinistre au matériel de bivouac et de pelletage, en passant par du petit matériel comme des serre-câbles, des lacets, des lubrifiants ou des produits de nettoyage. Si de telles pièces d'équipement ne sont pas disponibles en nombre suffisant pour un engagement, elles peuvent être achetées ou louées rapidement sur le marché civil. Des lacunes d'équipement dans ce domaine sont donc acceptables d'un point de vue militaire et justifiées sur le plan économique.

Conséquences des lacunes d'équipement sur les engagements et l'instruction

En cas de conflit, il faut distinguer en fonction du nombre de formations engagées. Si seul un nombre réduit de formations doit être engagé simultanément, celles-ci peuvent être entièrement équipées, puisque le matériel requis peut être réquisitionné auprès de l'instruction. Les lacunes d'équipement ne seraient graves que si plusieurs formations du même type devaient être engagées au même moment.

Si, par exemple, tous les bataillons d'infanterie devaient être engagés simultanément, cela signifierait que, sur les 17 bataillons d'infanterie existants, dix pourraient accomplir l'ensemble des tâches de combat et de protection prévues avec leur propre équipement. Trois autres pourraient être utilisés pour des tâches de protection dans le cadre de la même opération, alors que les quatre derniers ne pourraient être chargés que de tâches de surveillance. Si tous les bataillons d'infanterie ne sont pas engagés en même temps, ceux qui affichent des lacunes d'équipement peuvent reprendre le matériel manquant auprès des formations qui doivent être relevées et poursuivre l'engagement. Si les bataillons d'infanterie ne disposent que d'un équipement réduit, ils ne peuvent surveiller que des secteurs plus petits ou un nombre limité d'infrastructures critiques.

Six des huit bataillons du génie et de sauvetage pourraient être engagés simultanément: deux bataillons du génie et deux bataillons de sauvetage pourraient être engagés sans restrictions, alors qu'un bataillon du génie et un bataillon de sauvetage ne disposent pas actuellement de l'équipement de base et ne pourraient être engagé qu'avec des restrictions, en reprenant le matériel des formations dont ils assurent la relève. Pour les bataillons du génie, les lacunes d'équipement existantes signifient par exemple que le nombre d'obstacles ou de cours d'eau pouvant être rendus franchissables est réduit d'environ un tiers, ce qui pourrait limiter la mobilité des autres

formations. Compte tenu de l'équipement dont les bataillons de sauvetage disposent actuellement, le nombre de lieux de sinistre géographiquement séparés qui peuvent être gérés en parallèle est réduit d'environ un tiers pour un engagement d'aide en cas de catastrophe de plusieurs semaines par rapport à un bataillon de sauvetage entièrement équipé.

La situation est similaire pour les formations des autres armes. Par exemple, les six bataillons mécanisés et de chars ne pourraient pas être engagés en même temps, car le nombre de chars de combat 87 Leopard à valeur préservée et de chars de grenadiers 2000 disponibles est insuffisant. La taille des secteurs attribués devrait être réduite, ou le nombre d'objets et d'axes pouvant être tenus pourrait diminuer d'un quart environ par rapport à ce qu'il serait possible de faire avec des bataillons complètement équipés.

Pour toutes les armes, les prestations peuvent être entièrement fournies, même avec des formations qui ne sont pas complètement équipées, si l'engagement ne requiert pas l'ensemble des systèmes principaux, par exemple lorsque l'utilisation de véhicules blindés n'est pas indispensable. Dans tous les cas, les formations qui manquent de matériel peuvent être engagées comme relèves afin de renforcer la capacité à durer.

Disposer d'un équipement complet incluant le matériel d'instruction et une réserve de roulement constituerait une option maximale. Ce n'est pas le cas actuellement, et cela ne le sera probablement jamais, notamment parce que le matériel qui se raréfie ne peut être remplacé que lorsque cela est économiquement judicieux. Par ailleurs, la menace actuelle et son évolution prévisible sont fondamentales pour l'évaluation du manque de matériel. Il est improbable que, dans un futur proche, les 17 bataillons d'infanterie doivent tous être engagés en même temps pour des tâches de combat effectuées dans le cadre d'une opération de défense ou que l'ensemble des bataillons du génie et de sauvetage doivent être mobilisés simultanément afin de soutenir les autorités civiles. Par conséquent, l'état actuel de l'équipement permet aux formations de fournir les prestations prévisibles.

Le Conseil fédéral n'a donc pas pour objectif de disposer d'un équipement complet comprenant le matériel d'instruction et une réserve de roulement, mais de combler les lacunes importantes. À moyen terme, il entend équiper l'armée de manière à ce que cette dernière puisse accomplir simultanément l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues. Mais sur le long terme, il ne suffira pas de tenir compte uniquement des menaces et dangers probables.

Dans le domaine de la disponibilité de l'armée, il est urgent que toutes les formations de milice à disponibilité élevée atteignent un niveau d'équipement suffisant. Cela sera globalement le cas d'ici la fin 2022. Ces formations pourront alors être engagées sans restriction notable. Cependant, leur équipement pourra aussi être utilisé pour l'instruction d'autres formations et dans les écoles de recrues, et sera repris en cas d'engagement. Pendant le deuxième semestre 2018, l'armée a réalisé un test pratique d'un tel retrait de matériel dans les écoles en vue d'un engagement et a constaté que les délais en matière de disponibilité ont pu être respectés malgré le surcroît de travail que cela entraînait sur le plan logistique.

En dehors des engagements prévus, les quantités de matériel disponible sont suffisantes pour l'instruction régulière au sein des écoles et des cours de répétition. Pour compenser partiellement des lacunes temporaires d'équipement, le matériel des formations d'engagement n'est pas seulement retiré des services d'instruction des formations mécanisées, mais peut aussi être repris aux autres formations.

Enfin, l'équipement personnel des militaires n'est que peu concerné par les lacunes temporaires. Hormis la protection NBC élargie, tous les militaires sont entièrement équipés.

3.4 Ancrage régional

Réalisation des objectifs intermédiaires de la feuille de route 2018

Concernant l'ancrage régional de l'armée, les objectifs intermédiaires prévus par la feuille de route 2018 du DEVA ont été atteints. Les nouvelles formations ont été intégrées aux divisions territoriales et les cours de répétition sont organisés au niveau régional, dans la mesure où le plan d'instruction et l'infrastructure le permettent. Pour les formations, le retrait du matériel en début de service est effectué, comme prévu, dans le centre logistique de l'armée qui leur est respectivement attribué. Le commandement des divisions territoriales et le recrutement ont été assurés sans problème malgré divers changements d'emplacement.

Mise en œuvre d'un ancrage régional renforcé

Pour donner à l'armée une meilleure assise régionale, le DEVA a renforcé les divisions territoriales (anciennes *régions territoriales*) en leur donnant des moyens supplémentaires, et notamment en les dotant chacune de quatre bataillons d'infanterie, à l'exception de la division territoriale 1 à qui il en a été attribué cinq en raison de son étendue géographique. Cette adaptation reflète également l'importance accordée aux engagements d'appui en faveur des autorités civiles, ceux-ci étant en première ligne fournis par les formations des divisions territoriales. Les formations supplémentaires ont été remises aux divisions territoriales le 1^{er} janvier 2018. Elles effectuent depuis lors leurs services d'instruction et, en partie, leurs engagements dans les nouvelles structures du DEVA. Dans les années à venir, les divisions territoriales continueront à s'entraîner avec les corps de troupe subordonnés dans le cadre des services d'instruction ordinaires. Elles sont responsables de la mobilisation non seulement de leurs propres formations, mais aussi de toutes celles qui doivent être mobilisées dans le secteur placé sous leur autorité. Elles jouent donc un rôle important dans l'instruction des déroulements requis par le nouveau système de disponibilité de l'armée.

Chaque corps de troupe est rattaché à l'un des cinq centres logistiques de l'armée qui lui sert de base. Ainsi, les formations reçoivent leur équipement toujours au même endroit, que cela soit au début d'un cours de répétition ou lors d'une mobilisation. Cette manière de procéder permet à la troupe de mieux connaître la configuration des lieux et ses interlocuteurs, une nouveauté jugée positivement tant par les formations de milice que par les écoles. Aussi longtemps que les lacunes d'équipement persisteront, la décentralisation du matériel ne pourra toutefois pas

être totalement achevée. En conséquence, tant que les lacunes ne seront pas comblées, la troupe devra parfois encore parcourir de grandes distances entre les infrastructures logistiques et le lieu où elle accomplit son cours ou son engagement, lorsqu'elle ira chercher ou ramener son équipement.

Les changements de sites de commandement ont été effectués en 2018 selon la planification. Quant aux changements d'emplacement des centres de recrutement, ils n'ont pas affecté le déroulement du recrutement.

3.5 Alimentation des effectifs

État général

La sous-dotation des effectifs de l'armée est un sujet qui va encore longtemps préoccuper le DDPS. Ses causes sont systémiques, structurelles et sociales. Il n'est pas possible, dans ces circonstances, de régler la question en fixant un objectif annuel, raison pour laquelle, comme mentionné au ch. 3, on a renoncé à le faire. Le présent rapport décrit ainsi l'état général actuel concernant l'alimentation de l'armée en effectifs et les mesures qui ont été prises à ce sujet. La dotation en personnel est un critère essentiel pour garantir les prestations de l'armée. En la matière, il s'agit de faire une distinction entre les militaires de milice, les militaires professionnels (p. ex. officiers, sous-officiers de carrière) et le personnel civil de l'administration militaire. Actuellement, on est loin d'atteindre les effectifs nécessaires, et l'écart n'est pas uniformément réparti, mais comprend des différences notables entre les formations.

Le Groupement Défense et l'armée ont pris, dans les limites de leur champ de compétence, des mesures visant à améliorer la relève des militaires de milice. Les processus de recrutement et de marketing ont eux aussi été revus afin de garantir un apport suffisant en personnel civil et militaire. Les effets de ces mesures ne se déploieront toutefois qu'à moyen et long termes. La révision de la loi du 6 octobre 1995 sur le service civil¹⁵ que le Conseil fédéral a soumise aux Chambres fédérales par son message du 20 février 2019¹⁶ doit également contribuer à améliorer l'alimentation de l'armée en effectifs. Elle vise à réduire les départs vers le service civil, en particulier ceux des militaires ayant déjà effectué leur école de recrues.

Mesures concernant les militaires de milice

L'effectif réel, c'est-à-dire le nombre des militaires effectivement incorporés dans les états-majors et les formations, doit être plus élevé que l'effectif réglementaire, car l'expérience a montré que tous les militaires convoqués ne se présentent pas aux cours de répétition, ou même aux engagements. Si l'effectif réel est trop bas, l'effectif réglementaire ne sera pas atteint lors d'une convocation. Pour un engagement, cela signifie que les formations ne fourniront que des prestations réduites; pour un cours de répétition, cela aura un impact négatif sur le niveau d'instruction. Afin que l'armée dispose en tout temps d'un effectif réel de 140 000 militaires, il est nécessaire que 18 000 conscrits au minimum terminent chaque année leur instruction

¹⁵ RS 824.0

¹⁶ FF 2019 2429

de base à l'école de recrues, qu'ils soient incorporés dans les formations et qu'ils accomplissent jusqu'à la fin leurs obligations militaires.

Avec 141 910 militaires au 1^{er} janvier 2019, l'effectif réel de l'armée se situait légèrement au-dessus de la valeur de référence visée pour fin 2022, mais une baisse est attendue dans les années à venir. D'une part, le temps dévolu aux services d'instruction de la troupe et des sous-officiers va passer de douze ans à dix. D'autre part, pour la première fois, le nombre requis de militaires ayant terminé l'école de recrues et ayant été incorporés dans les formations n'a pas été atteint en 2018. Si la tendance à la démission devait se confirmer, voire s'aggraver, l'effectif de 140 000 militaires ne pourrait plus être garanti sans mesures correctives. Ce problème concerne en premier lieu les grades de la troupe. À court et moyen terme, l'armée parvient à recruter un nombre de cadres suffisant.

Le Groupement Défense et l'armée ont réagi. Ainsi, ces dernières années, le taux de recrutement a augmenté de 6,8 % grâce à l'introduction d'une évaluation différenciée de l'aptitude au service et à une refonte du profil d'exigences des fonctions de recrutement. Des mesures ont aussi été prises en vue de diminuer le nombre de licenciements pour raisons médicales durant les écoles de recrues, par exemple en fixant comme principe l'augmentation progressive des performances pendant l'école de recrues, en renonçant à effectuer des marches exigeantes pendant les trois premières semaines et en introduisant quatre leçons de sport hebdomadaires. Les effets sont positifs: en 2018, le nombre de militaires licenciés pour raisons médicales durant l'école de recrues a été plus bas que les années précédentes.

Au début de la mise en œuvre du DEVA, quelques formations ont été en sur- ou en sous-effectifs, car certaines formations ont été dissoutes et de nouvelles ont été créées. Un rééquilibrage de ces effectifs est en cours; il s'agit en particulier d'améliorer autant que possible la situation concernant les fonctions spécialisées. Dans ce cadre, la priorité est accordée aux formations à disponibilité élevée. Certaines nouvelles formations, en particulier, ont besoin de militaires qui doivent d'abord être instruits, ce qui explique pourquoi les effectifs sont parfois nettement trop bas aux cours de répétition. Il faudra encore un certain temps avant de pouvoir incorporer un nombre suffisant de militaires fraîchement instruits dans ces formations.

Mesures concernant le manque de spécialistes

Outre l'alimentation en effectifs de manière générale, c'est tout particulièrement l'affectation des fonctions spécialisées qui constitue un défi majeur. Parmi ces spécialistes, on compte les cuisiniers de troupe, les conducteurs, les détecteurs NBC ou encore les médecins militaires. Afin de remédier à la sous-dotation importante constatée aujourd'hui dans ce domaine, l'armée a introduit différentes mesures telles que la hausse des contingents de recrutement, l'adaptation des profils d'exigences ou la mise sur pied d'une instruction taillée sur mesure. C'est le cas, par exemple, pour les médecins qui peuvent suivre la formation des cadres de l'armée parallèlement à leurs études grâce à un calendrier adapté et qui peuvent faire valoir certains modules de cette formation dans le cadre de leurs études universitaires. Il est aussi prévu de réduire le nombre des fonctions de recrutement afin d'améliorer la flexibilité lors de

l'incorporation. L'effet de ces différentes mesures ne pourra pas être évalué avant la fin de la mise en œuvre du DEVA.

Cadres de milice

Pour décrire la situation concernant la relève des cadres, il faut opérer des distinctions selon le grade et la fonction. Les militaires au grade de capitaine exercent par exemple, selon l'instruction qu'ils ont suivie, une fonction de commandant d'unité ou d'aide de commandement exerçant des tâches spécifiques au sein d'un état-major de bataillon ou de groupe (p. ex. officier de renseignement). Il arrive toutefois que l'armée dispose dans l'ensemble d'un nombre suffisant de militaires ayant un certain grade sans pour autant que toutes les fonctions de cadre puissent être occupées. Le nombre de commandants d'unité est par exemple suffisant dans les formations. Mais pour assurer la relève, deux exigences doivent être remplies. Au sens strict, l'armée a besoin de 110 commandants d'unité pour alimenter ses formations. Par contre, elle en a besoin de 160 par an pour assurer le fonctionnement des écoles de recrues, c'est-à-dire près de 55 % de plus par rapport au besoin des formations. C'est la raison pour laquelle une partie des compagnies d'école de recrues ne sont plus dirigées par des militaires de milice en paiement de galons, mais par de jeunes officiers de carrière, dont le nombre est par ailleurs insuffisant et la relève, problématique. En conséquence, les jeunes militaires en début de carrière sont soumis à une pression supplémentaire considérable, ce qui, à son tour, a un impact négatif sur le recrutement de jeunes officiers et sous-officiers de carrière.

Départs vers le service civil

Le nombre considérable de départs vers le service civil a des effets particulièrement négatifs pour l'armée. Trois phénomènes mettent en péril ses effectifs: le nombre élevé d'admissions au service civil, le nombre élevé de militaires qui quittent leurs formations après avoir accompli leur école de recrues et les départs de spécialistes ou de cadres militaires qui vont rejoindre le service civil. Depuis l'introduction du service civil de remplacement en 1996, le nombre des personnes admises n'a cessé de croître. Avec la suppression de l'examen de conscience, il est passé de 1632 (2008) à 6720 (2009) et fluctue depuis à un haut niveau. Pour la première fois depuis 2011, il n'y a pas eu en 2018 de nouvelle hausse. Impossible de déterminer s'il s'agit là d'un changement de tendance. En effet, il n'est pas exclu que le changement de système d'instruction introduit le 1^{er} janvier 2018, qui inclut le passage de trois à deux écoles de recrues annuelles, ait pour conséquence un flou momentané ou un report des demandes de transfert. Quoi qu'il en soit, le nombre des personnes admises au service civil était encore clairement supérieur à 6000 à fin 2018 et si l'on considère le premier trimestre 2019, une comparaison avec l'exercice précédent montre à nouveau une augmentation de 1,7 %. Une telle ampleur met en danger l'alimentation en effectifs de l'armée. Les départs de militaires ayant terminé leur école de recrues sont particulièrement sensibles: ces dernières années, ils représentaient en moyenne 38 % de toutes les admissions au service civil. Sur les 15 % de départs en cours d'école de recrues, près de la moitié des recrues étaient pressenties pour un perfectionnement, ce qui pose problème pour la relève des cadres. Une grande majorité des départs après l'école de recrues (env. 70 %) concerne des militaires n'ayant pas encore accompli de cours de répétition ou qui n'en ont pas accom-

pli plus de trois. L'armée perd ainsi très tôt un grand nombre de militaires et de cadres qu'elle a dû former, ce qui a un impact négatif sur les effectifs des cours de répétition. Le passage de cadres et de spécialistes vers le service civil est particulièrement problématique parce que l'armée a investi du temps et de l'argent pour les former et parce qu'ils ne pourront être remplacés ni facilement ni rapidement. En date du 20 février 2019, le Conseil fédéral a donc soumis aux Chambres fédérales un projet de modification de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil, qui vise principalement à réduire le nombre de transferts vers le service civil après l'école de recrues. Dans le cadre du DEVA, le Groupement Défense a également introduit des mesures visant à rendre le service militaire plus attrayant, lorsque cela est possible. Parmi ces mesures, on peut noter le temps libre supplémentaire dont le militaire peut disposer à sa guise, une meilleure conciliation de la formation des cadres avec les études et la possibilité d'obtenir des crédits de formation.

Militaires de carrière

Le nombre des postes vacants destinés aux militaires professionnels est déjà important aujourd'hui, et il sera difficile de les repourvoir ces prochaines années. Au 1^{er} janvier 2019, au moins 9 % des postes d'officiers de carrière et près de 7 % des postes de sous-officiers de carrière étaient vacants. Cette situation résulte notamment des profils d'exigences, qui sont très spécifiques, de la durée de formation nécessaire et de la charge de travail supplémentaire occasionnée par les lacunes dans les écoles de recrues. À cela s'ajoutent une conjoncture économique favorable et des évolutions sociétales tels que le souhait de plus en plus répandu de travailler à temps partiel ou en télétravail. En raison de ces éléments, le taux de recrutement des militaires de carrière est insuffisant pour assurer les effectifs à long terme. Pour trouver davantage de candidats qualifiés, le Groupement Défense et l'armée ont investi davantage dans le marketing, en renforçant par exemple leur présence dans les salons de métiers et sur les réseaux sociaux. Les officiers et sous-officiers de carrière sont aussi plus engagés dans le domaine qui constitue leur compétence clé, à savoir l'encadrement, l'instruction et la sélection des cadres de milice.

Personnel civil

Les postes civils vacants ne pourront pas non plus être totalement repourvus d'ici la fin de la mise en œuvre du DEVA. Les difficultés concernent particulièrement les spécialistes très qualifiés (p. ex. médecins, ingénieurs, informaticiens). Vu le nombre de collaborateurs civils âgés de plus de 50 ans, plus de la moitié du personnel civil devra être remplacé dans les prochaines dix à quinze années en raison des départs à la retraite. Le DDPS a pris des mesures afin de maîtriser la perte des savoirs liée à cette problématique. Comme dans le domaine militaire, des mesures de marketing et de recrutement ont été prises afin de repourvoir les postes civils. De plus, pour rester un employeur attractif, l'administration militaire tiendra compte, à chaque fois que cela sera possible, des évolutions sociétales précitées. Les mesures prises en ce sens montrent déjà leurs effets, mais il ne sera pas possible de procéder à une évaluation complète avant le moyen ou le long terme.

Effets sur les prestations fournies

Ne pas assurer l'alimentation en personnel de l'armée et de son administration aurait fatalement un impact négatif sur la disponibilité et, en cas d'engagement, sur la capacité à durer et les prestations fournies. Dans la perspective d'une mobilisation, le rôle des formations logistiques est particulièrement important puisqu'elles permettent d'assurer la mobilisation d'autres formations de milice et de garantir leur capacité à durer. De même, une alimentation lacunaire des effectifs des formations à disponibilité élevée aurait un impact négatif direct sur la capacité à fournir des prestations durant les premières 24 à 96 heures. Il a donc été décidé d'attribuer en priorité du personnel aux formations logistiques ainsi qu'aux formations de milice à disponibilité élevée.

4 Autres éléments du rapport

4.1 Finances

L'armée a besoin de moyens financiers suffisants pour pouvoir fournir les prestations attendues durant les engagements, assurer sa disponibilité et renouveler en permanence ses systèmes. Au moyen de l'arrêté fédéral du 7 mars 2016¹⁷, les Chambres fédérales ont autorisé un plafond des dépenses de 20 milliards de francs pour les années 2017 à 2020. Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral a appliqué cette décision dans le budget 2017 avec un plan intégré des tâches et des finances 2018 à 2020. Un montant de 19,4 milliards a été prévu compte tenu des mesures d'économie requises. Malgré cela, les dépenses de l'armée ayant une incidence financière passent de 4,5 à 5,1 milliards par an pour la période 2017 à 2020, ce qui représente en moyenne 4,85 milliards par an.

Avec le DEVA, le Groupement Défense a consenti de gros efforts afin de stabiliser ses charges d'exploitation annuelles à environ trois milliards de francs. Ainsi, quelque deux milliards de francs sont à disposition chaque année pour des investissements (matériel d'armement, immobilier, équipement personnel et matériel à renouveler, munitions, études de projets, essais et préparatifs d'achats), dont environ un milliard est destiné aux acquisitions de matériel d'armement. Les charges d'exploitation dépendent aussi directement du modèle d'instruction puisque chaque année ont lieu des écoles de recrues, des écoles de cadres et des cours de répétition. Les militaires en service doivent être hébergés et nourris, recevoir une solde et, surtout, bénéficier d'une instruction rigoureuse. Des coupes dans les charges d'exploitation auraient un impact négatif sur la qualité de l'instruction et, lors d'engagements, sur celle des prestations fournies. C'est pourquoi des économies ne peuvent être réalisées à court terme qu'en agissant sur les investissements destinés à l'armement et à l'immobilier.

Les crédits d'armement disponibles ont permis au Groupement Défense de mettre en place au cours des dernières années des conditions propices au développement des capacités de l'armée et de combler de nombreuses lacunes d'équipement. À partir de

17 FF 2017 2739

2025, les besoins vont s'accroître en raison du renouvellement nécessaire de plusieurs systèmes principaux qui arrivent au terme de leur durée d'utilisation. Par le passé, le Conseil fédéral a indiqué à plusieurs reprises qu'un remplacement simultané de tous ces systèmes n'est pas réalisable avec un budget annuel de cinq milliards de francs. Le 8 novembre 2017, il a donc annoncé, dans le cadre du renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien, que le plafond des dépenses de l'armée serait relevé par étapes à partir du début des années 2020 et bénéficierait d'un accroissement réel d'environ 1,4 % par an¹⁸. Cette hausse des moyens financiers doit permettre non seulement d'acquérir des avions de combat et un système de défense sol-air de longue portée, mais aussi de développer convenablement d'autres capacités, de combler certaines lacunes d'équipement restantes et d'éviter l'apparition de graves lacunes touchant aux capacités et qui devraient être comblées plus tard pour un coût considérable.

4.2 Développement des capacités cyber

La cyberattaque contre RUAG début 2016 a conduit le DDPS à intensifier les travaux visant une meilleure protection dans le cyberspace. Un plan d'action pour la cyberdéfense a été lancé cette même année dans le but de développer et de renforcer les moyens et les capacités du DDPS destinés à maîtriser les cyberrisques.

Le *Plan d'action cyberdéfense DDPS*, qui se réfère à la loi sur l'armée et à la loi du 25 septembre 2015 sur le renseignement¹⁹, détermine comment le département va se doter des capacités nécessaires pour assurer la cyberdéfense en application des deux lois précitées. Il se fonde sur la *Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques* et est harmonisé avec les travaux qui en découlent.

Le plan d'action pour la cyberdéfense permet au DDPS de poursuivre trois buts principaux. Le premier est de défendre ses propres systèmes et infrastructures informatiques afin de garantir la disponibilité opérationnelle de l'armée. Le deuxième est de permettre l'accomplissement des tâches militaires et des tâches de renseignement dans le cyberspace en conformité avec les dispositions légales en vigueur. Enfin, le troisième est d'assurer l'appui du DDPS aux exploitants d'infrastructures critiques en cas de cyberattaque de grande envergure, si nécessaire également au moyen de contre-mesures actives menées à des fins de défense.

Le *Plan d'action cyberdéfense DDPS* répond aussi à certains objectifs majeurs de la motion Dittli 17.3507, «Création d'un commandement de cyberdéfense dans l'armée suisse», qui vise à doter l'armée de militaires spécialisés dans le domaine cyber. Selon la planification actuelle, les effectifs en personnel visés, qui sont aussi ceux demandés par la motion, devraient être atteints vers 2020, respectivement vers 2025. Concrètement, cela signifie que sur les quelque 155 collaborateurs du DDPS spécialisés dans le domaine cyber, une certaine seront engagés seulement pour l'armée; de

¹⁸ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Décisions de principe concernant le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien

¹⁹ RS 121

plus, l'effectif des militaires de milice va augmenter: aujourd'hui environ 220, ils seront bientôt de 400 à 600 actifs dans ce domaine.

Consolider le personnel de milice doit permettre d'améliorer la capacité à durer des moyens opérationnels de l'armée dans le domaine cyber. Afin de disposer des spécialistes nécessaires, un nouveau stage de formation cyber de 41 semaines a été organisé pour la première fois en 2018. La deuxième édition a commencé début 2019.

En outre, la formation de tous les collaborateurs du DDPS, militaires et civils, ainsi que l'instruction des militaires de milice ont été renforcées dans le domaine cyber, l'objectif étant d'améliorer leurs compétences dans l'utilisation des technologies. D'autres mesures innovantes sont en préparation, par exemple le recrutement ciblé de jeunes talents dans le domaine cyber à l'instar de ce qui se fait pour les pilotes et les éclaireurs-parachutistes avec le programme SPHAIR.

Le domaine technico-scientifique présente également des nouveautés, et principalement le Campus cyberdéfense qui est opérationnel depuis début 2019. Le campus est rattaché au centre Sciences et technologies d'Armasuisse à Thoune, et compte une quinzaine d'experts qui travaillent en étroite collaboration avec les écoles polytechniques fédérales. Réseau d'échange entre le DDPS, l'industrie (en particulier les exploitants d'infrastructures critiques) et les milieux universitaires, il permet d'observer les tendances en matière de cybertechnologies, favorise le développement d'un savoir et d'une expertise commune et encourage la relève. En restant à la pointe de l'innovation, son rôle est d'anticiper les conséquences des nouvelles possibilités et d'en déduire des solutions adaptées.

4.3 Structure

La structure de l'armée ainsi que les dispositions concernant une période transitoire de cinq ans au plus sont définies par l'OOrgA. La mise en œuvre des structures du DEVA – par exemple la création du commandement des Opérations et du commandement de l'Instruction ou l'organisation de nouvelles subordinations des Grandes Unités et des unités organisationnelles – a aussi permis de redéfinir les tâches, les compétences et les responsabilités des différentes unités administratives. Les nouveaux processus qui en découlent ont en grande partie été mis en place et les premières expériences sont positives. Selon les dispositions transitoires du DEVA, un nouveau commandement du Support doit être mis sur pied d'ici à 2023. Un projet a donc été lancé en ce sens en 2018. Il regroupera ce qui est aujourd'hui la Base logistique de l'armée, la Base d'aide au commandement et les Affaires sanitaires. Plusieurs solutions sont actuellement examinées et soumises à une analyse coût-avantage.

5 Prochain rapport à l'intention des Chambres fédérales

La mise en œuvre du DEVA, et plus particulièrement la fin des travaux qui s'y rapportent, devrait à nouveau être le sujet du prochain rapport au sens de l'art. 149b, al. 1, LAAM. Le Conseil fédéral projette de le soumettre aux Chambres fédérales à l'été 2023.

D'ici là, le DDPS présentera aux Commissions de la politique de sécurité trois rapports intermédiaires concernant le déroulement de la mise en œuvre du DEVA. Ils seront remis en 2020, en 2021 et en 2022, toujours à l'été.