

08.021

## **Examen des objectifs de l'armée**

### **Rapport du Conseil fédéral à l'intention de l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 149b de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire**

du 13 février 2008

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par la présente, nous vous soumettons le rapport sur l'examen des objectifs de l'armée, conformément à l'art. 149b de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, afin que vous en preniez connaissance.

Parallèlement, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2007 | M | 07.3270 | Doublement des capacités en matière d'engagements de l'armée à l'étranger d'ici 2010 (N 6.6.07 Commission de la politique de sécurité CN (06.050); E 20.9.07) |
| 2007 | P | 07.3550 | Armée et sécurité intérieure. Constitutionnalité (N 27.9.07, Commission de la politique de sécurité CN 07.038)  |

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

13 février 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*La loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire prévoit, à l'art. 149b, que le Conseil fédéral examine périodiquement si les objectifs assignés à l'armée sont atteints, et qu'il adresse un rapport à l'Assemblée fédérale. Le DDPS a déjà remis, dans ce contexte, un rapport pilote aux Commissions de la politique de sécurité, le 31 décembre 2003, et un rapport intermédiaire, le 31 décembre 2005. Le présent rapport du Conseil fédéral est le premier établi à l'intention de l'Assemblée fédérale.*

*Le rapport n'a pas pour but de procéder à un examen de la politique de sécurité du Conseil fédéral ou à une révision du rapport sur la politique de sécurité telle que plusieurs interventions parlementaires le demandent. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à réexaminer la stratégie en matière de sécurité et à l'adapter si nécessaire. Il le fera ultérieurement, vraisemblablement lors de la législature en cours.*

*Le présent rapport décrit et évalue les prestations de l'armée pendant la législature allant de 2003 à 2007, sous les aspects les plus importants et politiquement significatifs. Ensuite, le rapport traite de la mise en œuvre de l'étape de développement 2008/11 ainsi que de l'évolution possible des missions de l'armée, en particulier la promotion de la paix et l'appui aux autorités civiles. Un chapitre particulier est consacré aux investissements futurs et aux acquisitions importantes. Enfin, le rapport présente et évalue l'évolution des ressources humaines et financières.*

*La structure du rapport a été soumise aux présidents des Commissions de la politique de sécurité et a été adaptée en fonction de leur avis. Un chapitre concernant la constitutionnalité des engagements de l'armée dans le cadre des tâches ordinaires de la sécurité intérieure a été ajouté en raison du postulat 07.3550 «Armée et sécurité intérieure. Constitutionnalité» de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, qui a été accepté par le Conseil fédéral. En outre, la motion 07.3270 «Doublement des capacités en matière d'engagements de l'armée à l'étranger d'ici 2010» de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national est également traitée, et les premières réflexions sur la question d'une augmentation de la proportion de militaires en service long sont proposées suite au postulat 07.3765 «Proportion de militaires en service long».*

*En résumé, le rapport constate que l'armée a fourni, lors de la dernière législature, les prestations qui étaient attendues d'elle, en dépit des remaniements structurels. A partir de 2008, l'étape de développement 2008/11 sera mise en œuvre selon la planification, et les structures de l'armée seront consolidées.*

## Table des matières

<b>1 Introduction</b>	<b>2197</b>
1.1 Base du rapport	2197
1.2 Sens et objectif du rapport	2197
<b>2 Prestations de l'armée</b>	<b>2198</b>
2.1 Engagements en Suisse	2198
2.1.1 Engagements subsidiaires de sûreté	2198
2.1.2 Aide en cas de catastrophe et aide spontanée	2199
2.1.3 Prestations d'assistance selon l'OEMC	2200
2.2 Engagements à l'étranger	2200
2.2.1 Promotion de la paix	2200
2.2.2 Service d'appui	2201
2.3 Instruction	2202
2.3.1 Instruction dans les formations d'application	2202
2.3.2 Instruction dans les cours de répétition	2203
2.3.3 Formation supérieure des cadres	2204
2.3.4 Instruction dans les états-majors	2205
2.3.5 Coopération internationale en matière d'instruction	2206
<b>3 Missions de l'armée</b>	<b>2207</b>
3.1 Sûreté sectorielle et défense	2207
3.2 Etape de développement 2008/11 et sa mise en œuvre	2208
3.2.1 Origine et conséquence de l'étape de développement	2208
3.2.2 Constitutionnalité de l'étape de développement	2209
3.2.3 Mise en œuvre de l'étape de développement	2209
3.3 Appui des autorités civiles	2210
3.3.1 Constitutionnalité des engagements de l'armée pour la sécurité intérieure	2210
3.3.2 Perspectives	2212
3.4 Promotion de la paix	2214
3.4.1 Evolution internationale dans la promotion militaire de la paix	2215
3.4.2 Participation de la Suisse aux opérations de promotion militaire de la paix	2215
3.4.3 Accroissement des capacités par l'armée	2216
<b>4 Développement des forces armées</b>	<b>2218</b>
4.1 Investissements	2218
4.1.1 Plan général	2218
4.1.2 Programmes d'armement	2218
4.1.3 Messages sur l'immobilier	2221
4.1.4 Blocages et incertitudes de la planification	2222
4.1.5 Processus d'armement	2224
4.1.6 Politique d'armement du DDPS et stratégie du propriétaire de la Confédération	2225
4.1.7 Privatisation de Swisscom – séparation de Swisscom et du DDPS	2226
4.2 Remplacement des avions de combat F-5 Tiger	2226

<b>5 Ressources</b>	<b>2227</b>
5.1 Personnel de milice	2227
5.1.1 Recrutement et aptitude	2227
5.1.2 Effectifs	2228
5.1.3 Evolution démographique et conséquences	2229
5.1.4 Cadres de milice	2229
5.1.5 Militaires en service long	2230
5.2 Personnel militaire	2233
5.2.1 Officiers de carrière et sous-officiers de carrière (y compris pilotes militaires professionnels)	2233
5.2.2 Officiers/sous-officiers de carrière spécialistes et soldats de métier	2234
5.2.3 Militaires contractuels	2234
5.2.4 Mesures introduites et mesures prévues	2235
5.2.5 Recrutement du personnel	2236
5.2.6 Adaptations structurelles	2237
5.2.7 Gestion de l'engagement et de la carrière	2237
5.2.8 Perspectives	2238
5.3 Personnel civil	2238
5.4 Immobilier	2240
5.4.1 Concept de stationnement de l'armée	2240
5.4.2 Situation dans le domaine de l'immobilier	2240
5.5 Finances	2243
5.5.1 Nouveau modèle comptable	2243
5.5.2 Transparence des coûts	2243
5.5.3 Rapport entre les coûts d'exploitation et les coûts des investissements	2243
5.5.4 Plafond	2244
5.5.5 Financement des programmes d'armement lors de la prochaine législature	2244
5.5.6 Conséquences des projets d'économie	2245
<b>6 Conclusions et perspectives</b>	<b>2245</b>

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Base du rapport

La loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire prévoit, à l'art. 149b «Controlling politique», que le Conseil fédéral examine périodiquement si les objectifs assignés à l'armée sont atteints et qu'il adresse un rapport à l'Assemblée fédérale. Les commissions parlementaires compétentes en déterminent la forme et la teneur.

Ces dernières années, le DDPS a déjà remis, dans ce contexte, un rapport pilote au Commissions de la politique de sécurité, le 31 décembre 2003, et un rapport intermédiaire, le 31 décembre 2005. Le présent rapport du Conseil fédéral est le premier établi à l'intention de l'Assemblée fédérale.

Les concepts du rapport pilote et du rapport intermédiaire avaient été soumis à l'avis des Commissions de la politique de sécurité du Conseil national et du Conseil des Etats (CPS-N/E) et adaptés selon leurs souhaits. La structure du présent rapport a également été présentée aux présidents des Commissions de la politique de sécurité et adaptée en fonction de leur avis. En relation avec le postulat 07.3550 de la CPS-N *Armée et sécurité intérieure. Constitutionnalité*, qui a été accepté par le Conseil fédéral, un chapitre traitant de la constitutionnalité des engagements de l'armée dans le cadre des tâches ordinaires de la sécurité intérieure a été ajouté au rapport.

### 1.2 Sens et objectif du rapport

Le présent rapport n'a pas pour but de procéder à un examen de la politique de sécurité du Conseil fédéral ou à une révision du rapport sur la politique de sécurité telle que plusieurs interventions parlementaires le demandent. Le Conseil fédéral s'est toutefois déclaré prêt à réexaminer la stratégie en matière de politique de sécurité et à l'adapter si nécessaire. Il le fera ultérieurement, vraisemblablement lors de la législature 2007 à 2011.

Le rapport décrit et évalue les prestations concrètes de l'armée pendant la période allant de 2003 à 2007. Comme ces informations ont déjà été présentées en grande partie dans le rapport pilote et le rapport intermédiaire, il n'évoque que les aspects les plus importants et politiquement significatifs. Ensuite, il traite de la mise en œuvre de l'étape de développement 2008/11 ainsi que de l'évolution possible des missions de l'armée, en particulier la promotion de la paix et l'appui aux autorités civiles. Un chapitre distinct est consacré aux investissements futurs et aux acquisitions importantes. Enfin, le rapport présente et évalue l'évolution des ressources humaines et financières.

## **2 Prestations de l'armée**

Ce chapitre décrit et évalue les prestations de l'armée (dans des engagements et dans l'instruction) pendant la période allant de 2003 à 2007.

### **2.1 Engagements en Suisse**

#### **2.1.1 Engagements subsidiaires de sûreté**

L'armée a apporté son appui, à titre subsidiaire, aux polices du canton de Vaud, du canton de Genève ainsi que des villes de Zurich et de Berne pour la protection de représentations étrangères. Les troupes engagées (militaires professionnels, militaires en service long et formation en cours de répétition) ont surveillé les zones d'ambassades et de résidences de divers Etats, 24 heures sur 24.

La Suisse a pour objectif d'être un partenaire fiable de la communauté internationale. La disponibilité en tant que lieu de conférences internationales en fait aussi partie. En été 2003, l'engagement de l'armée pour le sommet du G8 à Evian a représenté une nouvelle dimension. Dans ce contexte, il faut mentionner la coopération transfrontalière en matière de protection de la souveraineté aérienne, avec la France, l'Italie et l'Allemagne.

Chaque année, en janvier, a lieu la rencontre du World Economic Forum (WEF), à Davos. En vertu du droit international public, la Confédération a des obligations de protection vis-à-vis des participantes et participants. Pour la sécurité de la manifestation, un dispositif est nécessaire, qui dépasse les capacités du canton des Grisons et de l'engagement policier intercantonal. C'est pourquoi, l'armée soutient subsidiairement les forces de police civile. Cette collaboration de l'armée avec la police cantonale des Grisons est un bon exemple d'une coopération bien rodée entre partenaires de la sécurité civile et de la sécurité militaire. A cela s'ajoute la surveillance de l'espace aérien, dont l'usage est restreint dans un secteur de 25 milles nautiques (environ 46 km) autour du lieu de la conférence, à Davos. Cette limitation est assurée par des moyens aéroportés et basés à terre. L'Assemblée fédérale a approuvé les engagements en service d'appui de l'armée au profit du WEF jusqu'en 2009.

Depuis des années, le Corps des gardes-frontière est appuyé par l'armée. La sécurité militaire assume, dans ce contexte, des tâches de sûreté et d'observation. Les membres de la sécurité militaire engagés sont attribués à la direction de l'engagement du Corps des gardes-frontière et constituent, avec les gardes-frontière, des patrouilles mixtes. Des moyens des Forces aériennes ont également été engagés afin d'assurer la surveillance.

Des spécialistes de la sécurité militaire soutiennent le Service fédéral de sécurité du DFJP dans le domaine de la sécurité des aéronefs civils, en accompagnant des vols et pour les contrôles au sol dans les aéroports.

		2004	2005	2006	2007
Protection d'installations internationales (AMBA CENTRO)	Milice	174 385	217 028	195 234	189 932
	Pros	–	52	22 143	12 853
Engagements de protection de conférences (par ex. ALPA ECO, AZYPRO)	Milice	34 192	54 755	80 521	54 931
	Pros	4 003	4 458	5 209	3 787
Appui du Cgfr (LITHOS)	Milice	–	–	–	–
	Pros	64 316	42 463	32 926	30 444
Appui du Service fédéral de sécurité dans le domaine de la navigation aérienne (TIGER et FOX)	Milice	–	–	–	–
	Pros	5 268	5 021	3 943	2 542
<b>Total milice</b>		<b>208 577</b>	<b>271 275</b>	<b>275 755</b>	<b>244 863</b>
<b>Total pros</b>		<b>73 587</b>	<b>51 994</b>	<b>64 221</b>	<b>49 626</b>
<b>Total général</b>		<b>282 164</b>	<b>323 777</b>	<b>339 976</b>	<b>294 489</b>

Jours-homme effectués dans des engagements subsidiaires de sûreté

### 2.1.2 Aide en cas de catastrophe et aide spontanée

A plusieurs reprises, l'armée a été engagée en Suisse dans le cadre de l'aide en cas de catastrophe. Le volume de ces engagements est naturellement sujet à fluctuations. Il faut mentionner ici, en particulier, les précipitations diluviennes d'août 2005, qui ont entraîné, dans plusieurs parties du pays, des inondations et des dévastations. A cette occasion, l'armée a accompli le plus important engagement en cas de catastrophe des années 2004 à 2007. Elle a reçu plus de 160 demandes d'appui provenant de 10 cantons<sup>1</sup>. Elle a aidé à atténuer les conséquences de la catastrophe; elle a transporté des personnes, des animaux et du matériel avec des véhicules et des hélicoptères, hors des zones touchées. Elle a également participé aux travaux de déblaiement et de remise en état après la catastrophe, dans le cadre de prestations d'assistance prévues dans l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OEMC)<sup>2</sup>.

Jours de service effectués	2004	2005	2006	2007
aide en cas de catastrophe	389	17 089	74	1661
selon l'OEMC*	151	31 798	1692	2000

\* Les jours de service effectués selon l'OEMC sont également inclus dans les chiffres du chap. 2.1.3

Jours de service effectués dans le cadre de catastrophes naturelles

- <sup>1</sup> Dans une deuxième phase, l'armée a soutenu les travaux de déblaiement effectués dans le cadre d'engagements conformes à l'OEMC.
- <sup>2</sup> RS 510.212

### 2.1.3 Prestations d'assistance selon l'OEMC

La réduction des effectifs de l'armée exige une rigueur accrue dans les processus d'approbation de ces prestations selon l'OEMC. Le soutien de l'armée à la tenue de manifestations civiles importantes a donc fortement diminué pendant la législature 2004 à 2007. Cette diminution a toutefois été entièrement compensée par la protection civile, avec la prise en charge des coûts par la Confédération et les cantons. Cependant, les manifestations les plus importantes au plan national, à l'instar de la Coupe du monde de ski, du Tour de Suisse, des Fêtes fédérales de yodel, de tir, de lutte et de musique, ont pu compter sur l'appui de l'armée. En outre, des organisations civiles et des communes ont bénéficié de nombreux engagements moins importants de l'armée. Le nombre des engagements approuvés a passé de près de 100 (2004) à 60 (2007). En moyenne cependant, le volume des jours de service annuels reste constant, avec près de 20 000, car la réduction du nombre des manifestations soutenues est compensée par le fait que ces engagements requièrent, en moyenne, davantage de personnel.

2004	2005	2006	2007
24 076	58 241 <sup>3</sup>	17 269	22 425

Jours de service effectués conformément à l'OEMC et dans le cadre des services militaires d'honneur

Les critères d'approbation pour les prestations fournies au titre de l'OEMC ont été précisés par le chef de l'armée dans les directives (DEMC) du 1<sup>er</sup> juillet 2005. Le matériel remis en prêt est facturé selon l'ordonnance sur les émoluments du DDPS. Pour les années 2005 à 2007, sur un montant total de 12,2 millions de francs, 10,5 millions ont fait l'objet d'une exonération et 1,5 million de francs ont été facturés aux requérants.

## 2.2 Engagements à l'étranger

### 2.2.1 Promotion de la paix

Les échecs subis par l'ONU dans ses opérations de maintien de la paix dans les années 90 ont montré que, en matière de gestion internationale des crises, une vision et une approche intégrales étaient fondamentales. Cela signifie que la gestion des crises doit être liée à un suivi durable après la fin des conflits, ce qui comprend les contributions des forces armées, de la diplomatie et de la coopération au développement.

Bien que les frictions entre les grandes puissances après la fin de l'antagonisme Est-Ouest n'aient pas complètement disparu, c'est la problématique des Etats en faillite («failed states») qui est au premier plan. Lorsqu'un Etat n'est plus en mesure de répondre aux besoins de sécurité et de protection de la société, des groupes violents en marge de l'Etat ou des acteurs externes comblent ce vide. Une telle implosion des structures étatiques peut entraîner la déstabilisation de régions entières.

<sup>3</sup> Le nombre sensiblement plus élevé de jours de service enregistrés en 2005 est à mettre sur le compte des engagements de secours effectués suite aux inondations d'août 2005.

Pendant la législature 2004 à 2007, les engagements militaires de promotion de la paix ont été développés jusqu'à atteindre un effectif de quelque 280 personnes. En plus des engagements principaux au Kosovo (Swisscoy) et en Bosnie et Herzégovine (équipes de liaison et de surveillance, élément de transport aérien), six observateurs militaires sont nouvellement engagés au Népal. Les Forces aériennes ont développé leur engagement à l'étranger puisque, depuis juin 2005, deux hélicoptères de transport appuient la mission EUFOR ALTHEA en Bosnie et Herzégovine. Fin 2007, quatre hélicoptères suisses étaient engagés dans la promotion de la paix.

En outre, la Suisse a contribué à la reconstruction de capacités locales (Bosnie et Herzégovine, Ghana) par l'envoi d'experts militaires dans des centres d'instruction. L'envoi de spécialistes (observateurs militaires, démineurs humanitaires) a pu être légèrement accru.

	2004	2005	2006	2007
Contingents (SWISSCOY, ISAF, ALTHEA)	219	234	238	239
Spécialistes (observateurs militaires, experts militaires, OSCE, NNSC, PSO Trg)	28	26	28	30
Démontage humanitaire	8	9	10	6
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>269</b>	<b>276</b>	<b>275</b>

Nombre moyen de personnes par jour dans des engagements de promotion de la paix

Les contributions de l'armée suisse comprennent d'autres prestations, comme les mesures de contrôle de l'armement et du désarmement ou des contributions à la réforme du secteur de la sécurité. Ces activités ont lieu en parallèle et complètent les opérations militaires, au titre de la «Defence Diplomacy», dans le cadre de la coopération militaire régionale. Celle-ci contribue à appuyer des forces armées étrangères, à la suite d'une guerre ou d'une crise, en étroite collaboration avec les partenaires civils et militaires, dans le désarmement, la mise en place de structures et d'institutions militaires fiables ainsi que dans la constitution de capacités nationales de promotion de la paix. Ces dernières années, la coopération militaire régionale s'est concentrée sur l'ouest des Balkans et le Caucase. Actuellement, l'Afrique connaît une importance croissante.

La participation à des missions internationales permet à l'armée suisse d'accumuler une expérience précieuse pour l'engagement.

## 2.2.2 Service d'appui

Au début de 2005, l'armée suisse a effectué un engagement humanitaire à la suite du tsunami qui a touché l'Asie du Sud-Est. En Indonésie, elle a appuyé l'UNHCR avec trois hélicoptères Super-Puma. Ces trois hélicoptères ont été démontés et transportés à l'autre bout du monde pour être engagés pendant plusieurs semaines dans les régions dévastées. Au Pakistan, l'armée a apporté une aide matérielle après le tremblement de terre de l'automne 2005. En 2006, elle a livré du matériel sanitaire au

Liban. Sur la base d'indications concernant une menace concrète contre l'ambassade de Suisse à Téhéran, le DDPS, à la demande du DFAE, a engagé, d'août à novembre 2006, un détachement de spécialistes de la protection de personnes pour renforcer la sécurité de l'ambassade et du personnel. En automne 2007, l'armée a participé, avec trois hélicoptères, à la lutte contre les incendies de forêt en Grèce. Par ailleurs, l'armée a appuyé durablement l'Aide humanitaire de la Confédération dans le cadre de l'instruction des équipes de sauveteurs des Etats menacés de tremblements de terre.

Les expériences montrent que la préparation à l'engagement pour le service d'appui à l'étranger demande une attention accrue.

### **Appui militaire de l'Aide humanitaire de la Confédération**

L'augmentation marquante du nombre de catastrophes naturelles et technologiques, de même que leur impact sur les hommes et l'environnement – problème aggravé par le phénomène du réchauffement climatique – exige des efforts supplémentaires des Etats dans les domaines de la prévention, de la préparation et de l'aide d'urgence. Le Conseil fédéral, dans son message du 29 novembre 2006 concernant la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, s'est engagé à tenir compte de cet état de fait. On attend de l'armée qu'elle contribue à l'Aide humanitaire de la Confédération à l'avenir également. Cette contribution porte sur des capacités importantes dans les domaines du génie, du sauvetage et des affaires sanitaires, mais aussi sur l'apport ponctuel de son expertise dans les affaires de sauvetage. Les concepts correspondants sont à l'étude, en collaboration avec le DFAE/la DDC.

## **2.3 Instruction**

### **2.3.1 Instruction dans les formations d'application**

Le système d'instruction de l'armée XXI a été progressivement mis en œuvre par des mesures préalables dès 2003 et réalisé complètement à partir de 2004. Dans l'ensemble, un bilan positif peut être tiré. L'instruction de base des recrues et des cadres est plus ciblée, et la distinction entre la filière des recrues et celle des cadres répond aux attentes. Les rapports des délégations des Chambres fédérales confirment que l'instruction des recrues s'est approfondie. Cela tient, d'une part, à la prolongation à 13 semaines de l'instruction de base générale et de base spécifique à une fonction (IBG/IBF) et, d'autre part, au fait que l'engagement accru des militaires de carrière et contractuels a des effets positifs.

L'instruction renouvelée des cadres a trouvé l'adhésion des cadres de milice. La motivation des futurs sous-officiers et officiers a augmenté grâce au fait que la formation complémentaire exigeante commence tôt, à l'instruction donnée par des cadres professionnels et au fait que la formation à la conduite pour les cadres de milice subalternes est certifiée et reconnue sur le plan civil. Les candidats à l'avancement ressentent ce système comme une formation pour adultes d'un niveau adapté. Le stage d'officier de quatre semaines pour tous les aspirants des Forces terrestres et des Forces aériennes dispense, de manière centrale, une instruction valable pour l'ensemble de l'armée.

Le pouvoir d'attraction accru de l'instruction des candidats à un poste de cadre a cependant un prix. Ceux-ci n'ont, en effet, au début de leur service pratique, pas la même expérience à la conduite que leurs collègues de l'armée 95. Alors que, pour l'armée 95, ces difficultés résultaient de la fixation à un niveau plus bas des objectifs dans les écoles de recrues et du rythme bisannuel des cours de répétition, ainsi que des conditions difficiles que connaissait l'instruction en formation en raison du manque de cadres, elles sont à présent dues au fait que les cadres n'effectuent plus tous les échelons de l'instruction de base. Il est ainsi toujours aussi difficile d'atteindre les objectifs de l'instruction en formation. Dès 2008, le service pratique pour futurs chefs de groupe, quartiers-maîtres et chefs de section sera ainsi allongé, avec des solutions répondant aux besoins, en fonction des troupes considérées. L'accompagnement et le suivi par des militaires professionnels également de l'instruction spéciale et à la conduite pendant le service pratique reste une condition. En plus de l'amélioration de l'instruction des cadres, les objectifs de l'instruction en formation doivent aussi être atteints. Grâce à cette optimisation, une demande exprimée dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) «Réalisation de l'armée XXI dans le domaine de l'instruction» (recommandation 6) est ainsi prise en compte.

La pression sur les cadres professionnels est restée constamment élevée en raison des trois débuts annuels des écoles de recrues. Un retour à un modèle à deux écoles annuelles a été examiné, mais une telle solution n'est pas réalisable, car elle verrait pour les cadres la fin des possibilités attrayantes de formation continue sans interruption. Etant donné que la relève des cadres est une question essentielle pour l'armée de milice, les carrières doivent être structurées de sorte à ce qu'elles soient aussi compatibles que possible avec l'armée de milice.

En application de la recommandation 7 du rapport de la CdG-N, certaines fonctions, pour lesquelles les effectifs instruits sont faibles, ne seront plus offertes dans toutes les écoles de recrues, si le fonctionnement des écoles le permet.

Dans les Forces terrestres, les deux formations d'application des blindés et de l'artillerie ont été réunies au 1<sup>er</sup> janvier 2006 en une seule formation d'application blindés/artillerie. Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les formations d'application transmissions/aide au commandement 1 des Forces terrestres (FOAP trm/aide cdmt 1) et aide au commandement des Forces aériennes 34 (FOAP aide cdmt FA 34) ont fusionné pour former la formation d'application appui au commandement 30 (FOAP aide cdmt 30) afin de ménager le personnel et les coûts. Cette formation d'application est subordonnée aux Forces aériennes.

### **2.3.2 Instruction dans les cours de répétition**

L'état de l'instruction des formations s'était dégradé entre 1995 et 2003 en raison du rythme bisannuel des cours de répétition (CR). C'est pourquoi l'armée XXI avait réintroduit le rythme annuel pour les CR. Le plus haut degré de standardisation de l'instruction dans les CR (par types de CR) contribue également à l'amélioration de l'instruction. Mais le degré moins élevé d'expérience pratique des jeunes cadres de milice est un désavantage. Des mesures de correction améliorent cependant la situation (pratique, voir ch. 2.3.1).

L'introduction de nouveaux types de matériel et les reconversions qui en découlent, de même que les engagements (engagements subsidiaires de sûreté, aide en cas de catastrophe), exercent une pression sur les formations. Les engagements ont souvent un effet positif sur la motivation de la troupe, mais ils empêchent d'atteindre, à moyen terme, les objectifs de l'instruction en formation tels qu'ils sont définis selon les tâches d'origine, jusqu'à l'échelon du corps de troupe. Là aussi, des mesures d'optimisation ont été introduites, en confiant davantage d'engagements subsidiaires aux formations professionnelles ou de militaires en service long. Cela devrait permettre d'atteindre, à long terme, les buts de l'instruction en formation. Des exercices avec la troupe devraient, à l'avenir, vérifier si ces objectifs sont atteints. Un premier essai a été fait dans ce domaine avec l'exercice de troupe ZEUS. Il a servi à vérifier l'accomplissement d'une mission de sûreté sectorielle jusqu'à l'échelon tactique inférieur. Grâce à cet exercice, des leçons pertinentes ont pu être tirées pour la conduite dans l'engagement et qui auront, entre autres également, des effets positifs pour l'instruction des cadres à tous les niveaux.

### **2.3.3 Formation supérieure des cadres**

La transmission des processus de prise de décision militaires dans diverses situations, sous la pression du temps et dans des conditions difficiles, est au centre de la Formation supérieure des cadres de l'armée (FSCA). Les participants des stages sont, pour 90 %, des militaires incorporés, 8 % étant des membres de la protection de la population et 2 % des personnes de l'économie privée. Le nombre d'étudiantes et d'étudiants est supérieur à 4 000 par an. La FSCA travaille en partenariat étroit avec des institutions suisses et étrangères. Les contrôles de qualité effectués régulièrement montrent que l'instruction dispensée à la FSCA répond aux exigences dans tous les domaines.

Les supérieurs militaires et civils doivent reconnaître l'utilité d'une formation militaire à la conduite pour leur organisation. Afin que l'économie puisse se rendre compte concrètement de cette utilité, des manifestations sont régulièrement organisées avec des responsables de l'économie. Depuis trois ans, la FSCA se développe systématiquement selon les critères du Business Excellence de l'European Foundation for Quality Management.

La formation continue des cadres militaires se doit de devenir plus attrayante. Dans ce but, la FSCA s'efforce de faire reconnaître la formation militaire à la conduite en tant qu'expérience de conduite applicable au domaine civil et équivalente à l'instruction dispensée par une haute école. Un premier pas a été fait dans ce sens avec la signature d'une convention avec la Haute école de technique et d'économie de Coire et la Haute école d'économie de Lucerne. A l'avenir, la formation militaire à la conduite de l'école d'état-major général sera reconnue en tant que module d'expérience à la conduite d'une formation supérieure. Concrètement, la Haute école de technique et d'économie de Coire donne aux diplômés de l'école d'état-major général, à partir de la promotion 1995, la possibilité d'effectuer un «Executive

MBA», moyennant la prise en compte de 24 à 36 points de crédit (selon ECTS<sup>4</sup>) et une réduction proportionnelle des frais d'inscription. La Haute école d'économie de Lucerne attribue aux cadres militaires à partir du grade de capitaine jusqu'à 11 points de crédit, ce qui équivaut pour les étudiants à 18 % d'économie de temps et de frais. Avec l'Université de Lucerne, la FSCA a signé une première convention en matière d'objectifs. On peut espérer qu'avec de telles mesures il sera possible d'assurer les effectifs de cadres, surtout pour les aides au commandement des états-majors des bataillons, des brigades et des régions territoriales.

### 2.3.4 Instruction dans les états-majors

Durant la période allant de 2004 à 2007, les états-majors de l'armée et des Grandes Unités (régions territoriales, brigades) ont été entraînés au moins une fois dans des exercices. A l'échelon de l'armée, ces exercices ont été les premiers depuis des années. Les expériences faites ont été positives, et des conclusions significatives ont été tirées et en partie mises en application.

L'exercice ORYX a servi à instruire l'Etat-major de conduite de l'armée. Il s'est avéré positif et nécessaire, et a permis à cet état-major de faire progresser sensiblement ses compétences spécialisées et ses méthodes de travail. Des lacunes ont été découvertes dans la technique d'état-major; elles ont pu être comblées lors des phases ultérieures de l'exercice. L'exercice cadre d'état-major d'armée STABILO a vérifié la mise en œuvre de ces mesures à l'automne 2007.

L'exercice d'état-major MIKADO DUE visait à examiner les interactions entre l'état-major de la région territoriale 2 et les états-majors de liaison des cantons concernés. D'après le scénario, les cantons étaient encore capables de gérer la situation, mais demandaient au Conseil fédéral l'aide de la troupe, les corps de police étant surchargés. Ainsi, l'état-major de la division territoriale devait planifier des engagements pour protéger des secteurs de la frontière, des terrains clés et des infrastructures d'importance stratégique, et assurer la protection de l'espace aérien. L'exercice a montré que les troupes accomplissant annuellement un service ordinaire sont rapidement en nombre insuffisant pour couvrir les besoins d'engagements de sûreté sectorielle à grande échelle complexes en cas de grosses charges à assumer, de sorte que de telles situations exigent de rapides mises sur pied de troupes particulières.

Avec l'exercice SPAGAT, il s'agissait de tester, à l'improviste, la disponibilité des états-majors des régions territoriales pendant une fin de semaine, ainsi que les liaisons avec les états-majors de liaison cantonaux. L'exercice a permis de montrer qu'en raison des obligations civiles des officiers de milice, la disponibilité de ces derniers n'était plus suffisante pour les prestations qui ne sont pas planifiées à l'avance<sup>5</sup>.

4 ECTS = European Credit Transfer System. Ce système doit permettre de comparer les prestations des étudiants des hautes écoles en Europe et de les comptabiliser en cas de changement d'école, même au-delà des frontières. Cela devient possible grâce à l'acquisition de points de crédit (angl. *credits points*) correspondant à des unités de compte démontrant que des prestations reconnues ont été atteintes.

5 C'est également une des raisons pour lesquelles il faut considérer, au vu des conditions de base actuelles, la création sans cesse revendiquée de nouvelles formations d'alarme de milice comme non appropriée.

Avec l'exercice SIEGFRIED, au simulateur de conduite de Kriens, il s'agissait de générer un exercice capable d'entraîner les états-majors de brigade des Forces terrestres dans des engagements de sûreté sectorielle.

Par ailleurs, en automne 2005, le chef du DDPS a fait tester la capacité de réaction de l'Etat-major de conduite de l'armée et la disponibilité des troupes, sur la base d'un scénario concret et à l'improviste, dans le cadre de l'exercice ACAPO. Le chef du DDPS a l'intention d'effectuer un exercice similaire en 2008.

### **2.3.5 Coopération internationale en matière d'instruction**

La coopération en matière d'instruction doit permettre de développer et d'exercer des capacités et des techniques qui ne peuvent pas être instruites de manière satisfaisante en Suisse faute de possibilités (manque d'espace, sécurité) ou qui exigent, de par leur nature même, une coopération multilatérale (gestion de crise, promotion de la paix). Ce sont, chaque année, près de 1 000 militaires qui participent à des stages, des exercices ou des entretiens techniques à l'étranger. Il s'agit, dans la majorité des cas, d'officiers de carrière de collaboratrices et de collaborateurs de l'administration. Pour un tiers, ces cours ont lieu dans le cadre du Partenariat pour la paix (PPP). L'effort principal de la coopération bilatérale concerne les pays voisins et les partenaires scandinaves (Suède, Finlande, Norvège). Dans des domaines particuliers et pour des détachements de plus longue durée dans divers centres de formation, la Suisse coopère avec d'autres Etats (par ex. Etats-Unis, Grande-Bretagne, Belgique). Quant aux activités multilatérales, les militaires suisses participent à environ 250 programmes de formation du PPP. Ceux-ci comprennent l'instruction d'état-major et de spécialistes, des exercices et la participation à des groupes de travail. Ces activités permettent d'améliorer l'interopérabilité de l'armée.

S'agissant de la coopération internationale en matière d'instruction, on peut citer l'exemple de l'exercice cadre d'état-major VIKING, qui a lieu en général tous les deux ans. VIKING 05 avait pour thème une opération de promotion de la paix conduite par l'OTAN sous mandat de l'ONU. L'exercice, dirigé par la Suède, s'est déroulé du 5 au 16 décembre 2005. La FSCA, basée à Lucerne, a accueilli, à cette occasion, un état-major de brigade multinationale, y compris les états-majors de bataillon subordonnés. La FSCA, qui a mis à disposition l'infrastructure et le personnel, était responsable du bon déroulement de l'exercice VIKING 05. Pour la Suisse, près de 100 officiers et sous-officiers de la FSCA, des Forces terrestres et des Forces aériennes, du quartier général de Berne et de l'état-major de la brigade d'infanterie 4, y compris, une fois encore, des officiers de milice, ont pris part à l'exercice. Le prochain exercice semblable aura lieu – exceptionnellement – en 2008, à nouveau avec la participation d'officiers de milice<sup>6</sup>. La participation à de tels exercices permet d'acquérir, à un haut niveau, de précieuses expériences dans le domaine de l'interopérabilité internationale et de comparer le niveau d'instruction de notre armée. L'armée suisse peut tirer profit de cette instruction réaliste d'état-major à relativement peu de frais.

<sup>6</sup> 28 officiers de l'état-major de la brigade d'infanterie 4 – renforcés par des officiers supérieurs suisses et étrangers – constitueront l'état-major (y compris le commandant et le remplaçant du chef d'état-major) de la 1<sup>re</sup> brigade multinationale et participeront, à Lucerne, à l'exercice VIKING 08. L'état-major de la brigade d'infanterie 4 s'y est préparé en suivant, entre autres, une instruction spéciale sur la base de VIKING 05.

### 3

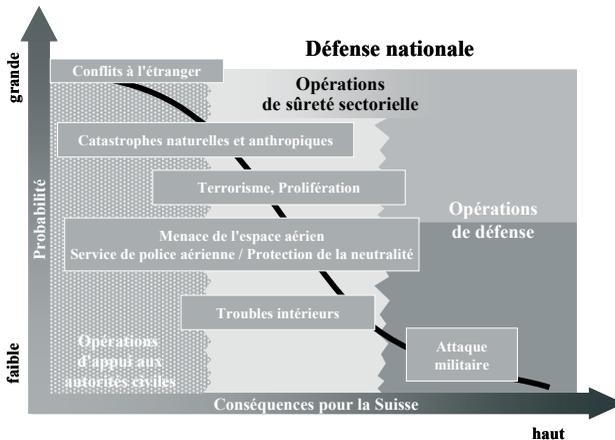
## Missions de l'armée

L'armée a trois missions: la sûreté sectorielle et la défense; l'appui des autorités civiles lorsque leurs moyens ne suffisent plus; la promotion de la paix. Ce chapitre traite de l'évolution possible des missions de l'armée et présente, en particulier, la mise en œuvre de l'étape de développement 2008/2011.

### 3.1

## Sûreté sectorielle et défense

Une opération de sûreté sectorielle sert à stabiliser et à maîtriser une situation de crise probable ou aiguë pour le pays et sa population. Le but de l'opération est le retour à la normale. Il s'agit ici de renforcer et de garantir la sécurité de la population et d'assurer la liberté d'action de la Confédération et des cantons. La sûreté sectorielle peut comprendre le contrôle de l'espace aérien, la protection de personnes, d'objets et de secteurs, de grandes portions de territoire ou de transversales. Elle peut aussi comporter une manifestation démonstrative des capacités de défense face à une agression militaire en tant que contre-concentration.



Spectre d'engagement de l'armée

Les opérations de défense servent à empêcher un agresseur militairement organisé d'atteindre ses objectifs stratégiques et opératifs. Pour l'heure, les opérations de défense sont conduites selon le principe de la défense dynamique. Celle-ci serait conduite par les Forces terrestres et les Forces aériennes dans toute la profondeur du secteur d'opérations et se fonderait (au sol) sur la combinaison de trois formes de combat: l'attaque, la défense et le combat retardateur.

La capacité de défense comprend l'ensemble des capacités requises pour repousser une agression militaire. Comme une menace conventionnelle est peu probable à moyen terme pour la Suisse, on peut prendre la responsabilité de réduire les moyens permettant de parer une telle menace contre la Suisse et de se concentrer sur le maintien d'une compétence de défense. Cette dernière constitue la base de la montée

en puissance, laquelle pourrait se révéler nécessaire au cas où une évolution négative radicale de notre environnement devrait se produire.

## **3.2 Etape de développement 2008/11 et sa mise en œuvre**

### **3.2.1 Origine et conséquence de l'étape de développement**

En raison de l'analyse de la menace et des exigences en matière d'économies qui ont dû être appliquées par l'armée, le Conseil fédéral a décidé, le 11 mai 2005, de renforcer les formations d'infanterie, qui sont engagées en priorité pour la protection et la sûreté. En revanche, les moyens prévus essentiellement pour la défense face à une agression militaire devaient être redimensionnés, tout en conservant et en développant les compétences correspondantes. C'est ce que l'étape de développement 2008/11 (ED 08/11) devait réaliser. C'est également une des conséquences des programmes d'économies. Les programmes d'allègement 2003 et 2004 ont modifié indirectement les conditions générales pour l'armée et tronqué leur cadre financier d'un demi-milliard de francs environ par an (les missions et les effectifs de l'armée sont, pourtant, restés inchangés). Une raison supplémentaire de cette étape tient au problème des effectifs de l'armée XXI: dès 2015 environ, la configuration de l'armée XXI (état en 2006) ne pourra plus être alimentée en personnel en raison du potentiel de recrues décroissant selon l'évolution démographique.

Le 3 octobre 2006, la révision de l'ordonnance sur l'organisation de l'armée – base juridique de l'ED 08/11 – échouait nettement devant le Conseil national. Le Conseil fédéral a alors présenté au Conseil des Etats, le 8 mars 2007, une révision de l'ordonnance, comportant une réduction atténuée des formations blindées. Le 22 juin 2007, le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé le projet en votation finale.

Avec l'ED 08/11, le nombre d'états-majors de brigades des Forces terrestres est réduit de neuf à huit, celui des bataillons de chars de huit à six, au lieu de la réduction de huit à quatre prévue au départ. Le nombre des formations de l'artillerie et de la défense contre avions est également réduit. En revanche, le nombre de bataillons d'infanterie, d'aide en cas de catastrophe, du génie et des bataillons et groupes de l'aide au commandement est augmenté. Dans l'ensemble, le nombre total de bataillons et groupes de l'armée est réduit de 134 à 128.

Les six bataillons d'aide en cas de catastrophe sont nouvellement subordonnés aux régions territoriales, lesquelles étaient, en règle générale, déjà responsables de leurs engagements. Cette adaptation est aussi une des conséquences de l'engagement de l'armée lors des intempéries d'août 2005.

Au niveau des effectifs, il est possible de se contenter d'une réduction de deux bataillons de chars. A long terme cependant, cela risque d'être insuffisant en raison de l'évolution démographique.

### 3.2.2 Constitutionnalité de l'étape de développement

Dans le cadre des débats parlementaires sur l'ED 08/11, un avis de droit a été demandé par le DDPS<sup>7</sup>. Il s'agissait d'examiner la conformité à la Constitution de l'ED 08/11. Cet avis apporte une réponse positive à cette question. La Constitution fédérale (Cst.), dans son article 58, attribue certes des missions impératives, mais ne donne toutefois pas d'indications concrètes sur la manière de concrétiser cette mission constitutionnelle qu'est la défense nationale. En partant d'une interprétation selon laquelle la notion de défense ne peut se détacher du caractère toujours spécifique de la menace, la norme constitutionnelle ouverte permet selon les auteurs de l'avis d'adapter l'armée en fonction des menaces qui se présentent. Face à ce constat, l'avis propose la définition suivante: «La défense est le recours ou la menace de recourir à la force militaire pour se défendre à temps contre toute menace violente de portée stratégique.» Partant, il relève que la sûreté sectorielle peut être incluse dans la notion de défense telle qu'elle est définie dans la Constitution, sans pour autant répondre à cette notion dès lors qu'il s'agit également d'une mission de l'armée s'inscrivant dans la maîtrise de la violence de portée stratégique.

En ce qui concerne la question de la montée en puissance, l'avis souligne le fait que le concept d'une relève ultérieure lié à une réduction des moyens destinés à défendre la Suisse contre une attaque militaire est acceptable du point de vue constitutionnel. Il relève certes, pour des raisons de droit constitutionnel, qu'il faut s'en tenir au but de la défense contre toute attaque militaire, mais l'on ne peut en déduire ni un niveau minimum de capacité pour une tâche donnée, ni la nécessité que l'armée doive être apte à assurer la défense au pied levé. Par contre, l'avis en tire trois lignes directrices: l'analyse permanente de la situation dans laquelle se trouve la menace, la disponibilité des moyens pour assurer la défense selon les conditions des délais de préalerte et la capacité à engager efficacement des moyens (concrétisées par les mots-clés doctrine, structure de conduite et instruction). L'avis souligne aussi que le mandat constitutionnel de la défense est rempli en temps de paix si toutes les exigences sont prises en compte pour que l'armée puisse faire face en temps voulu à la violence de portée stratégique. Ainsi, la montée en puissance ne peut pas non plus être réduite au scénario d'une attaque militaire. L'avis relève encore que la montée en puissance est applicable pour chaque mission de l'armée et répond à toutes les formes de menaces de portée stratégique. Il relève enfin que, à ce propos, les décisions prises actuellement n'empêchent pas une montée en puissance ultérieure ou la compliquent démesurément.

### 3.2.3 Mise en œuvre de l'étape de développement

La réalisation de l'ED 08/11 se fera par étapes dès 2008, pour les raisons ci-après.

1. Pendant cette mise en œuvre, en particulier lors de l'EURO 08, l'armée devra continuer à fournir les prestations que l'on attend d'elle.

<sup>7</sup> Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Dr. iur. Philipp Häsler, Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11, Universität Bern, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für öffentliches Recht, 26. Februar 2007

2. L'ED 08/11 doit être compatible avec le système de milice. On renoncera notamment à l'instruction pour reconverter les militaires des formations à dissoudre.
3. Enfin, il s'agit, pour les états-majors et les troupes, de maîtriser l'introduction de nouveaux systèmes (système d'information et de conduite des Forces terrestres, char 87 Leopard WE<sup>8</sup>, etc.).

Jusqu'à fin 2007, tous les préparatifs visant une réalisation échelonnée de l'ED 08/11 ont été menés à bien sur la base du calendrier de la concrétisation. Il s'agit principalement:

1. de la définition des besoins en effectifs (y compris pour la relève des officiers) pour le Livre des contingents 2008, qui est la base pour les écoles de recrues 2009;
2. de l'élaboration des planifications de mise en œuvre pour la réalisation matérielle ainsi que pour l'engagement et l'instruction;
3. de la préparation des bases pour l'engagement et l'instruction.

Ces prochaines années, l'ED 08/11 se réalisera au travers des étapes suivantes (synthèses limitées aux corps de troupe et aux états-majors d'active):

- 2008: constitution au 1<sup>er</sup> janvier 2008 des deux nouveaux bataillons d'aide en cas de catastrophe (bat aide cata) à partir des bat aide cata ad hoc ouest et est; au 1<sup>er</sup> juillet 2008, un bataillon d'infanterie et un bataillon d'infanterie de montagne seront créés;
- 2009: au 1<sup>er</sup> juillet 2009, création d'un bataillon d'infanterie de montagne et d'un bataillon de génie supplémentaires; à ce moment-là auront lieu la restructuration des formations de défense contre avions et la réduction correspondante des groupes de défense contre avions, qui passeront de 15 à 9;
- 2010: au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le quatrième bataillon d'infanterie supplémentaire sera constitué; au même moment, tous les bataillons d'infanterie seront transférés dans la structure de l'ED 08/11;
- 2011: au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'état-major de la brigade d'infanterie 4 sera dissous; tous les états-majors des brigades des Forces terrestres ainsi que des régions territoriales seront transférés dans la structure de l'ED 08/11; en outre, les adaptations et les réductions planifiées des troupes blindées et d'artillerie seront réalisées cette année-là.

### **3.3 Appui des autorités civiles**

#### **3.3.1 Constitutionnalité des engagements de l'armée pour la sécurité intérieure**

Par le postulat 07.3550 «Armée et sécurité intérieure. Constitutionnalité», la CPS-N a demandé un examen de la constitutionnalité des engagements de l'armée dans le

<sup>8</sup> WE = Werterhaltung (modernisation)

cadre des tâches ordinaires de sécurité intérieure. Le Conseil fédéral a accepté le postulat, et il a été convenu que cette question serait traitée dans le présent rapport.

L'engagement de l'armée en appui des autorités civiles est prévu dans l'art. 58, al. 2, Cst., qui énumère les missions de l'armée:

«<sup>2</sup> L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte un soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches.»

Cette disposition constitutionnelle correspond à la description analogue de la mission de l'armée à l'art. 1 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM, RS 510.10), qui a défini, pour la première fois en 1995, la mission de l'armée au niveau de la loi. L'interprétation de la norme constitutionnelle doit donc tenir compte des documents relatifs à la LAAM.

*La mission de soutien comporte deux parties:*

D'une part, l'armée peut être engagée pour parer des menaces graves pesant sur la sécurité intérieure. Dans ce contexte, la notion de sécurité intérieure comprend la sauvegarde d'une coexistence pacifique, la protection des institutions de l'Etat et la protection de la communauté contre les dangers des éléments. Dans ce cas, la menace pesant sur la sécurité intérieure doit être grave, comme cela serait le cas dans une situation comparable à une guerre civile, qui toucherait l'Etat dans son ensemble (Wiegandt, *Der Einsatz der Armee*, Diss. Zürich 1999, p. 78 s.). La forme d'engagement de l'armée prévue dans ce cas est le service d'ordre, qui s'effectue sous la forme du service actif.

D'autre part, un tel engagement peut être accompli dans le but de maîtriser d'autres situations d'exception. Le message sur la LAAM évoque, à ce propos, essentiellement des prestations d'appui en cas de dangers existentiels pesant sur les bases d'existence de la population (catastrophes). Mais il est aussi mentionné que cette aide peut également consister à renforcer la police aérienne, à assumer des tâches de garde en faveur de conférences internationales en Suisse, ou des tâches de garde et d'assistance en cas de situations extraordinaires en matière de migrations (message du 8 septembre 1993 concernant la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, mais aussi arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée; FF 1993 IV 33 s.). Ces engagements sont effectués en tant que service d'appui.

Il doit toujours s'agir, dans ce cas, de tâches d'intérêt public et d'importance nationale. Un engagement de l'armée ne peut être envisagé que si les moyens civils ne suffisent pas et si les autorités civiles compétentes le demandent (Meyer, *St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV*, Rz 10). Ce principe de subsidiarité est inscrit à l'art. 67 LAAM.

Le DDPS a fait examiner la question de la constitutionnalité et de la légalité des engagements durables de l'armée en matière de sécurité intérieure. Cette question s'est effectivement posée, avant tout en relation avec la protection de représentations diplomatiques étrangères par l'armée, décidée par le Parlement en 1999. Ces engagements ont été plusieurs fois reconduits par la suite. En automne 2003, le professeur René Rhinow a rendu deux avis à ce sujet. Dans son examen de la question, il a notamment examiné le principe de subsidiarité. Ce critère postule qu'un engagement en service d'appui ne peut être décidé que si les ressources civiles ne suffisent pas.

L'expert a conclu qu'il dépend largement des organes civils de définir la limite à partir de laquelle leurs moyens sont épuisés et un engagement subsidiaire de l'armée devient nécessaire. Les autorités civiles disposent ici d'une grande liberté d'appréciation et de manœuvre. La responsabilité en matière de sécurité intérieure est fixée à l'article 57 Cst., lequel responsabilise la Confédération et les cantons dans leurs domaines de compétences respectives. L'expert constate également qu'une disponibilité politique réduite à mettre à disposition des moyens civils, notamment en matière de police, a pour effet qu'un engagement de l'armée devra être déclenché plus rapidement. Car hiérarchiquement, la norme constitutionnelle exigeant que la sécurité soit garantie avec les moyens étatiques à disposition se place au-dessus de la question des moyens engagés (art. 57 Cst.); de plus, des lacunes en matière de sécurité ne doivent pas se produire en raison de conflits de compétences. C'est pourquoi, selon l'expert, la durée d'un engagement de l'armée n'est pas déterminante pour juger de sa constitutionnalité ou de sa légalité<sup>9</sup>.

### 3.3.2 Perspectives

Avec l'arrêté fédéral du 5 octobre 2004, plusieurs engagements en service d'appui ont été approuvés jusqu'à la fin de la législature: pour la protection de représentations étrangères et organismes à protéger en vertu du droit international public (AMBA CENTRO), pour le renforcement du Corps des gardes-frontière (LITHOS) et l'appui au Service de sécurité de la Confédération et à l'Office fédéral de l'aviation civile pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien civil (TIGER/FOX). Le message du 30 mai 2007 transmis par le Conseil fédéral au Parlement, sur la base des demandes formulées par le Groupe de travail de la coopération policière inter-cantonale (GIP), du 2 mai 2007, et du Département fédéral des finances du 17 avril 2007, propose la prolongation du service d'appui au profit des autorités civiles, de manière redimensionnée et avec une organisation remaniée de la protection des ambassades.

Alors que les engagements LITHOS et TIGER/FOX n'ont pas fait l'objet de contestations depuis l'arrêté fédéral du 5 octobre 2004, l'engagement AMBA CENTRO a fréquemment donné lieu à des discussions. En marge du débat de fond quant au rôle de l'armée dans la sécurité intérieure, c'est surtout le recours à des formations en cours de répétition (CR) qui a été critiqué.

Dans le souci de respecter les bases légales et les compétences existantes tout en clarifiant les responsabilités respectives de la police et de l'armée, le DDPS et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ont décidé, en été 2005, de créer une plate-forme de discussion commune (plate-forme CCDJP-DDPS, depuis janvier 2007 plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP).

Sous le titre «protection des ambassades à partir de 2008», la plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP a discuté et évalué différentes variantes, en collaboration avec le DFAE, le DFJP et les villes et les cantons directement concernés. Sur cette base, des entretiens ultérieurs ont eu lieu entre la CCDJP, le chef du DDPS et des membres

<sup>9</sup> Voir aussi Rhinow, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in: Thomas Sutter-Somm et al., Risiko und Recht, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, p. 374 ss.

responsables de l'exécutif des cantons et des villes, de Berne, Genève et Zurich, ce qui a permis de dégager une ligne de conduite commune. Les engagements en service d'appui AMBA CENTRO, TIGER/FOX et LITHOS ont été approuvés jusqu'en 2012 par le Parlement lors de la session d'hiver 2007.

### **Engagement de l'armée pour la garde des ambassades (AMBA CENTRO)**

Pour la protection des représentations étrangères et des organismes à protéger selon le droit international public, il s'agira, dans la mesure du possible, de ne plus recourir à des formations en CR. L'armée sera, en principe, uniquement engagée si cela s'avère compatible avec les objectifs de l'instruction des militaires de milice. Grâce à cette solution, l'armée pourra, en cas de situation extraordinaire, soutenir subsidiairement les autorités civiles, en temps voulu et de manière compétente.

C'est l'analyse de la menace du Service fédéral de sécurité (SFS) qui est à la base de la définition des besoins de protection et du volume des forces civiles et militaires à engager. En collaboration avec les organes de police compétents et après entente avec la Sécurité militaire et le SFS, le groupe de travail de la plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP a analysé les forces nécessaires à la garde des ambassades et est arrivé aux conclusions suivantes:

1. à Berne et à Genève, vu la situation liée aux risques, il n'est en principe pas possible de renoncer à un élément statique tant que le niveau de protection actuel doit être maintenu.
2. une réduction du personnel est possible si l'on renonce aux postes doubles établis par l'armée; le niveau de protection actuel peut être maintenu si l'on engage exclusivement des membres de la Sécurité militaire à des postes individuels.

Les missions actuelles (statiques/mobiles) peuvent ainsi être assumées avec 206 membres civils de la protection des ambassades et 125 membres de la Sécurité militaire.

### **Engagement de l'armée pour renforcer le Corps des gardes-frontière (LITHOS)**

Une convention de prestation générale entre le DDPS et le DFF est à la base de prestations de l'armée au profit du Corps des gardes-frontière (Cgfr). Le renforcement du Cgfr par des membres de la Sécurité militaire est complété par l'engagement de drones et d'hélicoptères Super-Puma équipés de caméras conventionnelles ou à image thermique pour la surveillance aérienne du secteur frontière et des missions de transport. Cette convention générale et les conventions de prestations qui en découlent étaient valables jusqu'au 31 décembre 2007. Dans un document adressé le 17 avril 2007 au chef du DDPS, le chef du DFF demandait de prolonger la convention générale, mais aussi de maintenir l'engagement d'un minimum de 100 membres de la Sécurité militaire en faveur du Cgfr dans le cadre de LITHOS. Simultanément, il indiquait qu'il serait nécessaire, pendant la période de l'EURO 08, d'appuyer le Cgfr avec 100 membres supplémentaires de la Sécurité militaire.

### **Engagement de l'armée pour la sécurité du trafic aérien (TIGER/FOX)**

La CCDJP et la Confédération (représentée par le DFJP) ont approuvé, en hiver 2005, une convention portant sur les responsabilités de la sécurité du trafic aérien civil. La CCDJP s'y engageait à ce que les corps de police des cantons et des villes

mettent annuellement un nombre minimal d'agents de police à disposition. Malgré tout, le personnel nécessaire à cette tâche accuse un déficit de près de 20 unités. Ce sont, à nouveau, les membres du Cgfr et de la Sécurité militaire qui sont appelés à combler cette lacune. L'arrêté fédéral relatif à cet engagement définit un effectif maximal de 20 membres de la Sécurité militaire destinés à assumer conjointement les tâches relevant de TIGER et FOX.

### **Durée et volume de l'engagement de l'armée**

Les plans de réorganisation de la protection d'ambassades, planifiés et demandés par les cantons, devraient être réalisés entièrement après une période de transition de deux ans, soit dès 2010. Une phase d'évaluation de trois ans paraît ensuite nécessaire, raison pour laquelle l'engagement de l'armée en service d'appui pour AMBA CENTRO, LITHOS et TIGER/FOX est prévu de durer jusqu'au 31 décembre 2012.

Les moyens militaires actuellement engagés dans ces trois opérations sont les suivants: 800 militaires au maximum pour AMBA CENTRO, 200 membres de la Sécurité militaire au maximum pour LITHOS et 90 membres de la Sécurité militaire au maximum pour TIGER/FOX.

A l'avenir, le personnel engagé par l'armée doit se limiter aux effectifs suivants: 125 militaires au maximum (en priorité des membres de la Sécurité militaire) pour AMBA CENTRO après une phase de transition comportant au maximum 600 militaires<sup>10</sup>; 100 militaires au maximum (en priorité des membres de la Sécurité militaire) pour LITHOS, mais 200 au maximum pour la période de l'EURO 2008; 20 membres de la Sécurité militaire au maximum pour TIGER/FOX. L'effectif des militaires liés par ces missions passera ainsi de 1090 personnes actuellement à 245.

En parallèle, les cantons et les villes relèveront les effectifs de police attribués à la protection des ambassades, passant de 120 actuellement à 206 en 2012.

### **Conséquences financières**

Pour le DDPS, le redimensionnement du soutien des autorités civiles pour protéger les représentations diplomatiques, renforcer le Corps des gardes-frontière et les mesures de sécurité du trafic aérien civil, devrait permettre d'économiser 4 millions de francs par année. En revanche, les compensations de la Confédération – en raison de l'augmentation des policiers civils pour la protection des ambassades (de 120 à 206 unités) et de l'élévation de la part de la Confédération de 80 % à 90 % – passeront d'environ 10 millions à 22 millions de francs par année.

Le 30 mai 2007, le DDPS et le DFJP ont demandé, dans une proposition conjointe, de transférer au DDPS la compétence financière pour le soutien des autorités civiles dans la protection des représentations étrangères, ce qui réglera également, à l'avenir, la responsabilité financière pour la compensation des dépenses des cantons pour la protection des ambassades.

## **3.4 Promotion de la paix**

La promotion de la paix comporte deux volets principaux: les activités civiles et les activités militaires. Le DDPS est également actif au niveau civil: il soutient, avec le

<sup>10</sup> Les soldats en CR ne sont engagés pour la garde des ambassades qu'en cas de nécessité.

DFAE, les trois centres de Genève et le Service de recherche en politique de sécurité de l'EPF, à Zurich. Ce soutien financier fait tous les quatre ans l'objet d'un crédit cadre (07.023 message du 28 février 2007 sur un crédit cadre pour la poursuite du soutien des trois centres de Genève et d'activités de politique de sécurité analogue) et n'est pas l'objet du présent rapport, qui traite, ci-dessous, de la promotion militaire de la paix.

### **3.4.1 Evolution internationale dans la promotion militaire de la paix**

De manière générale, les engagements civils et militaires en matière de promotion de la paix visent à empêcher les désordres parfois violents que l'on peut constater dans de nombreux Etats et régions après la fin de la guerre froide. La demande de tels engagements s'est accrue considérablement et pourrait encore s'accroître. La reconstitution des Etats ainsi que le maintien de structures étatiques exigent un large éventail de mesures. La promotion de la paix est ainsi une tâche militaire, mais comporte également des stratégies relevant du développement et de la politique étrangère.

Les expériences accumulées ces 15 dernières années en matière de promotion militaire de la paix ont montré ce qui suit:

- La maîtrise des conflits armés est, dans tous les cas, une activité à long terme. Les interventions militaires dans les conflits armés et la présence militaire dans les situations postconflituelles peuvent mettre fin à la violence ou empêcher son retour, mais la résolution politique des conflits et le retour à l'ordre ne sont souvent pas garantis. Une solution définitive ne peut être trouvée qu'à long terme et exige la volonté de toutes les parties au conflit de se réconcilier, de rechercher le compromis et d'assumer ensemble les responsabilités étatiques. Des exemples de rétablissement réussi de l'ordre étatique sont cependant très rares. C'est pourquoi, la présence militaire est souvent une tâche durablement nécessaire.
- Les engagements de promotion de la paix rencontrent souvent de la résistance, en particulier dans les pays musulmans.
- Les engagements sont devenus logiquement robustes, et les forces engagées doivent remplir simultanément différentes missions, du maintien à l'imposition de la paix et jusqu'à la lutte contre l'insurrection.

Les situations dans lesquelles des crimes contre l'humanité ou des génocides sont commis, ou dans lesquelles la survie de centaines de milliers de réfugiés ou d'exilés est en jeu, ne sont pas acceptables et exigent que des mesures soient prises.

### **3.4.2 Participation de la Suisse aux opérations de promotion militaire de la paix**

La contribution à la promotion de la paix au niveau international est une des trois missions de l'armée selon la LAAM. Actuellement, près de 270 militaires effectuent ce service à l'étranger. Avec la motion 07.3270, les Chambres fédérales ont deman-

dé le doublement des capacités de l'armée pour les engagements à l'étranger d'ici 2010.

La Suisse accomplit des engagements de promotion de la paix à l'étranger aux conditions suivantes: Il faut que la neutralité soit strictement respectée, que l'opération se fonde sur un mandat de l'ONU ou de l'OSCE et que l'engagement suisse ne comporte pas de participation à des actions de combat; enfin, que l'engagement soit volontaire et que la liberté de décision concernant l'engagement et le partenaire avec lequel la Suisse coopère soit garantie.

L'évolution internationale évoquée en matière de promotion de la paix a des conséquences sur les possibilités et l'accroissement des capacités de l'armée pour des engagements futurs. Les chapitres suivants exposent dans quel ordre de grandeur et à quelles conditions les exigences de la motion peuvent être satisfaites.

### **3.4.3                   Accroissement des capacités par l'armée**

Dans l'optique du doublement des capacités, il convient de tenir compte des problèmes d'effectif en matière de personnel professionnel et des besoins en prestations de l'armée sur le plan intérieur. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé, en février 2007, d'accroître modérément la participation suisse aux engagements de promotion militaire de la paix. Vu les problèmes d'effectif des militaires professionnels, des prestations supplémentaires à l'étranger doivent être fournies en priorité par des miliciens volontaires ainsi que par du personnel militaire et du personnel civil qui ne sont pas indispensables au bon fonctionnement de l'instruction en Suisse. C'est donc un «statu quo plus» qui est de l'ordre du possible.

Cela signifie que le volume actuel des engagements de l'armée à l'étranger doit être maintenu, à savoir une formation articulée en fonction des besoins telle que la SWISSCOY au Kosovo et, en parallèle, des détachements de spécialistes comme les équipes de liaison et d'observation en Bosnie.

Les efforts supplémentaires possibles concernent les domaines suivants: engagement de spécialistes comme les observateurs militaires, les officiers dans les états-majors multinationaux, les officiers de liaison ou les spécialistes du déminage et de l'élimination des ratés. En plus de ces spécialistes, le nombre des hélicoptères de transport engagés (actuellement deux appareils) pourrait être augmenté.

Une demande supplémentaire particulière apparaît dans la reconstitution de capacités nationales et régionales, afin de permettre aux régions et aux pays touchés de pouvoir à nouveau prendre en main leur destin. Il s'agit ici, en premier lieu, de l'Afrique et du soutien à la reconstitution de capacités de promotion de la paix, de la réforme du secteur de la sécurité, du conseil à la reconstruction d'institutions relevant de la sécurité publique, de la mise à disposition d'experts pour le contrôle et la destruction d'armes légères ainsi que de l'appui à la formation dans les domaines du droit international public, de la conduite et de la logistique.

Enfin, l'armée peut continuer à appuyer le DFAE dans ses actions de résolution des conflits, comme c'est le cas pour le Népal.

Dans les engagements de promotion de la paix, les capacités de transport aérien font souvent défaut. Les hélicoptères de transport suisses sont donc demandés. De tels engagements ont une grande visibilité, mais ils comportent également certaines

limites: les prestations de transport aérien sont aussi nécessaires en Suisse, et le personnel civil et militaire spécialisé dispose de très faibles réserves, en raison des mesures de réduction dans le personnel. Dans ce domaine, l'armée ne pourra augmenter le volume de ses prestations que de manière marginale, au moins jusqu'en 2010. Ainsi, des engagements supplémentaires de promotion militaire de la paix ne seront possibles que si des adaptations sont effectuées dans les prestations actuelles et moyennant la fixation de priorités en matière de personnel et de finances.

La condition pour la participation de la Suisse à des engagements de promotion militaire de la paix est un nombre suffisant de volontaires qualifiés. A cet égard, plusieurs mesures d'incitation sont requises. Les mesures ont été mises en œuvre pour augmenter l'attrait des engagements de promotion de la paix, tant auprès des militaires de milice que du personnel professionnel, tant civil que militaire.

Quant à l'élimination des éléments dissuasifs, elle a également commencé. Il s'agit ici, par exemple, du manque de poids des engagements de promotion de la paix pour la carrière des militaires professionnels ou de l'élimination de l'inégalité de traitement en matière d'assurance pour les militaires de carrière. S'agissant des militaires de milice, il deviendra possible d'imputer les engagements de promotion de la paix sur la durée du service obligatoire. En outre, certains spécialistes (par exemple les médecins, ou les mécaniciens spécialisés) pourront accomplir des engagements de brève durée, compatibles avec leur occupation civile. D'autres mesures concernent la réintégration des militaires de milice dans le marché du travail après la fin de leur engagement, l'amélioration de l'assistance des engagés et des membres de leurs familles, l'optimisation du système de recrutement et de l'information auprès du public.

Par ailleurs, il est nécessaire d'assouplir les procédures d'approbation. A cet égard, on peut mentionner notamment, si nécessaire, le recours à la compétence de décision du Conseil fédéral dans les cas urgents<sup>11</sup> ou la compétence d'adapter la dimension du contingent d'un engagement déjà approuvé en fonction de la situation<sup>12</sup>.

Les éléments mentionnés ci-dessus montrent que, en fonction des capacités à disposition dans les quatre années qui viennent, seule une augmentation ponctuelle des engagements à l'étranger sera réalisable. Si l'on considère les conditions régissant les opérations actuelles et futures, comme la distance géographique, les éléments climatiques, le manque d'infrastructures dans les régions en crise et les problèmes d'approvisionnement, il est évident que l'accroissement des capacités évoqué entraîne des conséquences qui doivent être prises en compte. A la lumière de ces considérations, et en marge d'un accroissement ponctuel, il sera indispensable de procéder, ces prochaines années, à un examen global de notre engagement militaire à l'étranger.

Il faut cependant retenir ceci: la Suisse, de par sa participation aux opérations de promotion militaire de la paix, contribue à augmenter le degré d'efficacité de cet instrument de la sécurité qu'est l'armée. Les engagements donnent lieu à un transfert important de savoir-faire. Ils influent sur la doctrine, l'organisation, le personnel, l'instruction et sur l'équipement de l'armée; ils contribuent à sa modernisation et permettent d'accroître son expérience, tout en renforçant sa capacité à coopérer avec des partenaires internationaux.

<sup>11</sup> Selon l'art. 66b, al. 4 LAAM

<sup>12</sup> Par ex. une augmentation ou une réduction de 20 %.

## **4 Développement des forces armées**

### **4.1 Investissements**

#### **4.1.1 Plan général**

L'objectif du plan général est de traduire les projets à long terme en mesures à plus court terme et d'en assurer la gestion. Après une première version pilote en 2004, un document intégral de planification a été présenté avec le Plan général 2005.

Le plan général couvre une période de huit ans. Il définit les mesures pour six domaines essentiels que sont la doctrine, l'entreprise, l'organisation, l'instruction, le matériel/l'infrastructure, l'informatique et le personnel (salariés et bénéficiaires d'une solde). Sa révision annuelle garantit des résultats cohérents dans son application grâce à une coordination permanente entre les instructions et les résultats de la planification. Il génère ainsi transparence et sécurité au niveau de la planification.

Le processus de développement des forces armées et de l'entreprise se base sur une évaluation axée sur les capacités. Un examen comparatif entre les objectifs à atteindre et l'état actuel permet d'identifier les lacunes à ce niveau. Les ressources allouées – essentiellement dans le domaine des finances, mais de plus en plus aussi dans le domaine du personnel particulièrement qualifié – ainsi que les demandes de prestations sont des conditions-cadres déterminantes pour combler ces lacunes et fixer des mesures appropriées. Les capacités qui font défaut peuvent ainsi être acceptées en toute conscience.

Le plan général est un instrument de gestion important. Il permet une bonne coordination globale entre les objectifs, les prestations et les moyens.

#### **4.1.2 Programmes d'armement**

##### **Programme d'armement 2004**

###### *Projet d'acquisition d'avions de transport*

Pour couvrir les besoins militaires de transport aérien avec leurs propres appareils et pour acquérir les compétences nécessaires à cet effet, le Programme d'armement 2004 demandait l'acquisition de deux petits avions de transport. Ce projet a été refusé par le Parlement.

Un nouveau relevé des besoins de l'armée en matière de capacités aériennes de transport a été effectué en 2005. Il a confirmé qu'il s'agissait essentiellement de transporter de petits et moyens volumes sur des distances de portée réduite à moyenne, mais que les volumes et les distances avaient, de manière générale, tendance à augmenter.

Actuellement, les besoins de transport aérien sont pour l'essentiel effectués par le biais de la location et de l'affrètement d'avions et de leurs équipages. Dans les situations de crise toutefois, les capacités des transports aériens ne devraient pas être beaucoup plus augmentées.

### *Projet d'acquisition de chars du génie et de déminage*

Avec le Programme d'armement 2004, le Conseil fédéral demandait l'acquisition de douze chars du génie et de déminage. Ce projet a été refusé par le Parlement. Les opposants estimaient, d'une part, que le char du génie et de déminage était anachronique du point de vue militaire, ni une guerre conventionnelle ni une attaque militaire de la part d'un pays quelconque n'étant vraisemblable à long terme et, d'autre part, qu'une acquisition dans le cadre du paquet global des investissements futurs pour le domaine de la défense contre une attaque militaire devaient être examinée.

### **Programmes d'armement 2005, 2006 et 2007**

Les priorités des programmes d'armement 2005 à 2007 concernent d'une part des projets du domaine de la conduite et de l'exploration dans toutes les situations et, d'autre part, des projets dans le domaine de la mobilité et de l'effet des armes<sup>13</sup>. Il s'agissait de projets d'acquisition pour combler des lacunes de capacités – en particulier dans le domaine de la conduite et de l'exploration – et de projets destinés à la modernisation de systèmes en place et au remplacement de simulateurs obsolètes pour l'instruction.

Le crédit d'engagement du *Programme d'armement 2005* s'élevait à 1 020 millions de francs. Il demandait au Parlement l'approbation de neuf projets d'acquisition, dont les deux plus importants étaient le système intégré d'exploration et d'émission radio ainsi que l'hélicoptère léger pour les transports et la formation. Les autres projets concernaient un système radio tactique à ondes courtes, un véhicule sanitaire blindé Piranha, un assortiment de matériel pour la subsistance, un système de décontamination ABC, un simulateur de tir au laser pour l'équipement et l'armement personnels, un nouveau cockpit pour l'avion-école Pilatus PC-7 ainsi que l'installation électronique d'instruction au tir pour le char de grenadiers 2000 et les commandants de tir de l'artillerie.

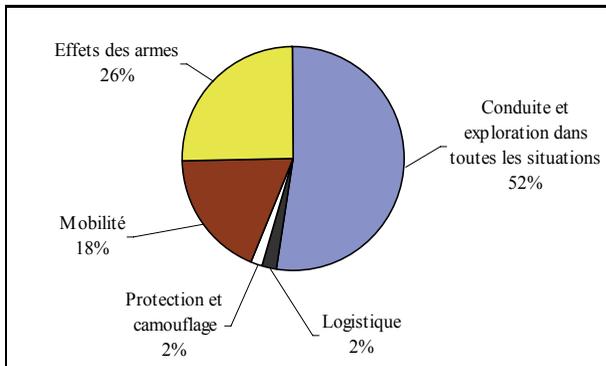
Le *Programme d'armement 2006* comportait un nouveau système d'informations de conduite pour les Forces terrestres, la transformation de chasseurs de chars en véhicules de commandement ainsi qu'un programme de modernisation de l'hélicoptère de transport Super-Puma et douze chars du génie et de déminage – un projet du Programme d'armement 2004 qui avait été refusé par le Parlement. Par ailleurs, les chars Leopard 87 toujours en service devaient également faire l'objet d'un programme de modernisation. Il s'agissait aussi d'acquérir six avions Pilatus PC-21 pour la formation des pilotes de jets à partir de 2010. Enfin, les simulateurs pour l'avion de combat F/A-18 ainsi que l'installation électronique d'instruction au tir Leopard 87 devaient être remplacés par des systèmes modernes. Le crédit d'engagement du programme d'armement 2006 s'élevait à 1 501 millions de francs.

Le *Programme d'armement 2007* comportait la deuxième étape d'acquisition du système d'informations de conduite pour les Forces terrestres, l'accroissement de la capacité de l'infrastructure de télécommunications ainsi que l'acquisition de simulateurs de tir au laser pour les chars Leopard 87 WE pour un montant total de 581 millions de francs.

<sup>13</sup> En premier lieu des simulateurs pour l'instruction

## Qu'est-ce qui a été atteint par les programmes d'armement pour l'armée?

Depuis le message sur le Programme d'armement 2004, les projets d'acquisition sont classés en cinq catégories de capacités, soit: conduite et exploration dans toutes les situations, logistique, protection et camouflage, mobilité et effets des armes. Avec les programmes d'armement 2004 à 2007, le Parlement a approuvé des crédits d'engagement pour un total de 3 511 millions de francs. La répartition en fonction des diverses catégories se présente comme suit:



Répartition des crédits d'engagement des programmes d'armement 2004 à 2007 selon les diverses catégories de capacités

Un peu plus de la moitié des crédits d'engagement sont attribués à la catégorie conduite et exploration dans toutes les situations, domaines où il s'agissait de réduire les déficits relevés dans le Plan directeur de l'armée XXI. Avec les investissements pour le système d'informations de conduite des Forces terrestres (SIC FT), le système intégré d'exploration et d'émission radio (IFASS) ainsi que l'intégration du système de transfert de données (Integration Data Link) dans FLORAKO – pour ne citer que les projets les plus importants –, l'armée a réalisé une étape importante du point de vue de son armement. Dans le domaine de l'effet des armes, en plus de la modernisation du char Leopard 87, il s'agit exclusivement de projets destinés à l'instruction, en particulier le système de formation des pilotes de jets sur PC-21 ainsi que divers simulateurs et installations électroniques de tir. Ils permettent de garantir une formation moderne, plus efficace, à de moindre coûts et respectueuse de l'environnement. Les projets de la catégorie mobilité visent surtout le maintien de la mobilité aérienne (hélicoptère léger de transport et de formation, la modernisation de l'hélicoptère de transport 89 Super-Puma) et la garantie de la mobilité des formations mécanisées par le char du génie et de déminage. Ce dernier a enfin permis de combler une importante lacune.

### Priorités des objectifs des futurs programmes d'armement

La priorité des prochains programmes d'armement se fonde sur l'acquisition et le développement des capacités dans le domaine de la conduite et de l'exploration (C4I<sup>14</sup> et ISTAR<sup>15</sup>, en condensé C4ISTAR). Dans une première étape, il s'agira de

<sup>14</sup> C4I = Command and Control, Communications, Computers and Information

<sup>15</sup> ISTAR = Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance

mettre en place un premier système combiné de conduite (C4I) afin de garantir, au sein du domaine Défense, un échange d'informations rapide et adapté aux échelons. Une étape ultérieure doit permettre à l'armée, à l'aide d'un système moderne et combiné de renseignement, d'établir une image de la situation qui englobe tous les acteurs, menaces et dangers<sup>16</sup>. Il s'agit d'intégrer tous les capteurs en place et d'acquiescer et de développer la capacité de traiter leurs informations et de les diffuser par l'intermédiaire des renseignements intégrés.

Le développement de la capacité de conduite est d'exploration est aussi une des priorités du Plan général 07<sup>17</sup>. Près de 50 % de tous les projets sont à classer dans la catégorie des capacités C4ISTAR, alors que près de 50 % concernent les autres catégories de capacités logistique, protection/camouflage, mobilité et effet des armes.

Autre projet important à mentionner: le remplacement des avions de combat F-5 Tiger, qui va nécessiter le volume de deux programmes d'armement (voir à ce sujet le ch. 4.2., remplacement des avions de combat F-5 Tiger).

### **4.1.3 Messages sur l'immobilier**

#### **Modification des structures dans le domaine de l'immobilier**

Depuis la mise en œuvre de la gestion de l'immobilier du DDPS, le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'Etat-major de planification de l'armée, en tant que locataire stratégique, assure la coordination des locataires opératifs<sup>18</sup> du domaine Défense. Cela implique, en raison du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), la gestion annuelle de près de 1,3 milliard de francs de frais bruts de location. armasuisse, en tant que représentante du propriétaire, établit des concepts pour l'utilisation, l'exploitation et la liquidation de l'immobilier et veille à leur application.

A partir de l'introduction du NMC, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, ce n'est plus l'Etat-major de planification de l'armée qui demande les crédits d'engagement, mais la représentante du propriétaire, c'est-à-dire armasuisse Immobiliers. C'est elle aussi qui assume dorénavant la responsabilité pour l'élaboration du message sur l'immobilier – pour la première fois avec le message sur l'immobilier du DDPS 2008.

#### **Investissements dans le domaine de l'immobilier (messages sur l'immobilier du DDPS 2005 à 2008)<sup>19</sup>**

Les investissements dans le domaine de l'immobilier se sont concentrés en priorité sur l'infrastructure d'instruction des Forces terrestres et des Forces aériennes, sur l'infrastructure de la Base d'aide au commandement et sur le développement des capacités de base de la conduite dans toutes les situations, mais aussi sur l'infrastructure logistique. Cette dernière doit être réduite d'ici 2010 pour que la concentra-

<sup>16</sup> ISTAR permet aussi, avec certaines capacités partielles, de fournir des prestations pour des services civils, par exemple SRS, DAP, CENAL, DFAE Dir pol IV.

<sup>17</sup> Le plan général 07 couvre la période allant jusqu'en 2014.

<sup>18</sup> Etat-major du chef de l'armée, Etat-major de planification de l'armée, Etat-major de conduite de l'armée, Forces terrestres, Forces aériennes, Base logistique de l'armée, Formation supérieure des cadres de l'armée, Base d'aide au commandement.

<sup>19</sup> Les messages sur l'immobilier sont établis l'année précédente et approuvés par le Parlement.

tion exigée dans ce domaine par le concept de stationnement de l'armée puisse être réalisée.

### **Harmonisation du traitement des programmes d'armement et des messages sur l'immobilier du DDPS**

A la demande des Commissions de la politique de sécurité, le calendrier des futurs programmes d'armement et des messages sur l'immobilier du DDPS sera harmonisé en vue de leur traitement par les Chambres. En raison des adaptations nécessaires de la planification de l'agenda, le prochain message sur l'immobilier du DDPS ne pourra être traité par le Conseil fédéral qu'en février 2009. Cela signifie qu'aucun message sur l'immobilier du DDPS ne sera soumis en 2008.

#### **4.1.4 Blocages et incertitudes de la planification**

##### **Analyse de la situation**

Lors des travaux de planification de l'armée XXI, entre 1999 et 2001, on partait du principe que le domaine Défense aurait à disposition près de 4,3 milliards de francs par année<sup>20</sup>. Suite aux programmes d'allègement 2003 et 2004 ainsi qu'aux diverses réductions supplémentaires du budget, l'armée dispose maintenant, chaque année, de plusieurs centaines de millions de francs de moins que planifié au départ<sup>21</sup>. Les économies ainsi réalisées ont en grande partie dû être reportées sur les investissements, les prestations d'exploitation ne pouvant pas être diminuées. Ces dernières, au contraire, ont même dû être augmentées de manière ponctuelle – principalement en raison du retour au système annuel des cours de répétition. Pour néanmoins pouvoir atteindre l'objectif d'un transfert des dépenses d'exploitation à celles d'investissement, les mesures mises en œuvre<sup>22</sup> ont été poursuivies, et les dépenses d'exploitation limitées au minimum.

Lors de la préparation du programme d'allègement 2003, il a été admis que la partie «investissements» du budget continuerait à diminuer sans la mise en œuvre de mesures adéquates. Une solution a été recherchée par le biais d'un paquet global de liquidations et par l'ED 08/11. Toutefois, l'application des deux mesures ne peut se faire que partiellement au regard du volume prévu initialement.

A cela vient s'ajouter que le potentiel d'économies prévu par le Plan directeur de l'armée n'a pas été réalisé, ou en partie seulement. Des mesures d'augmentation de l'efficacité par une centralisation de l'infrastructure, la réduction de personnel et une mise en place de nouveaux processus de logistique avec support informatique ne déploient leurs effets qu'avec un certain retard et pas de manière congruente avec les mesures de transfert ou de réduction. Suite à la réduction des postes, les effectifs à la

<sup>20</sup> Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la réforme Armée XXI (plan directeur Armée XXI), du 24 octobre 2001, p. 79

<sup>21</sup> Depuis la fixation des 4,3 milliards de francs par année pour l'armée et la réduction jusqu'à aujourd'hui d'environ 300 millions de francs en raison de l'introduction du NMC ainsi que de divers autres éléments (par exemple réductions décidées par le Parlement, nouvelle organisation de l'informatique, transferts de crédits au niveau interdépartemental, transferts de soldes de crédits dans le cadre du plafond des dépenses D, etc.), le cadre financier des chiffres actuels des budgets ne peut plus être comparé 1:1 ou retracé.

<sup>22</sup> Dans ce cadre, quelque 1 800 postes ont été concernés par le processus de réduction du personnel.

disposition de la Base logistique de l'armée ne permettent plus d'assurer les prestations logistiques requises. Jusqu'en 2011, le manque de personnel est de plus de 1 000 unités.

L'armée XXI n'a pas non plus entraîné, comme prévu<sup>23</sup>, une diminution des coûts d'exploitation comme conséquence de la réduction des effectifs de l'armée. Les dépenses pour l'instruction, par exemple, en rapport avec le système d'instruction plus complexe – modèle des trois débuts d'écoles de recrues et retour au rythme d'une année pour les services – ont considérablement augmenté, car ni le nombre des recrues à former ni le nombre des jours de service n'ont diminué. L'amélioration de l'instruction dans l'armée XXI avait un prix.

### **Evolution des frais d'exploitation**

Les conditions mentionnées ont entraîné une augmentation constante des frais d'exploitation et, par conséquent, un besoin nettement plus élevé de moyens financiers. Ce besoin accru est essentiellement dû aux raisons ci-après:

1. Les systèmes modernes, plus complexes et plus chers, requièrent des frais de maintenance bien plus élevés.
2. La réduction de leur nombre (pas d'équipements sur l'ensemble du territoire, réduction du nombre des unités) ainsi que le nouveau système d'instruction impliquent que les divers systèmes sont plus largement utilisés et entraînent ainsi des frais de maintenance plus élevés.
3. Avec la planification de mise hors service 2002, divers systèmes n'ont été liquidés qu'en partie. Les économies réalisées au niveau des frais de maintenance sont de ce fait plus modestes que prévu.
4. La réduction du personnel de la Base logistique de l'armée, qui prévoit encore de toucher 700 postes, implique une acquisition croissante de prestations à l'extérieur<sup>24</sup> – avec les conséquences correspondantes sur les coûts.

Dans ces conditions, l'objectif visé, soit un rapport de 55 à 45 %<sup>25</sup>, n'est plus réaliste. Cela aura des effets négatifs sur le niveau technologique de l'armée suisse.

### **Mesures d'optimisation**

L'objectif des mesures d'optimisation est de maintenir le plus haut possible le quota des investissements, tout en améliorant et en garantissant avant tout à long terme la fourniture de prestations logistiques pour la troupe. L'augmentation des moyens d'exploitation au détriment des investissements est perçue, une fois encore, comme une solution plausible à court et à moyen termes. A moyen terme, le crédit pour l'exploitation, l'infrastructure et le personnel va être augmenté de plus de 200 mil-

<sup>23</sup> Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception de l'armée XXI (Plan directeur de l'armée XXI), du 24 octobre 2001, p. 1041, Potentiel d'économie: «A la suite de la réduction de l'armée, les tâches des effectifs et le nombre de celles-ci diminueront.»

<sup>24</sup> Le rapport mandant – prestataires découlant des prestations obtenues par l'outsourcing doit être remplacé, à long terme, par un rapport fondé sur les principes de la communauté d'intérêts et de l'optimisation des dépenses entre partenaires et prestataires de service.

<sup>25</sup> Les données disponibles montrent que de nombreuses forces armées en Europe ont aussi des difficultés à améliorer, voire uniquement à maintenir, le rapport entre les dépenses d'exploitation et les dépenses d'investissement. Etant donné que chaque pays a ses propres méthodes et principes, il est problématique d'établir une comparaison directe.

lions de francs par année. Les conséquences sur le volume des investissements et sur le développement de nouvelles capacités, tout comme sur les besoins d'acquisitions de remplacement pour le maintien des capacités, doivent cependant être diminuées de la manière suivante:

- A court et à moyen terme (jusqu'en 2011), les objectifs politiques en vigueur doivent être maintenus, tout comme l'application du processus de réduction du personnel et la concrétisation du concept de stationnement de l'armée. La mise en œuvre de l'ED 08/11 doit aussi être achevée.

Les dépenses d'exploitation vont être réduites le plus possible grâce à des mesures d'optimisation. Les prestations qui font défaut, si on ne peut y renoncer, vont aussi être couvertes par un engagement ponctuel de la troupe. Pour les années 2009 et suivantes, un budget du matériel de remplacement et de l'entretien nettement plus élevé doit être prévu.

- Les prestations qui ne peuvent plus être fournies par la Base logistique de l'armée doivent être assurées par une acquisition externe de ces prestations. Les moyens financiers nécessaires pour l'exploitation sont redéployés. La planification des investissements va, par conséquent, être allongée, et les crédits demandés par les programmes d'armement vont être, en partie, réduits au cours de ces années.

Le 7 novembre 2007, le chef de l'armée a chargé ses subordonnés directs de la mise en œuvre des mesures d'optimisation.

Avec ces mesures, une amélioration de durée limitée peut être obtenue dans divers domaines partiels. Toutefois, les causes de ces problèmes *n'en sont pas* éliminées pour autant. A long terme (après 2011), il s'agira de recréer un équilibre entre les objectifs, les prestations et les moyens à disposition (finances, personnel).

#### **4.1.5 Processus d'armement**

##### **Crédits-cadres de plusieurs années pour les dépenses d'armement**

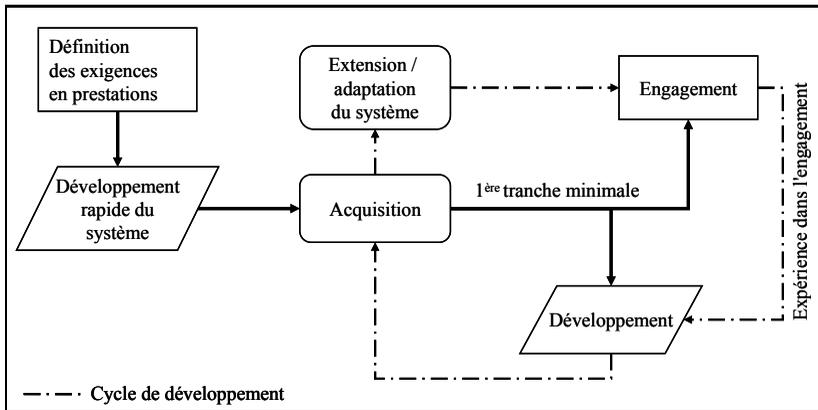
Selon la pratique actuelle, le Parlement, par le biais de ses commissions, n'exerce qu'une influence tardive sur le processus de décision, si bien que ce sont plutôt les points de vue d'ordre opérationnel que les aspects stratégiques qui sont pris en compte. Dans l'objectif d'améliorer la qualité de la planification par la garantie de la continuité du processus de planification et la réduction de l'effort global du Parlement et de l'administration, un concept a été élaboré en 2006 par le domaine Défense sur la possibilité d'introduire des crédits-cadres de plusieurs années au lieu de crédits d'engagement annuels. Cette proposition a été soutenue par plusieurs interventions parlementaires<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Interpellation CN Burkhalter D., du 10 décembre 2004: Investissements de l'armée. Crédits-cadres pluriannuels  
Motion CN Joder R., du 15 juin 2005: Armée. Pour une planification financière plus sûre  
Initiative parlementaire CN Burkhalter D., du 5 octobre 2005: Nouvelle procédure pour les programmes d'armement

Une sous-commission de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national étudie actuellement la question de crédits-cadres de plusieurs années et elle va formuler des recommandations à ce sujet à l'attention de la commission.

### Possibilité d'accélération des processus d'armement

Les projets d'armement moderne – en particulier en ce qui concerne le domaine de la conduite et de l'exploration – sont complexes et sont sujets à des changements technologiques rapides et perpétuels. L'évolution rapide de la technologie requiert des procédés particuliers d'acquisition, basés sur les éléments suivants: définition des exigences de prestations, développement rapide des systèmes, acquisition du volume minimal approprié pour l'engagement et le développement, acquisitions supplémentaires pour le développement périodique des systèmes ou leur adaptation technique.



Procédure particulière d'acquisition pour des projets modernes d'armement dans le domaine de la conduite et de l'exploration

Par une approche graduelle et une certaine réserve concernant le volume des acquisitions respectives, les risques seront plus facilement calculables et aussi plus défendables. Quelques risques devront être assumés au niveau technologique, l'évolution rapide de divers domaines technologiques impliquant une intégration permanente de nouvelles connaissances. De ce fait, une attente de systèmes totalement développés n'est pas possible.

#### 4.1.6 Politique d'armement du DDPS et stratégie du propriétaire de la Confédération

Le 28 mars 2007, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie du propriétaire pour les entreprises d'armement de la Confédération RUAG pour la période de 2007 à 2010. Il y souligne l'importance de ces entreprises pour l'accomplissement du mandat de politique de défense. La décision a été prise de renoncer à une révision des principes du Conseil fédéral concernant la politique d'armement du DDPS, du 29 novembre 2002.

Le Conseil fédéral attend que la RUAG maintienne sa compétitivité dans les domaines civils et militaires et qu'elle développe et renforce ses prestations sur le marché dans le but de renforcer ses domaines technologiques. Pour ses activités en faveur de l'armée, elle doit orienter ses capacités vers les domaines technologiques que la planification de l'armée définit comme essentiels ou qui sont nécessaires pour garantir la capacité d'exploitation des systèmes utilisés dans l'armée. Sur la base de son savoir-faire et de sa capacité de production, elle doit pouvoir apporter des contributions significatives pour garantir la montée en puissance de l'armée. Un élargissement de l'actionnariat n'est pas envisagé actuellement.

#### **4.1.7                      Privatisation de Swisscom – séparation de Swisscom et du DDPS**

Une raison – parmi d'autres – du refus opposé au printemps 2006 par le Parlement à la privatisation de Swisscom est la crainte que les besoins en matière de politique de sécurité de la Confédération et de ses partenaires ne puissent être garantis après une privatisation de l'entreprise. Dans le cadre des travaux du rapport «Développement de Swisscom» et du projet «Séparation DDPS - Swisscom», il a été défini que tous les partenaires de la coopération nationale en matière de sécurité devaient disposer des possibilités techniques leur permettant de communiquer rapidement entre eux et au sein de leur propre organisation, aussi dans le cas d'une situation particulière ou exceptionnelle.

Une séparation DDPS – Swisscom doit intervenir avec ou sans la privatisation de Swisscom. Elle a pour but d'assurer, dans toutes les situations, les fonctions nécessaires pour l'accomplissement des tâches des autorités chargées de la maîtrise de situations de crise, indépendamment de la forme juridique ou des conditions de propriété de l'entreprise Swisscom SA. Les coûts de cette séparation seront vraisemblablement très élevés. En plus des investissements, il faut aussi s'attendre, chaque année, à des frais supplémentaires de maintenance et d'exploitation.

Les deux éléments (développement de Swisscom et séparation DDPS – Swisscom) sont étroitement liés. Dans le rapport au Parlement sur le développement de Swisscom, les mesures à prendre pour répondre aux préoccupations formulées lors des débats au Parlement – essentiellement dans le domaine de la politique de sécurité – doivent être présentées.

#### **4.2                              Remplacement des avions de combat F-5 Tiger**

Pour assurer la capacité du service de police aérienne et la compétence en matière de combat aérien, la flotte des 54 avions de combat F-5 Tiger doit être remplacée. Ces avions conçus dans les années 70 dans la configuration suisse atteindront prochainement, après une trentaine d'années d'engagements, la fin de leur durée technique de vie. De plus, ils ne répondent plus aux exigences du combat aérien. Ils ne répondent plus non plus aux exigences technologiques minimales pour le service de police aérienne puisqu'ils ne peuvent voler ni de nuit ni en engagement tout temps. Leur mise hors service est prévue entre 2013 et 2015.

Pour préparer l'acquisition d'appareils de remplacement (un effectif plus réduit que les 54 Tiger, soit un remplacement partiel), cinq réunions informelles de planification ont été organisées jusqu'à aujourd'hui avec les entreprises Boeing, Dassault, EADS et Gripen International. Dans l'état actuel des connaissances, il s'avère que chaque entreprise peut offrir un avion capable de combler les lacunes que crée la mise hors service des F-5 Tiger.

Un scénario de service de police aérienne a été choisi et communiqué, car la capacité en termes de service de police aérienne est sollicitée journalièrement et est par conséquent déterminante pour le nombre minimum d'appareils requis. Les résultats des modèles de calcul transmis par les quatre entreprises ont confirmé les bases de calcul, les déductions, les estimations et surtout les expériences (réalisées lors d'engagements du type WEF) de nos Forces aériennes pour la fixation du nombre minimum d'avions qui est nécessaire pour garantir le service de police aérienne.

Le 27 juin 2007, le Conseil fédéral a habilité le DDPS à demander, dans le cadre du budget 2008, un crédit de 8 millions de francs pour le budget études de projets, essais et préparatifs d'achat (EEP) destiné au projet de remplacement des F-5 Tiger. Le projet débutera début 2008 par une demande d'offre aux entreprises. Au cours du deuxième semestre 2008, les essais de vol avec les quatre modèles d'appareils en lice sont prévus en Suisse.

L'acquisition des appareils de remplacement des Tiger est étroitement liée au projet de maintien de la capacité des F/A-18, qui est prévue au Programme d'armement 2008. Cela en raison notamment du fait que les deux systèmes doivent assurer, ensemble, pendant 15 ans au moins, la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien et le maintien de la compétence essentielle de la défense aérienne. En outre, il s'agit de maintenir et de développer des compétences minimales dans le domaine de l'exploration aérienne et de l'engagement air-sol.

Selon la planification, le projet de remplacement est prévu pour le Programme d'armement 2010. Le financement peut en être réalisé dans le cadre du plan financier. Comme compensation, il est prévu de renoncer à un programme d'armement en 2011.

## **5 Ressources**

### **5.1 Personnel de milice**

#### **5.1.1 Recrutement et aptitude**

L'année 2003 a vu l'introduction progressive du nouveau système de recrutement; il est devenu pleinement opérationnel en 2005. Le nombre des conscrits évalués lors du recrutement est passé de 23 432 en 2003 à 37 377 en 2006. Cela tient au fait que le recrutement n'est plus effectué par classe d'âge, mais dans les trois à douze mois précédant l'école de recrues. Cette façon de procéder a entraîné un effet de vague qui se stabilisera dès 2007.

Le taux d'aptitude au service militaire lors du recrutement a évolué entre 2003 et 2007: 68,5 % en 2003 (+ 19,6 % aptes au service de protection de la population), 62,8 % en 2004 (+ 19 % protection de la population), 61 % en 2005 (+ 16,5 % protection de la population), 64,6 % en 2006 (+ 16,4 % protection de la population) et 66,5 % en 2007 (+ 16 % protection de la population). De ces chiffres, il faut

retrancher les recrues qui ne finissent pas, définitivement, leur école de recrues. Depuis 2005, ce nombre est pratiquement stable. Des mesures de correction sont en cours d'implémentation, en application notamment du «Rapport du Conseil fédéral sur l'égalité face aux obligations militaires» (Postulat CE Wicki 05.3526). C'est le nombre des recrues formées qui est déterminant pour l'alimentation ordinaire de l'armée et pour la relève régulière de ses effectifs. En moyenne, on atteint 60 % des conscrits<sup>27</sup>.

Sur la période considérée, les formations actives de l'armée (formations astreintes aux CR) n'ont, de ce fait, pas toutes pu être alimentées complètement. Cela tient à trois paramètres:

1. Le nombre total des militaires formés (ER achevée) n'a pas pu couvrir les besoins (taux d'aptitude momentanément insuffisant, reports de l'ER, interruption de l'ER pour cause d'études, etc.).
2. La part des militaires en service long vient se soustraire au total des militaires formés, diminuant ainsi les effectifs pouvant être incorporés dans les formations en CR.
3. Le nombre et la taille des formations en CR ont augmenté (révisions périodiques de l'organisation de l'armée), accroissant ainsi les besoins en matière de relève.

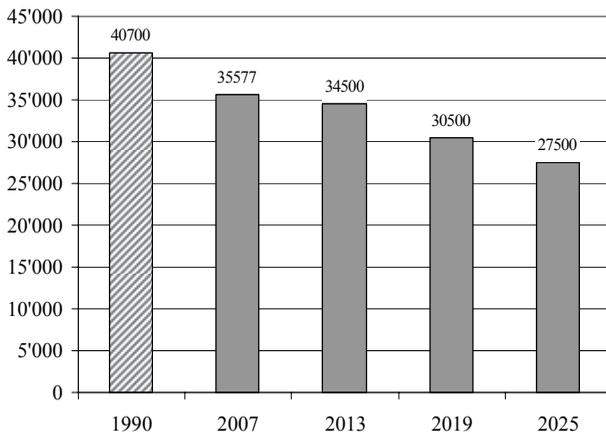
### 5.1.2 Effectifs

En 2007, l'armée avait un effectif global de 215 871 militaires incorporés et de 22 000 recrues et cadres en formation, dépassant ainsi de 8 % le cadre de 220 000 fixé par l'article 5 de l'organisation de l'armée (RS 513.1). Il y a là un déséquilibre marqué entre l'armée dite active et la réserve. L'effectif total de la première (sans les recrues) est de 208 845 militaires, soit 160 % de l'effectif réglementaire, alors que l'effectif de la seconde n'est que de 9 629 militaires incorporés, soit 15 % de son effectif réglementaire. Cela tient au fait que les militaires restent incorporés dans une formation d'active tant qu'ils n'ont pas accompli la totalité de leurs services d'instruction. L'étalement de l'accomplissement des CR (déplacement de service à une année ultérieure, requis en moyenne par 30 % des militaires astreints au CR) prolonge la durée d'incorporation dans l'armée active, augmentant formellement les effectifs de celle-ci. Si la réserve devait être activée, les effectifs manquants pourraient cependant être rapidement compensés par les militaires surnuméraires des formations d'active. La situation est tout autre pour ces formations: leurs sureffectifs actuels masquent l'insuffisance de leur capacité d'alimenter, à moyen terme, la relève.

<sup>27</sup> Dans l'armée 95, avec l'ancien système de recrutement (à peine une journée), environ 20 % des conscrits étaient déclarés inaptes au service et environ 20 % ne l'étaient qu'au cours de l'école de recrues.

### 5.1.3 Evolution démographique et conséquences

Le nombre des conscrits en âge d'être recrutés est, depuis longtemps, en baisse, comme le montre le tableau suivant:



Conscrits en âge d'être recrutés (données de 1990 à titre de comparaison)

Ces chiffres se fondent sur ceux de la natalité, mais n'intègrent pas les naturalisations. Si l'on admet que le taux de conscrits formés et effectuant du service militaire se stabilise à 60 %, on peut s'attendre à disposer de près de 22 500 militaires formés par année jusqu'en 2013/2015, puis de plus de 19 000 jusqu'en 2020, et de plus de 16 000 par la suite. Il en ressort qu'il faudra adapter la taille et/ou le nombre des formations de l'armée active. Au regard de l'organisation actuelle de l'armée, cela signifierait une réduction progressive de l'équivalent théorique de 20 bataillons<sup>28</sup> entre 2013 et 2019, suivie d'une autre réduction de même ampleur entre 2019 et 2025.

### 5.1.4 Cadres de milice

La situation en matière d'effectif des cadres est insatisfaisante, essentiellement dans la catégorie des officiers. Bien que la transformation de l'A 95 en A XXI ait permis de combler une partie des postes auparavant vacants, les effectifs actuels sont encore insuffisants. Le problème est sensible à deux niveaux:

- le nombre des nouveaux lieutenants ne couvre pas les besoins ordinaires de la relève. En moyenne, 1 000 lieutenants sont formés annuellement, alors qu'il en faudrait 1 240. Ce déficit ne se fait cependant pas encore sentir concrètement, car les chefs de section formés sous l'armée 95 sont en sur-effectifs dans les formations actives et combler encore les lacunes;
- le nombre des chefs de section qui acceptent de faire de l'avancement pour occuper des postes de commandement ou d'état-major est insuffisant. Ils

<sup>28</sup> Actuellement, l'effectif moyen d'un bataillon est d'environ 750 militaires

sont en moyenne 300, alors qu'il en faudrait 450. Ce déficit se fait sentir dans les effectifs des états-majors de bataillon.

La difficulté de trouver des officiers prêts à accepter de l'avancement est due essentiellement à trois paramètres:

- la diminution du nombre de recrues limite proportionnellement le nombre des cadres potentiels;
- la pression de la vie civile et de la vie professionnelle rend plus difficile l'acceptation de périodes supplémentaires de service; face à leur carrière, les candidats potentiels font face à des choix difficiles;
- la formation militaire de base est de plus en plus difficile à concilier avec la formation civile et avec la formation continue qui y est liée.

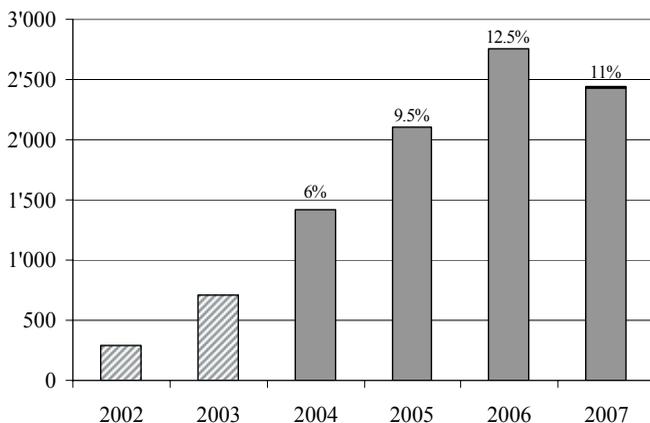
L'introduction du nouveau plan d'études des hautes écoles (adaptation au système de Bologne) complique davantage la coordination. Une recrue qui est reconnue apte à effectuer une école d'officiers doit quasiment accepter d'interrompre ses études durant une année pour parfaire sa formation militaire. Même si l'expérience personnelle ainsi acquise est précieuse et si les avantages financiers ainsi obtenus peuvent être intéressants, beaucoup de candidats de valeur hésitent à faire ce choix et n'acceptent pas l'avancement, se limitant à accomplir le minimum requis de leurs obligations militaires.

Ce problème n'est pas fondamentalement nouveau. Il s'est toutefois accentué en raison de la modification des valeurs et de la baisse individuelle de la volonté de s'impliquer personnellement.

### **5.1.5 Militaires en service long**

#### **Situation actuelle**

Le pourcentage des militaires qui ont accompli leur service d'instruction sans interruption (militaires en service long) a pratiquement doublé depuis 2004. La limite supérieure fixée dans la LAAM à 15 % de l'effectif d'une année de recrutement n'a cependant pas encore été atteinte, comme le montre le tableau suivant:



Militaires en service long: nombres absolus et en rapport avec les effectifs des années de recrutement (colonnes hachurées: nombres pour les deux années d'essai 2002 et 2003)

Le recul à 11 % constaté en 2007 est dû au fait que le futur militaire en service long a porté une plus grande attention à l'aspect de «l'accomplissement de l'apprentissage» lors du recrutement. L'expérience montre que les volontaires désirant suivre cette voie sont désormais en nombre suffisant. Le problème principal réside dans leur répartition sur les trois débuts d'écoles de recrues. Le but du système de service long était d'assurer une partie de la disponibilité opérationnelle de l'armée. Il était, de ce fait, nécessaire que le nombre de militaires disponibles reste constant et donc que les effectifs des écoles de recrues soient équilibrés tout au long de l'année. En réalité, la répartition par école de recrues est, en général, de respectivement 20 %, 40 % et 40 %. Le déficit chronique de la première ER (débutant en mars) est à mettre sur le compte du décalage entre la date de commencement de cette école et la fin des études secondaires ou des contrats d'apprentissage. Ce problème se retrouve aussi bien chez les recrues dites «normales» que chez les militaires en service long.

La limitation du contingent, la répartition sur trois débuts d'ER et l'affectation dans huit armes différentes font que les effectifs disponibles par domaine sont relativement faibles. Lors d'un engagement réel (engagement de sûreté ou aide en cas de catastrophe), les effectifs peuvent s'avérer critiques et doivent souvent être assez rapidement renforcés ou relevés par des troupes en CR, dans la mesure où celles-ci sont disponibles. Il n'y a encore aucun retour d'information fiable sur la manière dont la société civile et l'économie apprécient le système du service long. En principe, les recrues qui choisissent de faire ce service sont de deux catégories: celles qui souhaitent faire le service en une fois pour disposer ensuite librement de leur vie privée et de leur vie professionnelle, et celles qui choisissent cette option parce qu'elles sont momentanément sans engagement dans la vie civile.

Les militaires en service long n'arrivent pas à générer leurs propres cadres en quantité suffisante. Bien que le nombre de cadres potentiels soit passablement élevé dans leurs rangs, seuls 15 % acceptent de faire de l'avancement, alors que le taux est de 30 % chez les recrues traditionnelles. Ceux qui sont reconnus aptes à faire de l'avancement, notamment comme officiers, préfèrent généralement retourner dans le modèle standard (c'est-à-dire instruction de base, puis cours de répétition). C'est

généralement la durée totale du service long (600 jours pour un lieutenant) qui joue un rôle dissuasif. C'est pourquoi leur encadrement doit être assuré par des militaires de carrière ou des militaires contractuels.

### **Augmentation de la proportion des militaires en service long**

L'initiative parlementaire concernant le doublement de la proportion des militaires en service long<sup>29</sup> prévoyait de faire passer de 15 % à un maximum de 30 % la part annuelle des recrues effectuant leur service d'instruction sans interruption. Elle prévoyait en outre que les militaires en service long devraient également pouvoir être engagés à l'étranger dans le cadre de la promotion de la paix. Le 6 juin, le Conseil national a adopté l'initiative par 98 voix contre 46; le Conseil des Etats l'a rejetée le 20 septembre par 21 voix contre 13, mais a par contre adopté un postulat<sup>30</sup> de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats chargeant le Conseil fédéral d'examiner l'ensemble des questions après la concrétisation de l'étape de développement 2008/11 et d'établir un rapport en conséquence. Le 23 octobre 2007, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a présenté un postulat<sup>31</sup> qui va dans le même sens. A la demande de reprendre l'analyse dans le présent rapport, il n'est possible de préciser ce qui suit que sur la base des premières connaissances sommaires qui sont disponibles actuellement:

Lors de l'appréciation de la *constitutionnalité* du doublement de la proportion des militaires en service long, l'élément déterminant n'est pas seulement la part maximale de ces militaires, mais aussi leur mode d'engagement. Dans le cadre du traitement approfondi de l'initiative parlementaire, la problématique de la constitutionnalité doit être examinée par un spécialiste du droit constitutionnel.

L'augmentation de la proportion des militaires en service long devrait, du point de vue de la disponibilité et de la capacité à durer, améliorer la *capacité* de venir rapidement en aide aux autorités civiles. L'engagement des militaires en service long dans toutes les tâches liées à l'appui des autorités civiles et à la promotion de la paix augmenterait la marge de manœuvre de l'armée.

L'accroissement de la proportion des militaires en service long aurait des répercussions considérables sur la *structure de l'armée*. En cas de doublement de cette proportion, l'effectif de l'armée d'active serait réduit de près de 20 000 militaires. Cette réduction entraînerait la liquidation de 20 bataillons en CR de l'armée active (ou équivalent). Le nombre d'états-majors de Grandes Unités encore nécessaires ou à alimenter devrait être à nouveau examiné. L'augmentation *considérable* de la proportion des militaires en service long exige, de divers points de vue, un examen poussé et doit, dès lors, être envisagée actuellement comme étant au plus une option pour la période *qui suivra* la concrétisation de l'étape de développement 2008/11.

L'assurance de disposer, par le recrutement, d'un effectif satisfaisant, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, est la condition qui détermine l'utilisation de la marge de manœuvre qui doit être aménagée. Les effectifs devraient être répartis de

<sup>29</sup> 06.405 n Iv. pa. Groupe RL. Doublement de la proportion de militaires en service long. Rapport de la Commission de la politique de sécurité (CPS-N), du 13 février 2007

<sup>30</sup> 07.3556 Postulat. Proportion de militaires en service long. Commission de la politique de sécurité CE, 30 août 2007

<sup>31</sup> 07.3765 Postulat. Proportion de militaires en service long. Commission de la politique de sécurité CN, 23 octobre 2007

Le Conseil fédéral a proposé l'adoption du postulat, ce que le Conseil national a fait, le 20 décembre 2007, avec 104 voix contre 51.

façon équilibrée entre les divers débuts d'écoles de recrues. Tant que cela n'est pas garanti par des mesures incitatives, il s'agit de limiter, au besoin, la *liberté de choix* des militaires en service long en matière de modèle de service ou/et de période d'accomplissement du service.

Pour maintenir la capacité de l'élément de milice de l'armée, il serait important que la proportion des cadres en service long puisse être augmentée. Actuellement, la longueur de la période de service de ces cadres n'a rien d'attrayant. Le modèle des cadres en service long devrait donc être adapté.

Les *économies sur les coûts* qui doivent être réalisées dépendent de l'augmentation concrète de la proportion des militaires en service long. Ces économies seraient pratiquement absorbées par des dépenses supplémentaires (par ex. par des incitations financières, par la nécessité d'un personnel militaire supplémentaire). Dans l'ensemble, les économies directes n'auraient qu'une faible incidence sur le budget de la défense. Les raisons justifiant l'accroissement de la proportion des militaires en service long sont, avant tout, la fourniture plus rapide de prestations en faveur des autorités civiles, une plus grande souplesse ainsi que le soulagement de la charge assumée par une partie des militaires et de l'économie par une libération anticipée des obligations militaires.

Il faut souligner ici que le DDPS considère le doublement de la proportion des militaires en service long comme une éventuelle option à long terme<sup>32</sup>. Actuellement, la réalisation de l'ED 08/11 est au centre de ses préoccupations. Une augmentation rapide de la proportion des militaires en service long pourrait menacer la concrétisation systématique de cette étape de développement.

## **5.2 Personnel militaire**

Le processus de réorganisation de l'armée suisse, qui tient plus largement compte des menaces qualifiées de probables, a également des effets sur le personnel militaire. Les changements en rapport avec l'ED 08/11 auront aussi des répercussions dans le futur.

### **5.2.1 Officiers de carrière et sous-officiers de carrière (y compris pilotes militaires professionnels)**

L'armée XXI a provoqué un changement de profil professionnel: le cahier des charges des militaires professionnels est devenu beaucoup plus contraignant et comprend désormais aussi, en dehors des tâches liées à l'instruction, un plus grand nombre de tâches dévolues à la conduite, à la planification et à l'organisation. Le niveau plus élevé des exigences que doit assumer le personnel de métier et la charge accrue de travail qu'entraînent le modèle à trois débuts d'écoles de recrues par année ainsi que les effectifs en baisse dans le domaine de l'instruction, ont diminué le degré de satisfaction dans le travail, allant même jusqu'à provoquer des phénomènes

<sup>32</sup> Vers le milieu de la prochaine décennie, l'évolution démographique contraindra l'armée à adapter ses structures. Cf. également à ce sujet ch. 5.1.3.

de fatigue<sup>33</sup>. Force est aussi de constater que ces changements ont, depuis 2004, donné lieu à un nombre significativement plus élevé de démissions chez les officiers et sous-officiers de carrière. Alors que le nombre des démissions se limitait encore à 14 en 2003, il a atteint un record, jusqu'alors inégalé, en culminant à 38 en 2006.

Les raisons de ces départs sont le changement des conditions générales, l'insécurité sur l'avenir de l'armée, la diminution des prestations de l'employeur, le manque de perspectives ou les perspectives floues, et le déclin de la reconnaissance sociale de l'armée. Si l'on prend en compte les mises à la retraite, force est de signaler un recul des effectifs, depuis 2004, dans le corps des officiers et sous-officiers de carrière.

Par ailleurs, en 2007, on a aussi enregistré un nombre plus important de départs parmi les pilotes militaires professionnels (9 départs, état en septembre 2007). L'essor de la compagnie aérienne «Swiss» s'est particulièrement fait sentir et a probablement favorisé les départs.

### **5.2.2 Officiers/sous-officiers de carrière spécialistes et soldats de métier**

Les changements survenus dans les effectifs des officiers et sous-officiers de carrière spécialistes sont dus à d'autres facteurs. Cette catégorie de personnel est, dans sa majorité, issue de l'ancien Corps des gardes-fortifications. En raison de la réduction massive des ouvrages de fortification et des installations permanentes, un personnel de moins en moins nombreux est nécessaire pour entretenir et exploiter ces installations. Il en est résulté que près de 500 postes de militaires spécialistes ont été soit transformés en emplois civils et intégrés dans la Base logistique de l'armée (300 postes env.), soit liquidés sur la base d'un plan social (200 postes env.). Ce processus a très largement été mené à bien à la fin 2007.

### **5.2.3 Militaires contractuels**

Avec le modèle actuel de l'instruction, les militaires contractuels sont devenus une catégorie de personnel indispensable. Leur effectif a légèrement augmenté depuis 2004, pour atteindre 1 000 personnes environ en 2007.

Quelques-unes des conditions de base professionnelles des militaires contractuels ont changé depuis les essais pilotes des années 2002 et 2003; elles sont régulièrement revues et adaptées à la situation, en fonction des constatations et des expériences enregistrées. Ainsi, après avoir commencé par une centralisation de l'instruction de base et du perfectionnement des militaires contractuels au Centre d'instruction pour cadres contractuels, la décision avait été prise, en grande partie pour des considérations d'ordre personnel, de décentraliser l'instruction de base et le perfectionnement dans les formations d'application. L'expérience montre cependant que la solution de la décentralisation ne permettra d'atteindre que partiellement les objectifs d'une instruction et d'un perfectionnement uniformes et conditionnés par les

<sup>33</sup> cf. également à ce sujet le rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 10 octobre 2006 sur la mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction, p. 5 ss.

besoins liés aux exigences de l'engagement. Raison pour laquelle, à l'avenir, l'instruction de base devra être donnée de manière centralisée et uniforme par la FSCA.

## **5.2.4 Mesures introduites et mesures prévues**

Pour combler les diverses lacunes, le chef du DDPS et le chef de l'armée ont lancé un faisceau de mesures dans le but d'améliorer la satisfaction au travail par la prise de mesures concrètes dans quatre optiques majeures, à savoir:

- l'allègement des charges du personnel sur le front de l'instruction;
- l'arrêt des départs dans le personnel militaire;
- l'amélioration des conditions pour recruter du personnel militaire;
- le renforcement de la confiance en l'employeur.

En outre, le chef du DDPS a créé un organe consultatif temporaire pour le personnel militaire, placé sous la direction du secrétaire général du DDPS, dans le but de soutenir la communication dans le domaine du personnel et les processus, et de transcrire, à l'intention du chef de l'armée, les impressions, les appréciations et les propositions recueillies. Cet organe consultatif doit aussi contribuer à établir la confiance.

Suite aux problèmes qui sont apparus, un projet de développement d'un profil professionnel pour le personnel militaire a été lancé en 2005 et s'est terminé au printemps 2007. Il s'agissait, en particulier, de contrôler le profil professionnel et de créer des conditions permettant de relever les défis futurs. Ainsi, des aspects liés au recrutement du personnel et à l'augmentation de la satisfaction au travail ont été mis en lumière, et des mesures ont été prises en conséquence.

Une série de mesures ont déjà été appliquées:

- admission de lieutenants au programme d'études de bachelor de l'Académie militaire (ACAMIL), à l'EPFZ;
- financement de la «passerelle» menant au programme d'études de bachelor pour les militaires contractuels disposant d'une maturité professionnelle;
- admission à l'Ecole militaire 1 de l'ACAMIL, en tant que «troisième voie» (limitée jusqu'en 2010), d'officiers ayant terminé leur apprentissage, en complément au programme d'études de bachelor et au programme de diplôme;
- admission plus large de sous-officiers (caporaux, sergents) à l'Ecole des sous-officiers de carrière de l'armée (ESCA).

D'autres mesures et thèmes sont à l'étude:

- examen de la possibilité de faire reconnaître le stage d'instruction de base de deux ans à l'ESCA comme phase terminale du degré tertiaire B;
- examen d'une éventuelle poursuite des activités de l'Ecole militaire 1 après 2010;
- professionnalisation du processus de marketing pour le personnel militaire;
- mise sur pied d'une instruction militaire taillée sur mesure pour les personnes n'ayant pas suivi une filière traditionnelle.

D'autres nouveautés ont été introduites:

- la création d'un programme d'études de bachelor en avionique à l'Ecole zurichoise des hautes études, à Winterthur, pour les futurs pilotes militaires professionnels;
- le stage de formation de commandement III qui permet, depuis 2005, aux cadres supérieurs candidats d'obtenir à l'EPFZ un «Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management».

Le Conseil fédéral a conscience de la situation. Outre les mesures appliquées ou en cours d'élaboration, le chef du DDPS a approuvé, en 2006, le changement de statut de 389 postes à durée déterminée en contingents à durée indéterminée, ce qui devrait, avant tout, contribuer à alléger la charge assumée par le personnel sur le front de l'instruction. En outre, depuis 2006, une allocation spéciale – initialement limitée à fin 2010 – est versée au titre de mesure salariale en faveur du personnel militaire, destinée à le dédommager de charges ponctuelles supplémentaires et d'autres charges liées à l'armée XXI.

### **5.2.5 Recrutement du personnel**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le marketing du personnel militaire, fondé sur un concept de recrutement qui a été approuvé, s'est sensiblement intensifié. Dès le recrutement, une information sur les professions militaires est donnée par les commandants dans toutes les écoles et tous les cours et stages de l'armée. Pendant le stage central de formation pour les officiers, des représentants de l'Académie militaire et du domaine Gestion de l'engagement et de la carrière de la Défense présentent les possibilités professionnelles, et le nom des intéressés est systématiquement relevé. Lors de tous les salons des universités ainsi qu'à l'occasion de certains comptoirs et expositions publics, les métiers exercés au sein de l'armée sont présentés en collaboration avec l'Office fédéral du personnel.

Outre des adaptations dans le concept de recrutement, une prime d'engagement a été créée pour soutenir les efforts consentis pour recruter des officiers et sous-officiers de carrière. Cet instrument, limité provisoirement jusqu'à fin 2008, doit récompenser financièrement, par une prime de recrutement de personnel, les recrutements qui ont abouti.

L'Ecole militaire nouvellement créée pourra couvrir une partie des besoins en officiers de carrière. Bien que le nombre des participants à l'école soit réjouissant et que le nombre des demandes d'inscription soit soutenu, l'avenir de cette école doit aussi être envisagé dans le contexte de la formation globale en Suisse. Alors que le nombre des maturités gymnasiales n'a que légèrement augmenté en Suisse ces dernières années, celui des maturités professionnelles s'est considérablement accru et a sensiblement gagné en importance. Les sondages réalisés dans les stages de formation pour officiers montrent que plus de la moitié des futurs officiers sont au bénéfice d'une maturité gymnasiale ou professionnelle. Cela reflète clairement la tendance qui veut que les officiers de carrière doivent, en principe, avoir suivi une formation académique de base. Cela ne représente pas seulement un intérêt pour la politique du personnel, cela a aussi de l'importance pour la politique du marché du travail.

## 5.2.6 Adaptations structurelles

Les structures du domaine départemental Défense ont été revues en fonction de leur potentiel d'optimisation. Les adaptations structurelles effectuées par le regroupement de formations d'application et par la dissociation de certaines fonctions, ou par le transfert de postes et de personnes dans le domaine du quartier-général sur le front de l'instruction, montrent les efforts qui ont été fournis pour apaiser la situation qui prévaut dans le domaine de l'instruction.

## 5.2.7 Gestion de l'engagement et de la carrière

La commission chargée des carrières du domaine Défense, créée avec l'armée XXI, gère en particulier, dans ce processus, les admissions aux stages de formation complémentaire ayant une incidence sur la carrière, le perfectionnement dans des écoles et des académies de forces armées étrangères ainsi que la coordination selon les grades des carrières des militaires de milice et des militaires de métier. En outre, la commission prépare les décisions du chef de l'armée concernant les convocations à la formation d'état-major général et au stage de formation de commandement III. A partir du groupe d'engagement E3<sup>34</sup>, les postes militaires à pourvoir font l'objet d'une procédure interne de mise au concours des postes. A ce niveau, les décisions relatives à l'occupation des postes sont prises par les supérieurs hiérarchiques compétents. En ce qui concerne les fonctions plus élevées, la hiérarchie peut, au besoin, être soutenue dans sa prise de décision par une procédure de sélection adaptée.

Dans le domaine du développement des cadres, la planification a été développée en permanence depuis 2004. A l'échelon Défense, les postes-clés ont été définis et approuvés. Il s'agit, du point de vue de l'unité administrative, de positions stratégiquement importantes, pour lesquelles une planification appropriée de la relève doit être établie.

Avec le développement des cadres, il s'agit d'atteindre, en particulier, les objectifs suivants:

- occupation exemplaire, en temps opportun et en rapport avec le processus, de positions de cadres par des candidats ayant de bonnes qualifications;
- épuisement du potentiel interne des cadres par une planification rigoureuse des cadres;
- encouragement des capacités pour le marché du travail, la souplesse et la mobilité des cadres;
- augmentation de l'attrait du DDPS en tant qu'employeur par des mesures de développement appropriées.

<sup>34</sup> Les officiers de carrière titulaires d'une formation de base complète à l'ACAMIL (études sanctionnées par un diplôme de bachelor, stage sanctionné par un diplôme), ou titulaires d'un diplôme d'une Ecole militaire 2, qui ont achevé avec succès le stage d'instruction complémentaire I et qui sont engagés en qualité de commandant d'école remplaçant ou de chef de classe dans le commandement de la FSCA, ou qui exercent une fonction équivalente.

## 5.2.8 Perspectives

Des changements dans les besoins touchant les diverses catégories de personnel vont encore se produire en relation avec l'étape de développement 2008/11. Même si des conséquences positives ont, de prime abord, pu être constatées suite aux mesures qui ont été appliquées, il faut poursuivre les efforts consentis au niveau du marketing et adapter le processus de recrutement du personnel en fonction des changements que connaissent les conditions de base. Ainsi, des reports sur les militaires contractuels auront lieu en cas de besoin, avant tout par l'implication toujours plus importante des éléments de milice dans les écoles de recrues. Ce besoin aura plutôt tendance à diminuer et devra se répartir en fonction des effectifs du corps des officiers et sous-officiers de carrière. L'évolution de la situation au sein du personnel militaire est étroitement liée à l'évolution socio-économique et est aussi influencée par les mesures prises dans le cadre de la politique du personnel. Pour pouvoir engager et conserver un personnel de qualité et qualifié, l'armée doit être un employeur attrayant et être perçue comme tel.

## 5.3 Personnel civil

Dans le cadre de la réforme de l'armée suisse, les frais d'exploitation, et dès lors aussi les frais de personnel, ont dû être réduits au profit des dépenses d'armement. Par ailleurs, le programme d'allègement 2003 exigeait une nette diminution du contingent des postes. Cela a donné lieu, en complément aux fluctuations normales de personnel, à une réduction massive de 1 100 postes en l'espace de trois ans. Grâce à un soutien professionnel et à des mesures de remplacement de grande envergure (entre autres la création de sept Job Centers et d'un Support Center pour les collaborateurs ayant 55 ans ou plus et justifiant d'au moins 20 années de service), à une vaste offensive dans le domaine du perfectionnement, à une gestion cohérente et à des changements habiles de dispositions dans les exploitations, à une collaboration étroite avec les partenaires sociaux et à un plan social approfondi, seuls 23 licenciements ont dû être prononcés.

Le processus de réduction de personnel n'est cependant pas encore terminé. Jusqu'en 2010, la réduction touchera, chaque année, encore 250 postes. Suite au nouveau concept de stationnement de l'armée, les contrats passés avec les arsenaux cantonaux ont été dénoncés pour la fin 2006. Il en est résulté que, même sur le plan cantonal, près de 300 employés ont dû chercher un nouvel emploi. Grâce au bon travail des cantons et aux mesures généreuses de soutien instaurées par la Confédération, tant sur le plan des finances que sur celui des processus, cette réduction de personnel a également pu se dérouler dans de bonnes conditions.

Les mesures de réduction touchant le personnel n'ont pas été appliquées simultanément à la réduction du parc immobilier en fonction du concept de stationnement de l'armée et de l'effectif des systèmes et du matériel. Pour diverses raisons, l'augmentation prévue de l'efficacité, en raison, entre autres, de l'introduction de processus logistiques informatisés<sup>35</sup> au sein de la Base logistique de l'armée (BLA) et du domaine Défense, destinée à compenser la réduction de personnel, n'a pas encore pu

<sup>35</sup> Avec le projet Logistik@V, l'optimisation des processus doit aboutir à une augmentation de la productivité dans la création de prestations logistiques et à une baisse des dépenses d'exploitation.

se concrétiser. De plus, la complexité de la restructuration de la BLA a été sous-estimée. La baisse de la qualité dans la fourniture des prestations logistiques trouve ici son origine. Il faut néanmoins mentionner que les besoins précis en personnel dans les domaines des systèmes, du matériel et de l'infrastructure viennent tout juste de se faire sentir. Cela résulte du fait que le nombre exact des besoins n'a pu être enregistré qu'avec l'introduction du nouveau processus logistique qui a suivi le changement des conditions générales.

Le développement de nouvelles capacités exige un personnel supplémentaire qui ne peut être recruté qu'en partie dans le cadre de transferts internes, au sein du domaine départemental Défense. Le fait que les spécialistes nécessaires au développement technologique des compétences et des capacités dans le domaine départemental Défense ne sont pas en nombre suffisant vient encore compliquer l'affaire. Ainsi, les domaines exigeant une technologie de pointe ont besoin de recourir à des spécialistes externes dont la rémunération vient, de façon récurrente, augmenter les dépenses d'exploitation.

### **Evolution dangereuse de la situation dans le domaine du personnel civil**

Après que diverses mesures ont permis d'améliorer à nouveau la situation auprès du personnel militaire, la situation déjà critique dans laquelle se trouve actuellement le personnel civil devrait encore se détériorer sensiblement à moyen terme. En raison de son vieillissement, la structure des âges du personnel civil est problématique: au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la moyenne des âges se situait à 45 ans, alors que plus de 45 % du personnel civil avait au moins 50 ans. Au cours du second semestre de 2008, la caisse de pensions PUBLICA passera du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des contributions. Sur les 402 collaborateurs civils du domaine départemental Défense qui auront 60 ans ou plus le 31 mai 2008, 156<sup>36</sup> ont décidé, avant la date butoir du 30 novembre 2007, de profiter des conditions avantageuses que leur donne un départ anticipé à la retraite. Selon la situation, ce mouvement se poursuivra au cours des années à venir en raison des dispositions transitoires. A cela s'ajoute la fluctuation des plus jeunes collaborateurs qui tirent profit de la situation favorable de l'économie pour modifier leur parcours professionnel. En résultent, au niveau du personnel, des lacunes difficiles à combler, car le personnel jeune et adéquatement qualifié peut difficilement être recruté à court terme sur le marché du travail. Par ailleurs, il faut mentionner que le changement de système de primauté entraînera, en raison des taux élevés des contributions, des baisses de salaire qui ne peuvent être compensées que partiellement avec les augmentations du salaire réel annoncées pour le personnel fédéral. La diminution de l'attrait de la Confédération en qualité d'employeur et la situation économique actuelle ne sont pas favorables au recrutement et à la conservation de personnel bien qualifié.

Le besoin urgent d'agir au niveau du personnel civil est reconnu, et des mesures ont été prises. (voir les mesures d'optimisation, ch. 4.1.4).

<sup>36</sup> Ce nombre devrait encore grossir, mais dans une moindre mesure, car les collaborateurs disposant de délais de résiliation plus courts n'ont pas encore été pris en compte. Ce processus est encore en cours.

## **5.4 Immobilier**

### **5.4.1 Concept de stationnement de l'armée**

Le concept de stationnement de l'armée, fondamentalement axé sur l'ED 08/11, a défini les futurs besoins d'emplacements immobiliers et le nombre d'ouvrages et d'installations pour les domaines de l'instruction, de l'engagement et de la logistique, et une première répartition grossière des affectations a été faite. Ce nouveau concept de stationnement a été remanié avec les cantons au cours du premier semestre de 2005. L'affinage s'effectue, en cas de nécessité, dans le cadre de la planification de la concrétisation, par un traitement principalement régional et local des concepts d'affectation jusqu'en 2008. Ensuite, il sera décidé quels immeubles conserveront leur utilité et seront enregistrés dans le parc principal. Les objets qui ne figurent plus dans le parc principal sont affectés au parc à disposition et peuvent être vendus, voire loués.

### **5.4.2 Situation dans le domaine de l'immobilier**

#### **5.4.2.1 Stratégie immobilière du DDPS**

Avec la stratégie immobilière du DDPS, du 5 septembre 2005, le portefeuille immobilier du DDPS doit être géré avec des projets politico-stratégiques à l'échelon du département. L'objectif principal est d'obtenir une qualité stratégique de haut niveau des prestations de la gestion immobilière. Toutes les activités visent cet objectif et sont axées sur les trois objectifs suivants, qui en découlent:

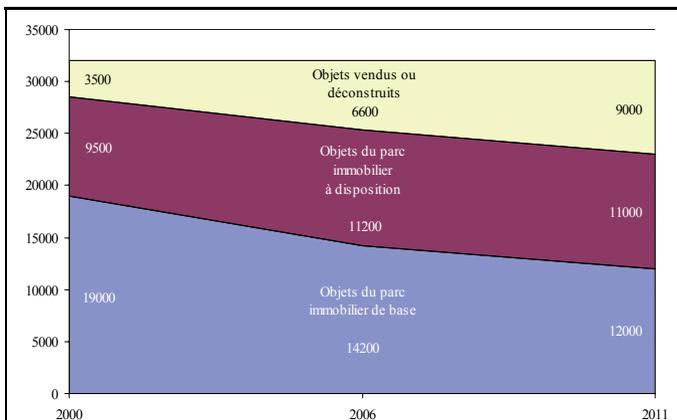
1. haut degré de satisfaction des besoins du DDPS en matière immobilière;
2. utilisation économe des ressources financières de la Confédération;
3. bonne satisfaction des exigences de la politique nationale.

#### **5.4.2.2 Parc principal**

Le concept de stationnement de l'armée, de juin 2005, définit le parc principal des immeubles que l'armée utilisera au-delà de 2010 dans les domaines de l'instruction, de l'engagement et de la logistique. Il s'agit là d'une planification grossière des sites.

Dans toute la Suisse, des concepts régionaux d'affectation pour toutes les constructions et installations militaires font désormais l'objet d'une mise au point. Ces concepts montrent quels objets présents sur un site seront utilisés à des fins militaires.

## Evolution du parc immobilier



Evolution du parc immobilier en fonction des objets

Jusqu'en 2011, le parc principal continuera de se réduire. Le parc à disposition, par contre, ne sera pas réduit à court terme. Avec la concrétisation du concept de stationnement, la sortie des immeubles du parc à disposition sera compensée par des immeubles de l'armée devenus libres.

### Le modèle du locataire

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) est en vigueur. Le droit régissant les finances de la Confédération a été totalement révisé, ce qui a entraîné diverses modifications le concernant. L'application du NMC implique la facturation des coûts de location bruts aux locataires internes, avec incidence sur les crédits. Ceux-ci, en tant que demandeurs, doivent par conséquent tenir compte en premier lieu des coûts du cycle d'utilisation, autrement dit des locations annuelles, dans leurs crédits de dépenses. Les budgets annuels des locataires déterminent l'ampleur des prestations dont ils jouissent.

#### 5.4.2.3 Parc à disposition

Les constructions et les installations appartenant à la Confédération qui, en raison du nouveau concept de stationnement de l'armée, ne servent plus à des fins militaires, sont enregistrées dans le parc à disposition.

## Parc à disposition, juillet 2007

---

Gros ouvrages souterrains (ouvrages d'artillerie, d'infanterie, etc.)	env. 80
Aérodromes (y compris les surfaces restantes)	8
Arsenaux, arsenaux extérieurs	env. 30
Baraquements	1 000
Ouvrages de combat et ouvrages de conduite	9 000
Routes, voies de circulation, ponts, téléphériques	400
Install. techn. (transfo, traitement des eaux usées, centrales de chauffage, etc.)	500
	<hr/>
	env. 11 000

---

### Stratégie pour la gestion du parc à disposition

La plus grande partie des immeubles du parc à disposition se trouve en dehors des zones à bâtir. Il s'agit, pour la plupart, de bâtiments spéciaux qui ne sont que peu adaptés à un usage civil. Les immeubles du parc à disposition ne peuvent donc pas être aliénés à court terme.

Le domaine armasuisse Immobilier gère le parc à disposition dans le but de réduire aussi rapidement que possible les coûts à un seuil minimum. C'est ce domaine qui décide quels objets ou quelles surfaces du parc à disposition doivent être vendus, remis en droit de superficie, déconstruits, désaffectés ou développés.

Afin de réduire les coûts liés au parc à disposition, il faut:

1. diminuer aussi rapidement que possible – où cela s'avère profitable économiquement – le parc à disposition;
2. réduire les normes d'exploitation;
3. dégager des recettes par des ventes, des locations externes et des remises en droit de superficie.

### Vente, droit de superficie, location

Les immeubles du parc à disposition qui ont un potentiel sur le marché sont entretenus et développés dans une optique de rendement. Ils sont mis sur le marché et vendus à ceux qui proposent la meilleure offre ou remis en droit de superficie.

Les constructions et les installations militaires ne peuvent être vendues, remises en droit de superficie ou louées qu'après avoir obtenu l'autorisation nécessaire pour leur changement d'affectation, selon les dispositions du droit de l'aménagement du territoire et les dispositions législatives spéciales y relatives.

En cas d'offres de même montant, et sous réserve d'obligations contractuelles d'autre nature, les offres doivent être prises en considération dans l'ordre suivant: unités administratives fédérales, cantons des sites concernés, communes, tiers.

Les prix de vente sont fixés sur la base d'estimations effectuées par des spécialistes de la Confédération ou de l'économie privée.

Toute remise d'objets à titre gratuit est exclue. La vente d'un immeuble ne s'effectue, en principe, que dans la mesure où le DDPS a reçu une offre acceptable.

## **5.5 Finances**

### **5.5.1 Nouveau modèle comptable**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, un nouveau type de comptabilité a été introduite dans toute la Confédération: il s'agit du NMC. La présentation des comptes correspond désormais à la comptabilité commerciale dans laquelle le bilan – c'est-à-dire l'état des avoirs – et le compte de résultat sont les éléments centraux.

La mise en activité de tous les systèmes SAP de l'unité administrative Défense a pu avoir lieu le 3 janvier 2007, conformément au calendrier prévu. Il s'agit, à présent, d'entamer les prochaines étapes dans le cadre du programme «Systèmes d'exploitation et logistiques Défense». Cela signifie qu'il faut regrouper en un seul système tous les systèmes SAP du domaine Défense et du DDPS.

### **5.5.2 Transparence des coûts**

Une partie importante du NMC est constituée par la comptabilité analytique. Une comptabilité analytique développée pour le domaine Défense à l'échelon de la direction de la défense est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, en phase de concrétisation, selon les normes, dans le système SAP de la défense, avec les caractéristiques spécifiques au domaine des subordonnés directs du chef de l'armée. Une plus grande transparence des coûts et de meilleures informations de conduite sont, à présent, au centre des préoccupations. La prise de conscience des coûts dans le domaine de la défense doit être davantage mise en avant, ce qui aura un effet positif sur l'usage économique des moyens financiers. Avec le NMC, tout le domaine Défense, y compris l'armée, peut, financièrement parlant, être dirigé de la même manière. L'enregistrement des dépenses et des ressources aide l'organe de direction dans ses prises de décisions, qu'il s'agisse de plans de renonciation ou d'extension de certaines prestations. Ces prochaines années, il sera important d'accélérer la mise sur pied de la comptabilité analytique et d'augmenter le degré de réalisation de la comptabilité analytique de la défense, et de poursuivre leur développement. La conduite de l'armée du point de vue financier et de la gestion d'entreprise doit rester au centre des préoccupations.

### **5.5.3 Rapport entre les coûts d'exploitation et les coûts des investissements**

Dans les comptes 2006 (domaine départemental Défense), les dépenses d'exploitation équivalaient à 63,2 %, les dépenses d'armement étant de 36,8 %. L'année précédente, le rapport entre ces dépenses était de 61,8 % pour 38,2 %. Le DDPS s'efforce de corriger ce rapport, de façon pondérée, de sorte qu'il penche en faveur des investissements («stratégie de transfert»), c'est-à-dire par une diminution des dépenses

d'exploitation<sup>37</sup>. Cet objectif devrait pouvoir être atteint par la réduction prévue de personnel jusqu'en 2010, d'une part, et d'autre part en liquidant des immeubles et du matériel devenus inutiles. De plus, à moyen et à long termes, les investissements devront être augmentés pour que le niveau technologique moyen fixé dans le plan directeur de l'armée soit atteint. L'utilisation intensive des systèmes (due avant tout à la renonciation d'acquies des surfaces) et l'acquisition de systèmes nouveaux et plus complexes entraînent une augmentation des coûts d'exploitation. Par ailleurs, l'instruction s'est intensifiée avec l'armée XXI; ici aussi, cela se répercute sur les coûts d'exploitation. Les mesures d'assainissement des finances fédérales, auxquelles tous les domaines doivent contribuer, compliquent les possibilités d'améliorer davantage ce rapport. La part des investissements est répartie à la baisse. Une stabilisation des dépenses d'investissements dans le domaine, dans une fourchette oscillant entre 37 % et env. 40 %, doit être un objectif à atteindre qui, du point de vue actuel – et au regard de la conjoncture internationale – devrait être qualifié de succès.

#### **5.5.4 Plafond**

Dans le message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allègement 2004, le plafond des dépenses accordé pour quatre ans (2004 à 2007) au domaine Défense avec le programme d'allègement 2003 a été confirmé jusqu'à fin 2008 et est prolongé actuellement jusqu'à fin 2011. Concrètement, et conformément au programme d'allègement 2003, le plafond 2004 à 2007 a été clôturé à la fin de 2004 et remplacé par le nouveau plafond des dépenses 2005 à 2008 (15,4 milliards de francs).

Les buts du plafond des dépenses sont l'accroissement de la souplesse, une allocation des moyens en temps opportun, ainsi que l'amélioration de la sécurité de la planification. Le plafond des dépenses permet aussi d'effectuer des redistributions qui se justifient au sein du domaine Défense – en l'occurrence entre les dépenses de personnel, de matériel et d'armement, et ce tant de manière fractionnée sur un an que d'année en année. Les effets de la souplesse du plafond des dépenses ont pu être constatés, entre autres, et de manière prospective également, dans le cadre du processus Budget 08/PFL09–11.

#### **5.5.5 Financement des programmes d'armement lors de la prochaine législature**

Lors de la prochaine législature, le financement du remplacement partiel des avions de combat F-5 Tiger sera le point marquant pour lequel le crédit d'engagement nécessaire doit être demandé dans le cadre du programme d'armement 2010. Par ailleurs, il s'agira de maintenir l'objectif du niveau technologique moyen pour lequel les principaux investissements doivent être placés dans le domaine de la conduite et de l'exploration.

La concrétisation des divers projets d'économies a épuisé, une fois encore, le potentiel libéré dans les dépenses d'exploitation des immeubles, systèmes et matériel

<sup>37</sup> Pour comparaison: en 1995, 47,8 % des dépenses concernaient les coûts d'exploitation et 52,2 % les dépenses d'investissements.

devenus inutiles ainsi que dans les dépenses de personnel du fait du processus de réduction, au profit des investissements. Les coupes importantes et couramment décidées, du fait qu'elles portent sur le court terme, ne peuvent pratiquement pas être inscrites ailleurs que dans les articles relatifs aux investissements (en priorité dans le programme d'armement). Si, ces prochaines années, l'armée doit participer aux efforts d'économies dans le cadre de contrôles des tâches ou d'autres «programmes d'économies», il s'agira de discuter des conditions de base auxquelles l'armée est soumise.

### **5.5.6 Conséquences des projets d'économie**

Durant la période allant de 2003 à 2007, et par rapport aux planifications initiales sous revue, le domaine Défense aura contribué, à raison de quelque 1,9 milliard de francs (par les programmes d'allègement 2003 et 2004, le blocage des crédits et les réductions ciblées), à l'assainissement des finances fédérales. Il en est résulté un retardement, voire une mise en danger, de la modernisation de l'armée et de l'obtention du niveau technologique prévu. De plus, ces dernières années, l'armée a vécu largement sur sa substance (réduction de personnel et des stocks, etc.). Dans ce contexte, la fourniture au quotidien des prestations de l'armée devient de plus en plus difficile.

## **6 Conclusions et perspectives**

En premier lieu, on constate que l'armée a fourni, lors de la dernière législature, les services que l'on attendait d'elle, qu'elle a concrétisé les restructurations liées à l'armée XXI, qu'elle a dû absorber des restrictions budgétaires et que le besoin de soutien des autorités civiles (Confédération et cantons) est resté constant. Dans le domaine de l'instruction, des améliorations ont été réalisées en ce sens que les formations professionnelles et des militaires en service long ont fortement déchargé les troupes en CR du poids des engagements subsidiaires, de sorte que l'instruction des formations a pu être optimisée.

L'étape de développement 2008/11 s'échelonnera, dès 2008, comme prévu. Cela doit garantir que l'armée, en parallèle à cette concrétisation et à l'introduction de nouveaux systèmes (entre autres le système d'information et de conduite des Forces terrestres), pourra fournir les prestations exigées d'elle – et qui sont déterminées par les dangers et les menaces qui marquent la situation. L'échelonnement de la concrétisation de l'étape de développement est d'autant plus important qu'en 2008, l'armée contribuera largement aux mesures de sécurité qui seront prises pour l'EURO 08.

En ce qui concerne le doublement des capacités pour les engagements de l'armée à l'étranger, demandé par le Parlement, il faut retenir qu'en raison des ressources en personnel, seules des prestations supplémentaires ponctuelles seront envisageables. Si l'on considère les conditions régissant les opérations actuelles et futures, comme la distance géographique, les éléments climatiques, le manque d'infrastructures dans les régions en crise et les problèmes d'approvisionnement entraînent des conséquences en matière de capacités de transport et de logistique. En marge d'un accroissement ponctuel, il est nécessaire de procéder à un examen global de l'engagement militaire de la Suisse à l'étranger. Il s'agit de tenir compte du fait que ces engage-

ments sont profitables pour l'armée suisse sur le plan des expériences qu'elle peut en tirer lors d'engagements et sur celui du transfert de connaissances.

Durant la période sous revue, l'armée a principalement dû faire face à des difficultés dans le domaine des ressources. La réduction des dépenses pour la défense nationale, qui a commencé au début des années 90 (à un niveau supérieur à 6 milliards de francs), s'est poursuivie jusqu'en 2006. Les chiffres inscrits au plan pour la période allant de 2008 à 2010 prévoient un renversement de tendance, mais il ne s'agit, finalement, que de prévisions. En l'espace de 25 ans, la part des dépenses de la Confédération au titre de la défense a diminué de près de deux tiers, soit de 22 % à moins de 8 % (à peine plus de 14 % en 1995). Cette diminution est due en premier lieu à une augmentation des dépenses dans d'autres domaines d'activités de l'Etat, mais comporte également une réelle diminution des dépenses au niveau de la défense nationale. Si l'on tient compte de l'inflation, les dépenses en faveur de la défense nationale ont baissé de plus de 40 % depuis 1990. Globalement, la défense nationale a dû être assurée, entre 2003 et 2007, avec plus de 1,9 milliard de francs de moins que ce qui avait été annoncé initialement, et ce suite à des changements dans les plans de financement, dans les programmes d'allègement 2003 et 2004, et dans les blocages des crédits. Bien entendu, cette évolution a causé quelques difficultés qui n'ont pu être aplanies que partiellement avec l'introduction du plafond des dépenses (prolongé jusqu'à fin 2011). Pour pouvoir remplir ses missions à l'avenir également, l'armée doit continuer de moderniser son équipement et pouvoir aussi effectuer de grosses acquisitions (par ex. le remplacement partiel des F-5 Tiger par un plus petit nombre de nouveaux avions). L'armée ne pourrait plus contribuer davantage aux programmes d'économies par des adaptations structurelles limitées dans les paramètres de base existants (système de défense nationale, missions de l'armée, profil de prestations, niveau technologique).

Pour les quatre prochaines années, la priorité est mise sur la consolidation des structures de l'armée. Pour ce faire, le DDPS s'efforcera de trouver des solutions aux problèmes de personnel mentionnés dans le présent rapport (difficultés dans le recrutement de cadres professionnels et de cadres de milice ainsi que dans le recrutement du personnel civil). Au regard de cette problématique, le DDPS a déjà pris des mesures dont les effets devraient se faire sentir au cours des prochaines années.

L'armée s'adaptera aux conditions actuelles et futures en prenant différentes mesures. Elles seront mises en œuvre de manière échelonnée et concernent une externalisation de tâches qui ne font pas partie des prestations essentielles de l'armée, des limitations raisonnables au niveau utilisation et exploitation, le report temporaire de projets et la liquidation de véhicules et d'équipements où cela s'avère approprié du point de vue économique. Dans l'ensemble, il s'agit d'atteindre à nouveau un équilibre entre les objectifs, les moyens et les prestations et, après 2011, d'optimiser le développement de nouvelles capacités de manière à rétablir une bonne proportionnalité entre les dépenses d'exploitation et les dépenses d'investissements.