

10.000

Rapport sur l'armée 2010

du 1^{er} octobre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le Rapport sur l'armée 2010 conformément au Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 23 juin 2010.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent rapport passe d'abord en revue les étapes de développement d'Armée 61 jusqu'à aujourd'hui. Il propose ensuite un compte rendu dans lequel sont exposés les prestations et les engagements réalisés par l'armée actuelle. Ce compte rendu met en lumière le déplacement des priorités vers les engagements probables dans le domaine de l'instruction. Concernant les engagements, il souligne le fait que l'armée a rempli ses missions : la disponibilité a été assurée en permanence et les engagements ordonnés ont tous été réalisés. Il se penche ensuite sur les lacunes constatées, telles que le manque de personnel pour l'instruction de base et l'entretien du matériel (logistique), les problèmes d'infrastructure (parc immobilier) ainsi que ceux concernant les finances qui aujourd'hui ne correspondent plus aux prestations que l'armée doit fournir. Parallèlement, il présente les mesures déjà mises en œuvre ou prévues à court terme pour combler ces lacunes.

En référence au rapport sur la politique de sécurité, le rapport sur l'armée expose les menaces et dangers pour lesquels des prestations de l'armée sont nécessaires. Il en déduit les conséquences pour cette dernière, à savoir le maintien et le développement de la défense comme compétence-clé, l'importance croissante de l'alerte précoce, la garantie de la capacité à durer, une planification des forces armées orientée sur les compétences ainsi que la nécessité de collaborer avec des partenaires à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Il en résulte un profil des prestations de l'armée.

Sur la base de ces conclusions, le présent rapport décrit un modèle de base de l'armée reposant sur les conditions-cadres fixées dans la Constitution fédérale, à savoir la neutralité, le principe de l'armée de milice et l'obligation générale de servir. Ce modèle tient également compte de l'évolution démographique et des possibilités de relève des cadres.

En ce qui concerne les prestations de l'armée, il convient de poursuivre le report des priorités de la défense vers une mission de protection globale. Il y a lieu par ailleurs d'élever le nombre et la qualité des engagements de promotion de la paix, ceci en concentrant l'effort principal sur l'engagement de moyens de qualité élevée pour lesquels il existe un réel besoin.

Le modèle de base de l'armée prévoit en principe la réalisation aussi complète que possible du profil des prestations. En matière de défense, il convient de maintenir et de développer cette compétence-clé qui demeure la capacité centrale de l'armée. Les formations actives sont entièrement équipées et le remplacement partiel des Tiger est effectué. Les besoins accumulés en entretien pour les immeubles sont réduits dans toute la mesure du possible. Les différentes possibilités de réaliser des économies doivent permettre de stabiliser les besoins financiers de l'armée au montant actuel de 4,4 milliards de francs (plus le renchérissement) et de garantir à moyen terme un rapport adéquat entre les coûts d'exploitation et les coûts d'investissement. Cela signifie une coupe massive par rapport aux besoins effectifs actuels. Pour finir, le rapport présente les jalons du développement de l'armée.

Table des matières

Condensé	2
Liste des abréviations	6
1 Motif	7
2 Développement de l'armée	8
3 Rapport sur l'état de la situation	15
3.1 Prestations de l'armée et de l'administration militaire	15
3.1.1 Instruction	15
3.1.2 Engagements	16
3.2 Doctrine	17
3.3 Organisation de l'armée et personnel de milice de l'armée	18
3.4 Organisation du domaine de la Défense	21
3.5 Instruction	22
3.6 Équipement et matériel	24
3.7 Logistique	27
3.8 Personnel	30
3.9 Finances	31
3.10 Infrastructure	33
3.11 Aide au commandement	35
3.12 Environnement écologique	36
3.13 Conséquences pour le développement de l'armée	37
3.14 Comparaison avec d'autres forces armées	38
3.14.1 Comparaison sur le plan quantitatif	38
3.14.2 Appréciation sur le plan qualitatif	42
4 Menaces et dangers, leurs conséquences pour l'armée	44
4.1 Le contexte sous un angle militaire	44
4.2 Illustration des menaces et des dangers	45
4.2.1 Catastrophes	45
4.2.2 Événements à l'étranger avec des conséquences pour la Suisse	45
4.2.3 Contrainte ou chantage	46
4.3 Défense contre une attaque militaire	47
4.4 Vulnérabilité de la Suisse et prestations de l'armée	47
4.5 Conséquences pour l'armée	49
5 Profil de prestations de l'armée	51
5.1 Missions de l'armée	52
5.2 Profil de prestations	52
6 Modèle de base de l'armée	59
6.1 Conditions générales	59
6.1.1 Neutralité, système de milice et service militaire obligatoire	59
6.1.2 Évolution de la société	60

6.1.3 Ressources	60
6.2 Instruction	61
6.3 Prestations	62
6.3.1 Mise en œuvre au sol	63
6.3.2 Mise en œuvre dans les airs	64
6.3.3 Aide au commandement	65
6.3.4 Logistique	66
6.3.5 Promotion de la paix et service d'appui à l'étranger	67
6.4 Modèle de base	70
6.5 Possibilités de réaliser des économies	72
6.5.1 Renoncement à un équipement complet et généralisé des formations prévues pour appuyer les autorités civiles	73
6.5.2 Niveau d'équipement et niveau technologique	73
6.5.3 Renoncement à la réduction des besoins accumulés en assainissement des biens immobilier	74
6.5.4 Réduction d'autres emplacements et infrastructures	74
6.5.5 Autres mises hors service	75
6.5.6 Modèles de services et réduction du nombre de jours de service	75
6.5.7 Réduction de la composante 'Défense'	76
6.5.8 Réduction de l'effectif de l'armée	77
6.5.9 Coopération internationale	78
6.5.10 Renonciation au remplacement partiel des Tiger	79
6.5.11 Nouveau régime concernant les prestations d'appui à des activités civiles et des activités hors du service	79
6.6 Militaires en service long	80
6.6.1 Avantages des militaires en service long	80
6.6.2 Inconvénients des militaires en service long	80
6.6.3 Aspects financiers	81
6.6.4 Système d'incitation pour le service long	82
6.7 Aspects juridiques	82
6.7.1 Bases légales	82
6.7.2 Avis de droit du professeur Rainer Schweizer	83
7 Développement de l'armée	84
7.1 Des valeurs sûres	85
7.2 Valeurs de référence du développement de l'armée	85
7.3 Suite de la procédure et phase de transformation	88
Annexe 1	Aperçu des finances
	90
Annexe 2	Glossaire
	91

Liste des abréviations

bat aide cdmt br	bataillon d'aide au commandement des brigades
bat chars	bataillon de chars
bat inf	bataillon d'infanterie
bat inf méc	bataillon d'infanterie mécanisé
bat log	bataillon logistique
br	brigade
CA	corps d'armée
CR	cours de répétition
DFE	Département fédéral de l'économie
div	division
ED 08/11	Étape de développement 2008/11
esca av	escadre d'aviation
FA	Forces aériennes
FEM (WEF)	Forum économique mondial
FOAP	formation d'application
gr art	groupe d'artillerie
gr eg DCA L	groupe d'engins guidés de DCA légère
mil	militaire
NBC	nucléaire, biologique, chimique
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PDA	Plan directeur de l'armée
PIB	produit intérieur brut
RAPOLSEC	Rapport sur la politique de sécurité
rég ter	région territoriale
sdt	soldat
séc mil	Sécurité militaire
TIC	technologie de l'information et de la communication
trp ADCA	troupes d'aviation et de défense contre avions
UE	Union européenne

Rapport

1 Motif

Les discussions portant sur la politique de sécurité débouchent souvent sur des débats concernant l'armée et ses missions, l'importance du système de milice, le montant qu'il convient de fixer pour les dépenses consacrées à la défense nationale et les engagements armés à l'étranger dans le cadre d'opérations de promotion de la paix : l'armée, si elle est un instrument de la politique de sécurité, est aussi une institution essentielle du pays qui, en raison du système de milice sur lequel elle se fonde, concerne une bonne partie des Suisses et des Suissesses. En tout état de cause, c'est un sujet public.

Lors de l'élaboration du rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse¹ – un rapport qui ne se limite pas à l'armée, mais couvrant l'ensemble du domaine de la politique sécurité – il est clairement ressorti des discussions qui ont eu lieu au sein du public et au Parlement qu'un rapport sur l'état de l'armée et sur ses perspectives d'avenir était souhaitable, pour ne pas dire indiqué.

Plusieurs raisons justifient ce rapport. Tout d'abord le fait que le plan directeur de l'Armée XXI aura bientôt dix ans. Depuis son entrée en vigueur, des choses ont changé au sein de l'armée et dans son environnement. Plusieurs changements étaient prévus, d'autres sont dus aux circonstances. Ainsi, quelques années seulement après le lancement de la réforme Armée XXI, des modifications sont intervenues avec l'étape de développement 2008/11. Les moyens financiers disponibles ont diminué alors que la réduction espérée des dépenses d'exploitation de l'armée n'a pas encore pu se concrétiser. Malgré une diminution des effectifs², la moyenne annuelle des jours de service est pratiquement restée constante. Le processus pour la carrière des cadres a été simplifié, mais les militaires prêts à embrasser une carrière dans l'armée sont encore trop peu nombreux par rapport à ce qui était escompté. C'est une des raisons principales pour lesquelles l'armée ne peut plus alimenter suffisamment son effectif, les classes d'âge ayant, au surcroît, diminué. Les moyens financiers faisant défaut, les besoins en assainissement et en maintenance des immeubles ne peuvent plus être couverts. La structure du personnel du DDPS ne peut pas s'adapter aussi rapidement que l'exige la technologie du matériel d'armement et des systèmes de gestion qui ont été acquis.

Des mesures sont nécessaires pour venir à bout de ces problèmes. Mais avant de prendre des mesures, il s'agit de bien tenir compte du fait que tout changement de cap doit se faire avec circonspection lorsque l'on pilote une organisation aussi grande que l'armée. Cette nécessité est encore renforcée par le fait que les citoyens électeurs – en tant que contribuables – et les militaires de milice sont concernés. La situation de l'armée ne permet pas de consacrer entièrement les prochaines années à la consolidation du changement qui s'est opéré jusqu'ici et de renoncer à de nouvelles adaptations. Sa nature même interdit aussi de procéder sans cesse et presque en permanence à des réformes sans phases intermédiaires de consolidation.

¹ Rapport du 23 juin 2010 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse

² Selon le décompte des effectifs de l'armée 2010 (jour de référence 1^{er} mars 2010), annexe 3 Développement de l'armée par groupe de grades et catégorie de personnel, 174 299 militaires étaient incorporés en tant qu'actifs. L'effectif réglementaire était de 133 981.

Le présent rapport concrétise le développement de l'armée tel qu'il est décrit dans le rapport sur la politique de sécurité. Il ne s'agit pas d'un plan directeur de l'armée mais d'un rapport présentant l'état des lieux et le développement de l'armée, établi sur la base de la Constitution fédérale et en concordance avec le rapport sur la politique de sécurité 2010. Les conceptions détaillées relatives à des domaines particuliers seront élaborées ultérieurement, tout comme d'éventuelles propositions de modifications de la législation militaire.

En ce qui concerne le développement de l'armée, il s'agit de mettre en adéquation les nécessités de la politique de sécurité, les impératifs politiques et les possibilités financières. La politique de sécurité et la politique militaire ont toujours dû concilier deux notions : durabilité et changement. Tel est le cas actuellement et le présent rapport doit servir de base à ces considérations.

2 Développement de l'armée

Entre 1961 et 2011, des adaptations de l'armée ont été nécessaires à plusieurs reprises pour faire face aux changements fondamentaux de la politique de sécurité, aux développements techniques concernant la tactique, aux besoins de l'économie et aux réductions budgétaires. Ce processus d'adaptation se poursuit. Nous retraçons brièvement dans les lignes qui suivent le chemin parcouru depuis l'Armée 61 jusqu'à l'étape de développement 2008/11.

Armée 61

L'Armée 61 était faite pour répondre à la menace provenant de la guerre froide. Elle a duré plus de 30 années (de 1962 à 1994) au cours desquelles elle a été adaptée et améliorée à maintes reprises. Le signe caractéristique de l'Armée 61, était le dispositif de défense généralisé et échelonné en profondeur qui combinait la défense du territoire par l'infanterie et des éléments de la conduite mécanisée du combat. Les troupes d'aviation et de défense contre avions assuraient une défense aérienne dense et l'appui aérien aux Forces terrestres.

Malgré l'amélioration continue de l'équipement et de l'armement, nombre de lacunes sont apparues au cours des années 80. Si l'on est parvenu, même avec du retard, à combler celles de l'armement, la conduite opérationnelle tactique de la défense était trop rigide pour s'adapter. Le concept d'engagement n'admettait que la possibilité d'une attaque ennemie à travers le Plateau. Il ne laissait que peu de flexibilité. La lente capacité de mise en marche de l'armée de milice constituait un autre point faible, étant donné les délais de préalerte de plus en plus brefs. Il a pu être en partie corrigé à la fin des années 80 par la création des formations d'alerte.

Les engagements subsidiaires d'appui aux autorités civiles consistaient à protéger des manifestations et des ouvrages (conférences internationales, surveillance des aéroports à la suite d'attentats, surveillance de représentations étrangères) et à maîtriser des catastrophes comme les inondations en 1987 ou la tempête Vivian en 1990).

Depuis 1953, l'armée suisse a effectué des engagements de promotion de la paix à l'étranger, tout d'abord en Corée, puis dans d'autres régions en crise (1989–1990 en Namibie, à partir de 1990 au Proche-Orient, de 1991 à 1994 au Sahara occidental).

Armée 95

Le manque de flexibilité dans la conception de la défense par rapport aux systèmes d'armes modernes qui ont vu le jour dans les années 80 et le changement fondamental de la situation avec la fin de la guerre froide étaient l'occasion de procéder à une transformation de l'armée pour en améliorer la multifonctionnalité et la rendre plus rationnelle sur le plan économique. Des éléments de l'armée servant à appuyer les autorités civiles en cas d'augmentation de la menace ou lors de catastrophes ont été renforcés. Le gros de l'armée est cependant resté concentré sur la défense contre une attaque militaire massive. Avec le concept de la défense dynamique du territoire, l'armée s'est détachée de la conduite généralisée du combat, ce qui lui a permis de correspondre au concept de priorisation en fonction de la menace. En matière d'équipement et d'armement, la tendance était toujours à la diminution de la quantité au profit de la qualité. L'équipement de l'armée restait assuré sur l'ensemble du territoire ; chaque compagnie disposait de son matériel.

La mise en œuvre complète de la défense dynamique du territoire aurait exigé l'acquisition d'un nombre considérable de systèmes d'armes (missiles pour l'artillerie, systèmes air-sol³ etc.), ce qui n'a pas été réalisé. En revanche, le niveau de qualité de l'infrastructure d'instruction a pu être sensiblement augmenté, en grande partie grâce à l'utilisation de simulateurs.

Avec l'Armée 95, on a introduit le terme *d'engagements subsidiaires (de sûreté)*. Alors qu'auparavant, l'appui accordé aux forces de police civile s'inscrivait généralement dans la catégorie « service actif », la nouvelle forme juridique du service d'appui a considérablement facilité les choses. Parallèlement, les besoins d'appui des autorités civiles par l'armée ont augmenté, en particulier dans le domaine de la surveillance des représentations étrangères et de l'appui au Corps des Gardes-frontière, ce qui, en plus du rythme bisannuel des cours de répétition, a engendré des retards dans l'instruction des formations engagées provoquant un mécontentement au sein des formations de milice. L'aide militaire en cas de catastrophe a montré son efficacité, en particulier lors des inondations de l'an 2000 (Gondo).

L'engagement de l'armée en faveur de la promotion de la paix a été élargi durant cette phase, avec des engagements de contingents en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ainsi que de nombreux engagements de militaires, par exemple en tant qu'observateurs au profit de l'ONU.

Armée XXI

L'Armée XXI, basée sur une conception fondamentalement nouvelle, avait pour mission de répondre à la situation de la menace, aux besoins de l'économie, au changement accéléré en matière de technique et de tactique et aux lacunes de l'Armée 95 (rythme bisannuel des cours de répétition, manque de cadres). Les caractéristiques principales de l'Armée XXI étaient la multifonctionnalité, la modularité (constitution de formations d'engagement axées sur la tâche respective du moment), la disponibilité échelonnée et l'interopérabilité. L'une des nouveautés de l'Armée XXI a été la nécessité clairement exprimée d'une montée en puissance pour repousser une attaque militaire, mais à l'inverse aussi un plus haut degré de disponibilité pour les engagements au pied levé, en s'appuyant sur des militaires de carrière

³ La capacité des Forces aériennes pour appuyer les troupes au sol a été abandonnée avec la mise hors service de l'avion de combat Hunter en 1994 dans l'intention de la reconstituer ultérieurement.

(avant tout de la Sécurité militaire) et des militaires en service long, lesquels accomplissent leurs obligations militaires d'une seule traite. Une autre nouveauté : la distinction faite entre les formations actives et les formations de réserve. Le principe de l'équipement généralisé a été abandonné pour des raisons financières : un pool était chargé de fournir aux formations le matériel et les véhicules requis.

Le concept de la défense dynamique du territoire a été maintenu, mais avec une forte réduction des moyens engagés. Les formations de l'infanterie territoriale constituées dans le cadre de l'Armée 95 ont été dissoutes au profit du principe de la multifonctionnalité. Les engagements subsidiaires de l'armée devaient continuer de combler les lacunes des instruments de sécurité civils. Quant au concept de sûreté sectorielle, il a été mis au point pour répondre aux besoins de stabilisation qui peuvent apparaître en cas d'augmentation de la menace. L'interopérabilité visait à permettre la coopération à l'échelon international.

Les engagements subsidiaires ont constitué la charge de base des engagements militaires. L'appui complet accordé aux forces de police civile dans la protection des représentations étrangères s'est poursuivi, mais vers l'année 2010, un transfert des compétences des troupes en CR au personnel professionnel de la Sécurité militaire et aux militaires en service long a commencé à se dessiner. Entre 2004 et 2007, l'armée a reçu plus de 160 demandes d'aide en cas de catastrophe provenant de dix cantons de toutes les régions du pays.

Durant cette phase, la promotion de la paix a été quantitativement consolidée pour se stabiliser à une participation de quelque 270 militaires dans diverses régions en crise.

Étape de développement 2008/11

L'étape de développement 2008/11 met encore plus l'accent sur les engagements probables, en l'occurrence l'appui subsidiaire aux autorités civiles. Les prestations que l'armée doit fournir n'ont pas fondamentalement changé par rapport à celles de l'Armée XXI. La capacité de défense contre une attaque militaire a encore été réduite un peu plus. La raison tient à l'évolution de la menace et aux ressources financières.⁴ Il en est résulté principalement une réduction supplémentaire du nombre des formations de blindés, de l'artillerie, de la défense contre avions ainsi que des coupes au niveau de l'infrastructure. Par contre, la nécessité d'assurer la disponibilité exigée a entraîné une augmentation du nombre de bataillons d'infanterie. La concrétisation de cette étape a débuté le 1^{er} janvier 2008 et s'achèvera le 1^{er} janvier 2011.

Dans le domaine des engagements subsidiaires, les formations de milice ont été déchargées de la surveillance des ambassades (et déjà auparavant du renforcement du Corps des gardes-frontière) tandis que des formations de la Sécurité militaire et des militaires en service long sont toujours engagés. Pour les grandes manifestations comme le WEF ou le Championnat d'Europe de football en 2008, des formations de milice continueront d'être engagées. La réduction des effectifs de l'armée exige aussi une plus grande retenue par rapport aux engagements d'appui selon l'ordonnance réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service.

⁴ Les programmes d'allègement 2003 et 2004 ont donné lieu à des réductions de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs par année pour la défense nationale.

Le doublement prévu du contingent destiné à être engagé dans la promotion de la paix n'a pas pu se concrétiser.

Tableau récapitulatif des paramètres des quatre différentes organisations de l'armée

	Armée 61 (état au 1.1.1990)	Armée 95 (état au 1.1.1995)	Armée XXI (état au 1.1.2004)	ED 08/11 (état au 1.1.2011)
Effectif de l'armée (prescriptions légales)	625 000	400 000	total max. 220 000 : 120 000 actifs 80 000 réserve 20 000 recrues	total max. 220 000 : 120 000 actifs 80 000 réserve 20 000 recrues
Effectif réglementaire officiers	45 000	36 000	20 000	19 800
Effectif réglementaire sous-off	110 00	64 500	30 000	27 500
Effectif réel	781 500 ⁵	426 000 ⁶	232 000 ⁷	184 000 ⁸
Jours de service accomplis	11 993 277 (1990)	7 162 508 (1995)	6 019 542 (2005)	6 375 549 (2009)
Grandes Unités (CA, trp ADCA, div, br, FOAP ⁹ , Séc mil ⁹ , rég ter ⁹)	39	34	25 (suppression CA, div)	22
Régiments/commandements ⁹	256	204	7	11
Bataillons/groupes/escadres	742	592	179 (actifs, mixtes, réserve)	181 (actifs, mixtes, réserve)
Classes militaires	Elite, Landwehr, Landsturm	abrogées	active/réserve	active/réserve
Obligations de servir pour sdt (âges)	20–50	20–42	20–30/34	20–30/34
Durée du service pour sdt (jours)	330	330 (loi) 300 (ordonnance)	330 (loi) 262 (ordonnance)	330 (loi) 262 (ordonnance)
Durée de l'école de recrues (semaines)	17	15	18/21/25	18/21/25

⁵ Moyenne arrondie tirée des décomptes des effectifs de l'armée 1984, 1989, 1992 et 1994 (jours de référence, le 1^{er} mars de chaque année considérée)

⁶ Moyenne arrondie tirée des décomptes des effectifs de l'armée 1996, 2000 et 2003 (jours de référence, le 1^{er} mars de chaque année considérée)

⁷ Valeur moyenne tirée du décompte des effectifs de l'armée au 1^{er} mars 2005

⁸ Prévisions pour le 1^{er} mars 2011 (état final ED 08/11)

⁹ Depuis l'armée XXI

	Armée 61 (état au 1.1.1990)	Armée 95 (état au 1.1.1995)	Armée XXI (état au 1.1.2004)	ED 08/11 (état au 1.1.2011)
Cours de répétition (CR)	8 (annuel) (âges 20–32)	10 (bisannuel)	7/6 (annuel)	7/6 (annuel)
Concept de défense	défense généralisée	défense dynamique du territoire	défense dynamique du territoire	défense dynamique du territoire (maintien des compétences)
Chars de combat/artillerie mobile/avions de combat	600/800/260	730/780/150	224/224/87 (1.1.2006)	191/138/87
Infrastructure de combat	16 000 objets	partiellement liquidée	partiellement liquidée	liquidation totale prévue
Dépenses consacrées à la défense nationale re ¹⁰ /part du PIB	5,635 mia. fr./ 1,7 %	5,493 mia. fr./ 1,5 %	4,357 mia. fr. 1,0 %	4,413 mia. fr. / 0,8 % ¹¹
Part de la défense nationale dans le budget de la Confédération	17,8 %	13,6 %	8,7 %	7,1 % ¹¹
RAPOLSEC (année)	1973 ¹² /1979 ¹³	1990	2000	
Plan directeur de l'armée/rapport sur l'armée/message	rapport du 6.6.66 ¹⁴ PDA 80 ¹⁵	PDA 95	PDA XXI (2001)	message du 31 mai 2006 ¹⁶

¹⁰ Estimation des dépenses dans les finances fédérales selon les domaines d'activité. Outre le domaine départemental de la Défense et d'autres unités administratives du DDPS, des secteurs d'autres départements – en particulier le DFAE – sont aussi concernés. La réforme de la péréquation financière (RPT) a provoqué une cassure structurelle en 2008. La nouvelle méthode de calcul a été tenue à jour jusqu'en 1990. Elle ne correspond pas aux données selon les comptes d'Etat de 1990 à 2007.

¹¹ Selon le compte d'Etat 2009

¹² Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (conception de la défense générale), du 27 juin 1973

¹³ Rapport intermédiaire [du Conseil fédéral] sur la politique de sécurité, du 3 décembre 1979

¹⁴ Rapport du Conseil fédéral concernant la conception de la défense nationale militaire, du 6 juin 1966

¹⁵ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le plan directeur de la défense nationale militaire dans les années '80 (plan directeur de l'armée 80), du 29 septembre 1975

¹⁶ Message concernant les modifications de l'organisation de l'armée et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (adaptations légales concernant la réalisation de l'étape de développement 2008/11 de l'armée), du 31 mai 2006

Conclusions

Ces vingt dernières années, l'armée n'a cessé de s'adapter à la situation, en concédant généralement quelques retards, mais dans un sens évolutif. Les adaptations – comme les réformes – en vue d'accroître l'efficacité et l'adaptabilité aux conditions en perpétuelle transformation sont des processus tout à fait normaux. Le déroulement rapide de ces adaptations se heurte cependant à des limites, car les formations militaires, qu'elles soient professionnelles ou de milice, ne peuvent que difficilement les assimiler dans le temps qui leur est imparti. C'est un fait dont il faut tenir compte dans le cadre du développement de l'armée.

3 Rapport sur l'état de la situation

Le présent chapitre fait état des prestations fournies par l'armée au cours de ces dernières années à titre de situation initiale pour le développement de l'armée. IL aborde ensuite la question des lacunes constatées dans certains domaines ainsi que les mesures déjà adoptées ou envisagées à bref délai afin d'y remédier.

3.1 Prestations de l'armée et de l'administration militaire

Chaque année, environ 6,4 millions de jours de service sont accomplis dans l'armée. Environ 6 % sont consacrés à des engagements en Suisse et à l'étranger, les 94 % restant l'étant à l'instruction et aux fonctions de base du domaine Défense,¹⁷ en particulier les domaines du support Base logistique et base d'aide au commandement de l'armée. A cela s'ajoutent les prestations de base destinées aux partenaires externes, dont la plus grande partie doit être disponible en permanence. Parallèlement, la mise en œuvre de l'étape de développement 2008/11 sera réalisée.

En raison de la diminution des ressources et des transformations permanentes imposées sans que rien ne change à la mission de l'armée, celle-ci a toujours plus de mal à accomplir les prestations que l'on attend d'elle. Il n'y a plus d'équilibre entre les prestations et les ressources¹⁸.

3.1.1 Instruction

L'instruction de l'armée repose sur une conception moderne.

Dans le domaine de l'instruction, les deux tiers des jours de service se répartissent entre les écoles de recrues et les écoles de cadres, tandis que le dernier tiers comprend les services de perfectionnement de la troupe (surtout les cours de répétition).

¹⁷ Le domaine Défense comprend le quartier général, avec l'Etat-major de l'armée et l'Etat-major de conduite, les Forces terrestres et les Forces aériennes, la Formation supérieure des cadres de l'armée ainsi que la Base logistique de l'armée et la Base d'aide au commandement de l'armée.

¹⁸ Par ressources, on entend aussi bien les ressources financières que les ressources en personnel.

L'instruction mobilise des ressources considérables, elle englobe des exercices-cadres d'état-major tels que Stabulo 07 et des exercices d'engagement avec des grandes formations comme Protector 09. L'armée utilise aussi des programmes d'instruction impliquant des simulateurs (par ex. simulateur de conduite) pour tout l'éventail des engagements. Elle offre également des possibilités de perfectionnement pour les cadres civils.

Le déplacement des priorités vers les engagements probables a été effectué ; des progrès sensibles ont été constatés dans l'instruction pour l'appui à donner aux autorités civiles. La sauvegarde et le développement de la compétence de défense sont intégrés dans l'instruction dans la mesure où la situation le permet. Les lacunes qui se multiplient au niveau du matériel et le manque de possibilités de s'entraîner contribuent à démotiver les cadres et la troupe.

3.1.2 Engagements

L'armée a rempli les missions qui lui ont été confiées.

L'image positive de l'armée dépend en grande partie des engagements accomplis dans notre pays comme à l'étranger. En 2009, l'armée a accompli environ 387 000 jours de service dans le cadre de divers engagements.¹⁹ Toutes les tâches confiées à l'armée ont été effectuées à l'entière satisfaction des bénéficiaires des prestations et sans incidents notoires. 70 % des jours de service ont été effectués dans le cadre des engagements subsidiaires de sûreté (protection des ambassades, WEF, renforcement du Corps des gardes-frontière, mesures de sécurité dans le trafic aérien civil, visites d'État); 24 % ont été consacrés aux engagements de promotion de la paix à l'étranger (Kosovo, Bosnie et Herzégovine, observateurs militaires), 5 % à des engagements d'appui (par ex. prévention de la grippe) et 1 % à l'aide en cas de catastrophe (lutte contre les incendies de grande ampleur, aide lors de tremblements de terre). En moyenne, 1062 militaires étaient engagés chaque jour, dont 263 à l'étranger.

80 % des jours de service ont été accomplis par les troupes de la milice (69 % par les formations en CR, 11 % par les militaires en service long); les 20 % restants l'ont été par du personnel professionnel : 16 % par la Sécurité militaire, 4 % par le personnel des Forces aériennes, de la Base logistique et de la Base d'aide au commandement. Parmi les engagements des Forces aériennes, il faut citer, à part le transport aérien et la reconnaissance aérienne, la sauvegarde quotidienne de la souveraineté sur l'espace aérien, avec la surveillance de l'espace aérien et le service de police aérienne, impliquant les interventions assurées par des avions de combat.

Les prestations dites « de base » comprennent des contributions de l'armée et de l'administration militaire au maintien permanent de la disponibilité (principalement la disponibilité à la conduite) et de l'exploitation (surtout pour les Forces aériennes, la sécurité militaire, la logistique, l'aide au commandement, l'instruction) et contiennent également des tâches au profit de tiers.²⁰

¹⁹ Ce chiffre comprend aussi les « jours d'engagement » non-soldés effectués par le personnel professionnel de l'armée lors de missions concrètes.

²⁰ Par exemple, assurer la capacité de conduite de l'échelon politique (Confédération et cantons) et du réseau national de sécurité ; en outre, assurer l'exploration radio stratégique au bénéfice de mandats politiques à l'échelon national.

3.2

Doctrine

La doctrine en matière de défense doit viser le maintien de la compétence-clé ad hoc.

L'armée XXI reposait sur une doctrine selon laquelle les moyens prévus englobaient toutes les brigades d'infanterie, d'infanterie de montagne et les brigades blindées. La conduite du combat impliquait que la troupe dispose d'un équipement et d'un armement adéquat. La coopération éventuelle avec d'autres États a été évoquée et considérée comme inévitable. Dans l'optique d'une conservation des compétences à un niveau élevé, mais avec un minimum de moyens, il est indispensable que la doctrine soit repensée et réadaptée en fonction du niveau technologique à atteindre. Il sera possible d'en déduire les capacités dont l'armée doit disposer. La doctrine doit déterminer combien de forces, avec quel niveau technologique et selon quelle procédure d'engagement doivent être tenues disponibles pour la préservation de la compétence-clé.

Il n'existe aucune base techniquement unifiée pour une conduite des opérations en réseau.

L'objectif de toutes les forces armées est d'accroître leur efficacité. La conduite des opérations en réseau représente un moyen d'y parvenir. Elle facilite un engagement coordonné, rapide et précis des forces. Aujourd'hui, la conduite des opérations en réseau n'est que partiellement réalisée dans l'armée (par ex. Forces aériennes, guerre électronique). Une extension est nécessaire, mais elle ne pourra se faire que par étapes. L'accent doit être mis, dans la conduite, sur des engagements impliquant des temps de réaction limités.

Conclusions

L'armée ne dispose actuellement pas d'une doctrine de défense globale et actualisée. Même la conduite des opérations en réseau nécessite une remise à jour.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Les éléments de la doctrine en matière de défense doivent être vérifiés et re-définis dans l'optique d'une conservation effective de cette compétence.
- La réalisation de la conduite des opérations en réseau implique la mise sur pied d'une architecture globale performante ; cela implique un plan détaillé qui, sur la base des processus de l'armée, présente le traitement, l'utilisation, l'interconnexion, la diffusion et l'administration des informations, ainsi que les relations qui existent entre elles, de même que la structure TIC requise.

La structure et l'organisation de l'armée sont surdimensionnées au regard de l'évolution démographique si le modèle de service reste inchangé.

Recrutement

Le potentiel de recrutement de la jeunesse masculine est en baisse, principalement pour des raisons démographiques. Si l'on enregistre actuellement l'arrivée de 18 800 militaires chaque année, ce nombre va chuter à 16 300 d'ici à 2025²¹. Sans adaptation du modèle de service obligatoire et compte tenu de la sous-dotation actuelle, il faudra réduire l'effectif réglementaire de l'armée d'au moins 25 %²² pour pouvoir constituer les formations. Cette problématique risque de s'aggraver selon l'évolution des autorisations pour le service civil. En revanche, le taux d'aptitude, de 65 % environ, est resté stable ces dernières années.

Les effectifs réglementaires et réels de l'armée ne sont pas des valeurs constantes : ils évoluent en permanence, influencés par un grand nombre de facteurs. Les effectifs réglementaires sont remaniés chaque année dans le cadre de révisions. Les modifications sont minimales la plupart du temps, sauf si des transformations sont entreprises dans le cadre du développement de l'armée.

Relève des cadres

La relève insuffisante des cadres est une préoccupation de longue date de l'armée. La moyenne à long terme d'officiers potentiels est de 5 % des militaires ayant accompli l'école de recrues.²³ Depuis le début de l'Armée XXI, il manque environ 20 % d'officiers de milice. Pour 2009, la situation est la suivante (période évaluée : du 1^{er} décembre 2008 au 1^{er} décembre 2009) :

- Le besoin est de 1200 nouveaux lieutenants, mais seuls 915 ont été incorporés dans l'armée.
- La plupart des fonctions de commandant sont occupées et le besoin en relève est assuré, mais les états-majors de la réserve manquent d'aides de commandement.
- La disponibilité à assumer une fonction dans un état-major de bataillon ou de groupe reste en permanence faible : en 2009, seule la moitié des fonctions a été repourvue.²⁴
- Les effectifs réglementaires des officiers EMG ne sont pourvus qu'à hauteur de 62 %. La relève nécessaire d'environ 50 officiers EMG par an n'a plus

²¹ Données basées sur le développement probable du nombre de militaires instruits entre 2010 et 2025 en fonction des pertes élevées dues au choix du service civil. Voir décompte des effectifs de l'armée 2010, p. 47, fig. 8.5. (document interne de l'armée)

²² On aurait besoin de 22 100 militaires ayant effectué l'école de recrues pour l'effectif de l'armée selon l'étape de développement 2008/11. Pour 2010, les prévisions font état de 18 800 militaires et pour 2025 de 16 300, ce qui représente encore 73 % du nombre requis selon l'étape de développement 2008/11.

²³ Actuellement à peine 19 000.

²⁴ Les lacunes ont été partiellement comblées avec des officiers incorporés pour se tenir à la disposition du commandant, mais ils n'ont pas effectué le perfectionnement requis pour la fonction en question.

été atteinte ces dernières années. En outre, il devient toujours plus difficile de convaincre des officiers de milice de suivre l'instruction d'état-major général²⁵.

La difficulté de convaincre des officiers de suivre un perfectionnement s'explique pour les raisons suivantes :

- La baisse du nombre d'officiers (chefs de section) entraîne celle des cadres potentiels (commandants et aides de commandement dans des états-majors).
- La pression exercée par l'activité professionnelle n'encourage pas l'accomplissement de périodes supplémentaires de service militaire ; les candidats sont confrontés à des décisions difficiles en matière de carrière.
- Il devient toujours plus compliqué d'harmoniser l'instruction de base générale et les services de perfectionnement de la troupe avec la formation et le perfectionnement civils. Le nouveau plan d'études des hautes écoles (système de Bologne) complique la coordination. Bien que l'instruction militaire des cadres fournisse de précieuses expériences et une plus-value sur le plan civil ainsi que des avantages financiers, beaucoup de candidats renoncent à un perfectionnement ou à un avancement et se limitent à l'accomplissement du service minimal obligatoire.
- Il semble que les changements de valeurs dans la société au cours des dernières décennies ont eu pour conséquence une diminution de la volonté à s'engager au service de la collectivité.
- L'image ternie qu'a l'armée depuis un certain temps déjà fait naître des incertitudes dans l'esprit des candidats cadres potentiels.
- Comme l'on n'a pas organisé d'exercice d'ensemble de troupe de haut niveau ces dernières années, le travail d'état-major a été moins passionnant, ce qui a porté préjudice à la motivation.
- L'armée n'a pas réussi jusqu'ici à convaincre suffisamment les cadres potentiels de la plus-value de l'instruction militaire et de l'importance de vivre des expériences tôt dans sa carrière ²⁶.

Les effectifs réels atteignent les effectifs réglementaires chez les sous-officiers (quote-part d'alimentation 105 %) et les besoins en relève (3250 env.) sont assurés.

Déplacements de service

Le tableau des déplacements de service n'a pas beaucoup changé ces dernières années. Chaque année, plus de 25 % des militaires ne peuvent pas accomplir leur service militaire prescrit comme prévu pour diverses raisons (emploi, études, séjour à l'étranger, famille, raisons médicales). Par ailleurs, seule la moitié des recrues accomplit l'école de recrues à l'âge de 20 ans. Conséquence : près de 93 % des militaires affichent au moins un cours de répétition de retard sur leurs services obligatoires.

²⁵ La part d'officiers de milice (sauf employés du DDPS) est passée de près de 40 % en 2007 à 20 % environ en 2010.

²⁶ Diriger des hommes, assumer des responsabilités élevées, apprendre à connaître ses limites personnelles, travailler en groupe sous pression, se présenter avec assurance, développer l'esprit de camaraderie, etc.

Accomplissement du service obligatoire

Aujourd'hui, seulement la moitié d'une classe d'âge accomplit l'ensemble des services obligatoires dans l'armée jusqu'à l'âge ordinaire de licenciement (dans la 30^e année). Si l'évolution actuelle des incorporations dans le service civil se poursuit, les effectifs en fin de période de service seront encore plus faibles. Depuis la suppression de l'examen de conscience, le service civil est devenu une alternative au service militaire pour un nombre croissant de jeunes Suisses. En 2009, sur les 7219 demandes déposées, 98 % ont reçu une réponse positive de la part de l'organe d'exécution du service civil du DFE. Le Conseil fédéral a fait entrer en vigueur une modification de l'art. 26 de l'ordonnance sur le service civil (délai d'attente de quatre semaines) le 15 mars 2010²⁷. Par ailleurs, les deux Chambres ont transmis au Conseil fédéral une motion concernant une modification de la loi sur le service civil à la session de printemps 2010. Le Conseil fédéral a décidé, le 23 juin 2010, de renoncer pour l'instant à une révision de la loi sur le service civil. Le DFE a été chargé de présenter d'ici à la fin 2011 un rapport se prononçant sur la nécessité d'une révision.

Des départs pour raisons médicales ont lieu pendant toute la durée de l'obligation de servir, mais la plupart d'entre eux interviennent pendant l'instruction de base (école de recrues, école de sous-officier ou d'officier). En 2009, près de 12 % des militaires entrés en service ont été licenciés pour des raisons médicales et ont fait l'objet d'examens complémentaires. 3 % des militaires entrés en service ont été licenciés par les commandants d'école pour différents motifs. Les formations de CR sont aussi concernées par des départs anticipés pour raisons médicales.

L'effectif de spécialistes à tous les échelons n'est plus assuré.

L'effectif réglementaire de spécialistes n'est que partiellement atteint. Les spécialistes techniques manquent surtout dans le domaine de l'aide au commandement. Ce sont des fonctions qui s'adressent à des profils très exigeants (diplômés universitaires dans une discipline particulière). De plus, elles ont été en partie introduites avec l'Armée XXI et la première occupation des fonctions n'est pas encore terminée. La majorité des fonctions dans les domaines de l'entretien et de la maintenance est en sous-effectif, car il n'y a plus suffisamment de militaires qui ont suivi une formation civile correspondante.

Le potentiel de militaires en service long n'est pas totalement exploité.

Les militaires en service long sont très importants pour la disponibilité et le fonctionnement de l'armée. Actuellement, on a besoin de 2718 militaires en service long par année et ce nombre passera à 2850 à partir du 1er janvier 2012. On estime que le recrutement de 2800 militaires en service long par année sur une base volontaire est possible. Il reste donc un potentiel légal de 15 % à exploiter sur une volée de recrues. Des mesures d'incitation seraient nécessaires pour augmenter significativement les effectifs de militaires en service long sur une base volontaire.

Conclusions

Les structures actuelles de l'armée se révèlent surdimensionnées et condamnées à la sous-dotation compte tenu du potentiel de recrutement. Les sous-effectifs d'officiers, de spécialistes et de militaires en service long ne peuvent pas être comblés par des

²⁷ RS 824.01

mesures à court terme, mais simplement corrigés en partie. Pour améliorer la relève des cadres, deux solutions s'imposent : premièrement, harmoniser davantage les carrières militaires et civiles ; deuxièmement, envisager des incitations, sur le plan financier également. Le développement de l'armée doit prévoir une réduction du nombre d'officiers EMG nécessaires.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Ne plus fournir de personnel aux formations dont les principaux systèmes seront prochainement mis hors service.
- Examiner et adapter les fonctions de spécialistes à tous les échelons (aussi dans les états-majors) du point de vue des besoins effectifs, du nombre et des exigences.
- Par de la publicité et des incitations, la limite des 15 % de militaires en service long pourrait être atteinte et l'on parviendrait ainsi à des écoles de recrues à l'effectif équilibré.

3.4 Organisation du domaine de la Défense

L'organisation du domaine de la Défense doit être rationalisée et encore plus fortement axée sur les prestations que l'armée doit fournir.

La taille de la structure de commandement de l'armée et en particulier du domaine de la Défense du DDPS se calcule par rapport aux tâches de l'armée et aux prestations que l'on attend d'elle. L'organisation du domaine de la Défense peut et doit de ce fait être examinée de temps à autre et adaptée s'il y a lieu. Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce qu'une réduction de l'armée entraîne impérativement une rationalisation de la même ampleur de ce domaine et des structures de commandement, car certaines tâches, même pour une armée plus petite, occasionnent les mêmes frais.

Dans le cadre de la réduction des effectifs décidée par le Conseil fédéral en 2003, le domaine départemental de la Défense va supprimer 270 équivalences de poste en 2010.

Conclusions

Une adaptation de l'organisation s'impose pour augmenter l'efficacité, réaliser les suppressions de postes prescrites et en vue du futur examen du profil de prestations de l'armée. A cette fin, l'organisation de l'armée doit changer.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Élaborer les conditions juridiques réglant les nouvelles structures modifiées du groupement Défense.
- Centraliser le pilotage des domaines transversaux (finances, personnel, informatique, immobilier, développement de l'entreprise, doctrine, communication, droit et gestion des crises) afin d'en augmenter l'efficacité.

3.5

Instruction

L'instruction de base des recrues et des cadres est conçue en fonction des objectifs. Elle est devenue plus approfondie que par le passé. L'armée dispose de bonnes écoles de cadres et de recrues qui dispensent une instruction efficace. La durée prolongée de l'instruction et l'engagement plus marqué de personnel militaire (de carrière) ont contribué à ce résultat positif par rapport à l'Armée 95. L'instruction et le perfectionnement des cadres sont très bien accueillis par les officiers et les sous-officiers qui les perçoivent comme une formation pour adultes sur mesure. Cette constatation vaut aussi pour la Formation supérieure des cadres de l'armée. On regrette par contre que les futurs cadres à l'échelon des chefs de section n'aient pas encore d'expérience du commandement quand ils commencent le service pratique.

L'armée dispose de très bonnes places d'instruction et d'excellents systèmes de simulation. Du point de vue technique, le matériel est en bon état. L'infrastructure d'instruction est complète mais d'une qualité variable.

Le modèle d'instruction et de service est un indicateur essentiel des besoins en ressources de l'armée.

Le personnel militaire disponible pour l'instruction de base est insuffisant.

Le plus grand problème de l'instruction, c'est le manque de militaires de carrière et de militaires contractuels qui ne sont actuellement que quelque 3600 au service de l'armée. Le retour de l'engagement de cadres de milice au début des écoles de recrues décharge quelque peu ; à l'inverse, l'encadrement intensif et le perfectionnement des cadres de milice pendant le service pratique entraînent des charges de travail supplémentaire. Le manque de *cadres de milice* a aussi des répercussions défavorables sur l'instruction.

Le modèle d'instruction des cadres actuel ne transmet pas suffisamment d'expérience de commandement.

Le modèle actuel implique une sélection précoce des jeunes cadres de milice et une instruction centralisée (par phases). Afin de tenir compte des contraintes de la vie civile, l'Armée XXI a créé la possibilité de devenir officier en une année. Cependant, en réduisant la durée de l'instruction pour les carrières de cadres par rapport à l'Armée 95, on a aussi réduit les possibilités de se former au commandement. Les officiers manquent désormais d'expérience de commandement, car ils n'ont pas vécu la pratique en tant que recrue ou sous-officier. La prolongation du service pratique a partiellement compensé cet inconvénient.

Le modèle traditionnel des cours de répétition est onéreux et n'est pas toujours efficace.

La composition des formations de CR est plus diversifiée que celle des formations de militaires en service long en ce qui concerne la structure d'âge, les compétences civiles et sociales. Mais même pendant les cours de répétition annuels, beaucoup de savoir et de savoir-faire sont perdus. Bien que les militaires en service long soient en principe mieux instruits et possèdent un meilleur niveau de connaissances que les formations de CR, ils ont moins d'expérience et de maturité, deux éléments tout aussi importants pour les engagements.

La préparation d'un cours de répétition et le travail subséquent représentent une charge administrative et logistique élevée. Sur un cours de répétition de trois semai-

nes, après déduction des week-ends et du temps nécessaire à la remise et à la restitution du matériel, il ne reste que 12 jours consacrés à l'instruction proprement dite. Pour les armes utilisant des systèmes complexes, c'est insuffisant. L'introduction de nouveau matériel, de nouveaux processus et de nouvelles procédures d'engagement est une charge supplémentaire dans le budget temps.

L'instruction est entravée par la disponibilité insuffisante du matériel.

L'armée dispose de matériel moderne, mais pas toujours entretenu ni disponible dans la qualité et la quantité voulues. Les raisons en sont que le matériel n'est plus acheté dans les mêmes quantités qu'auparavant et que la Base logistique de l'armée, à la suite des réductions de personnel, ne peut plus fournir les mêmes prestations. Ces lacunes ne peuvent pas être intégralement compensées par des prestations de tiers.

L'infrastructure d'instruction n'est pas mise à contribution de manière optimale.

Le modèle actuel d'écoles de recrues donne aux conscrits la possibilité de choisir entre trois périodes pour accomplir leur école de recrues. Ce choix leur facilite certes la coordination de la formation et de la vie professionnelle avec l'instruction militaire, mais il crée un déséquilibre entre les écoles de recrues et, partant, une exploitation excessive ou insuffisante de l'infrastructure. Du point de vue de la gestion d'entreprise et de la répartition inégale de la charge de travail pour le personnel professionnel, ce modèle n'est pas très judicieux.

La plupart du temps, des installations de bonne à très bonne qualité – niveau comparable aux conditions civiles – sont disponibles pour l'instruction de base. Par contre, les cours de répétition ne disposent pas toujours d'infrastructures adéquates, car ils n'ont en partie pas lieu dans les casernes. L'accomplissement des cours de répétition dans les communes a un effet positif sur l'acceptation et la visibilité de l'armée auprès de la population, mais les infrastructures communales ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins. Par ailleurs, on manque de places d'instruction pour une instruction réaliste des formations mécanisées.

Conclusions

Le modèle et les infrastructures d'instruction existantes doivent être adaptés pour des raisons économiques.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Appuyer les efforts d'augmentation du nombre de militaires de carrière dès que les ressources nécessaires pour l'occupation des postes sont disponibles.
- Adapter le modèle d'instruction pour la majorité des cadres subalternes de milice :
 - engagement des cadres de milice dès le premier jour d'école de recrues ;
 - encadrement par une seule et même équipe de militaires de carrière sur toute la durée de l'école de recrues ;
 - accompagnement et perfectionnement intensifs des cadres de milice par des militaires de carrière ;
 - rationalisation de l'instruction dans les écoles de cadres afin de disposer de plus de temps pour le service pratique.

- Examiner s’il y a lieu de limiter le libre choix du début de l’école de recrues.
- Améliorer la prise en considération des besoins de l’instruction lors de la détermination de la quantité des futures acquisitions.
- Veiller à une meilleure répartition de l’occupation de l’infrastructure d’instruction afin de réduire les coûts d’exploitation.
- Continuer, dans le cadre de la collaboration en matière d’instruction, de proposer à d’autres armées d’utiliser les installations d’instruction disponibles.

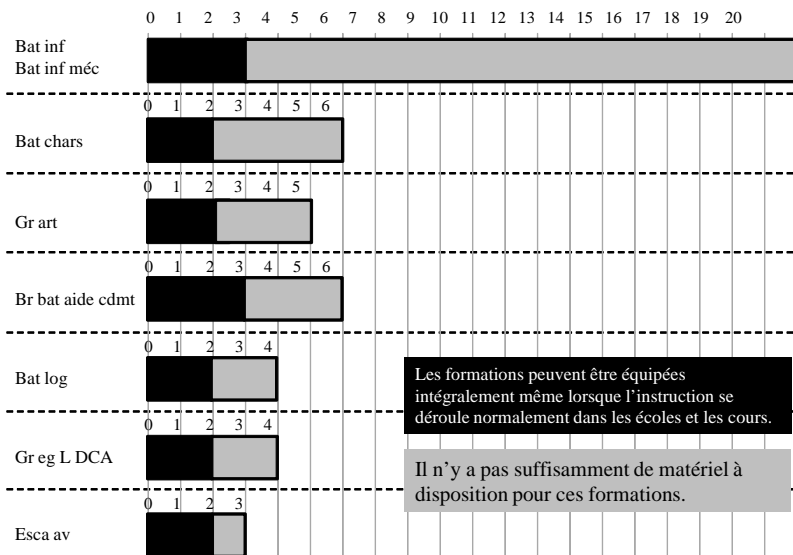
3.6 Équipement et matériel

L’équipement personnel du soldat correspond au standard international. En outre, l’armée possède de nombreux systèmes très performants et qui présentent un niveau technologique satisfaisant. Des problèmes considérables subsistent cependant : d’une part, les formations ne sont pas toutes entièrement équipées (pour des raisons financières) et d’autre part, des systèmes nécessaires sur le plan militaire n’ont pas été acquis, ce qui entraîne des lacunes au niveau des capacités. La mise à disposition du matériel existant constitue également un défi, au même titre que le traitement de toutes les lacunes au niveau du matériel. En principe, la disponibilité échelonnée est également valable dans le domaine du matériel, mais les lacunes (p. ex. matériel de roulement insuffisant, absence d’acquisitions, approvisionnement réduit) ne peuvent généralement pas être corrigées par des mesures organisationnelles à court terme. L’instruction est pénalisée par le fait que le matériel n’est parfois pas disponible dans les délais ni dans la qualité requise.

Les formations actives ne sont pas entièrement équipées.

Les formations actives de chaque arme (formations composées de militaires qui doivent encore accomplir des cours de répétition) sont équipées différemment. Dans le domaine de l’infanterie par exemple, il n’y a pas suffisamment de véhicules blindés de transport de la troupe, de chars de grenadiers à roues, de chars de commandement et de moyens de transmission.

Les formations de réserve ne sont pas équipées et les formations actives, en raison des limitations pour l’exploitation de l’instruction, n’auraient que l’équivalent d’environ deux brigades sur six à être *complètement* équipées.



État actuel de l'équipement

La disponibilité du matériel n'est plus garantie.

Comme le matériel est nettement plus restreint qu'autrefois (alors que le nombre de jours de service est pratiquement équivalent), il sera mis plus fortement à contribution lors de l'instruction et de l'engagement. Le matériel s'usera rapidement et les besoins en matière de maintenance vont augmenter et ne pourront plus être maîtrisés par le personnel de l'armée. Le matériel devra être remplacé plus rapidement, des problèmes de répartition vont surgir et des dépenses supplémentaires seront nécessaires. Le système d'exploitation Logistik@V doit permettre d'améliorer la disponibilité du matériel.

Les lacunes au niveau du matériel apparaissent avant tout dans le domaine de la défense contre une attaque militaire.

La plupart des lacunes en matière de capacités (p. ex. reconnaissance aérienne opérative, feu opératif, capacités sol-air des Forces aériennes, logistique du champ de bataille, appui immédiat tactique et indirect par le feu sol sol) apparaissent au niveau de la capacité de défense contre une attaque militaire qui occasionne des coûts élevés. Tant que ces lacunes ne peuvent pas être comblées, elles subsistent comme tâche pour une montée en puissance ou un risque calculé.²⁸ Il en résulte des incertitudes au niveau de l'instruction, parce qu'il n'est pas possible de savoir précisément de quels moyens l'armée disposera ou non.

²⁸ Les risques sont évalués en permanence par le commandement de l'armée.

Les moyens financiers et en personnel autorisent uniquement des investissements sélectifs dans les domaines de haute technologie.

Pour une armée qui ne doit pas accomplir d'engagements importants dans le cadre international et qui ne peut pas s'appuyer sur une solide industrie nationale de l'armement, il n'est pas nécessaire et pas possible de suivre l'évolution internationale dans tous les domaines. Dans ce contexte, elle est tenue de déterminer le degré de modernité de l'équipement des formations. Ainsi, il est possible que les formations qui sont orientées vers la défense contre une attaque militaire disposent d'un équipement différent sur le plan technologique que les formations qui doivent en premier lieu appuyer les autorités civiles.

L'utilisation de systèmes avec un niveau technologique élevé influe sur la procédure d'engagement de l'armée. Des tâches dans le domaine de la surveillance, de l'exploration et de l'aide au commandement peuvent ainsi être exécutées en recourant davantage à des moyens techniques, ce qui permet d'économiser du personnel (de milice) et de décharger ce dernier. Le remplacement du personnel par la technologie engendre cependant une augmentation des dépenses d'exploitation (p. ex. maintenance) et impose des exigences plus élevées au personnel restant. Depuis un certain temps, les dépenses d'exploitation ont tendance à augmenter. En raison des progrès de la technique, le matériel relativement simple du point de vue technologique, comme les véhicules, engendre aussi des dépenses d'exploitation proportionnellement plus importantes.

Les mises hors service prennent du temps.

L'armée possède de nombreuses infrastructures de combat et de conduite ainsi que des armes et des appareils datant de la période de la guerre froide et qui ne sont plus tellement utiles. L'obligation de réaliser des économies financières et les réflexions menées au sujet de l'efficacité ont démontré que des systèmes complets comme le système d'engins filoguidés antichars Dragon et le lance-mines de chars devaient être mis hors service. Des éléments de l'infrastructure de combat sont en attente. La mise hors service de systèmes complets est la seule mesure qui permet de réaliser des économies financières.

Les mises hors service engendrent dans un premier temps des frais considérables et prennent du temps, parce qu'elles nécessitent également le respect de prescriptions légales et la réduction des formations et entraînent des conséquences doctrinales.

Conclusions

Pour l'appui aux autorités civiles, les formations d'engagement doivent, dans toute la mesure du possible, être complètement équipées en fonction de cette tâche. Les formations qui se concentrent sur la défense contre une attaque militaire doivent en principe être équipées sans présenter de lacunes sur le plan du matériel et à un niveau technologique raisonnable. Les mises hors service impliquent des charges financières, ce qui peut nécessiter l'augmentation temporaire des moyens à disposition de l'armée.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Établissement d'un concept pour un niveau technologique différencié à partir du profil de prestations et des capacités requises pour remplir ce dernier.

- Mise hors service immédiate de systèmes qui ne sont plus nécessaires ou qui ne sont plus aptes à l'engagement (p. ex. hélicoptères Alouette III, lance-mines de forteresse, canons de forteresse Bison, véhicules blindés poseurs de ponts 68).
- Mise hors service anticipée du matériel qui ne sera plus utile à court terme.
- Renouvellement et harmonisation de la flotte de véhicules de l'armée.²⁹
- Adoption de la nouvelle stratégie sur le plan technologique et établissement du plan de recherche pour la législature 2012–2015.

3.7 Logistique

La logistique fournit des prestations dans les domaines du ravitaillement, de l'évacuation, de la maintenance, des affaires sanitaires, de la circulation, des transports et de l'infrastructure pour l'armée, l'administration fédérale et des tiers. La conception Logistique XXI a été mise en œuvre dans une large mesure depuis 2004, mais le potentiel d'économies envisagé n'a pas pu être réalisé. Pendant cette période, la demande de prestations logistiques a augmenté, entre autres en raison de la réintroduction du rythme annuel des cours de répétition. Des mesures de réduction du personnel ont cependant dû être réalisées parallèlement. Logistik@V a été introduit en 2010 pour relier la logistique locale. L'infrastructure requise pour permettre de fournir plus efficacement des prestations (en particulier les travaux de changement dans les centres logistiques) ne sera toutefois réalisée qu'au cours des prochaines années. De ce fait, des prestations essentielles doivent être fournies par des tiers en dehors de l'armée et la logistique a besoin de plus de ressources que prévu, ce qui est porté à la charge des investissements pour le renouvellement de l'armée. Dans le domaine de l'infrastructure, la réduction des systèmes et des stocks a permis de réduire considérablement le nombre des biens immobiliers et de les libérer pour leur réalisation.

Les prestations doivent être de plus en plus souvent externalisées en raison des lacunes au niveau du personnel et des compétences.

L'effectif du personnel de la Base logistique de l'armée encore disponible ne suffit pas pour fournir les prestations requises. Environ trois quarts des prestations de maintenance sont actuellement exécutées par des externes. De même, des systèmes sensibles dans le domaine du Service de renseignement ou des Forces aériennes peuvent désormais être exploités uniquement en recourant à des tiers, car les compétences requises ne sont plus disponibles à l'interne. La fourniture externe de prestations se concentre sur quelques entreprises (notamment la RUAG). L'attribution de mandats à des tiers a certes permis d'améliorer l'appui logistique pour l'armée, mais cela a parallèlement entraîné une dépendance vis-à-vis des externes et souvent engendré des coûts plus élevés.³⁰ Une stratégie de coopération, précisant les prestations qui doivent être fournies par l'armée et celles qui doivent être achetées auprès de tiers, doit être établie d'ici à la fin 2010.

²⁹ En raison de coûts de maintenance supérieurs à la moyenne, des aspects relatifs à la sécurité et à la protection de l'environnement et de nouveaux besoins (cf. programme d'armement 2010).

³⁰ Interfaces supplémentaires, taxe sur la valeur ajoutée, part de bénéfice, etc.

L'état du matériel est défectueux.

La troupe ne parvient pas toujours à respecter la directive qui stipule qu'à la fin d'un service, environ 80 % du matériel doit être restitué en étant opérationnel. Par ailleurs, en raison de la forte réduction du personnel, l'état du matériel ne peut être que partiellement contrôlé par les centres logistiques et les travaux de maintenance ne peuvent pas non plus être entièrement soutenus. De plus, le matériel et les systèmes sont fortement mis à contribution parce qu'ils sont moins nombreux qu'autrefois, ce qui entraîne une utilisation plus fréquente. La conséquence est la suivante : les écoles³¹ et la troupe ne disposent pas de suffisamment de matériel opérationnel.

L'introduction d'une logistique nationale basée sur l'informatique et opérant avec des données en temps réel constitue un défi de taille.

Le système logistique Logistik@V ne permet pas seulement de gérer l'ensemble des données relatives au matériel et aux véhicules de l'armée et les flux de matériel. Il faut en outre regrouper dans *un seul* système les données financières, puis ultérieurement celles du domaine du personnel de milice. Cet objectif doit être atteint ces prochaines années en plusieurs étapes. Un premier pas a été fait dans cette direction avec l'introduction, le 1^{er} janvier 2010, du système logistique informatisé. La mise en œuvre organisationnelle n'est pas encore terminée. En 2010, il s'agit de consolider et d'intégrer le système dans les affaires quotidiennes. Le système doit être stabilisé d'ici à la fin 2011. Pour ce faire, il faut terminer la sérialisation³² et le gros de l'étiquetage³³.

Afin de garantir durablement les prestations logistiques, l'infrastructure logistique doit être étendue et transformée.

La concentration des centres logistiques a bien progressé et constitue une base solide pour la fourniture efficace de prestations. La modernisation des centres logistiques est une nouvelle étape pour garantir durablement les prestations logistiques. En acceptant le Message sur l'immobilier 2009, 103 millions de francs ont été approuvés pour cela par le Parlement. Dans le Message sur l'immobilier 2010, ce sont 126 millions supplémentaires qui ont été demandés pour les ateliers et les dépôts des centres.

Ces deux mesures – système logistique informatisé et modernisation des constructions – seront pleinement efficaces d'ici trois à quatre ans. Jusque-là, la Base logistique de l'armée doit continuer à garantir les prestations avec le soutien de la troupe.

Aujourd'hui, les moyens du service sanitaire ne permettent pas de couvrir les besoins de l'armée sur le plan quantitatif et qualitatif.

L'approvisionnement de base du service sanitaire, recrutement y compris, ne peut plus être garanti sans faire appel à des externes. Les moyens d'engagement dans le domaine préhospitalier permettent aujourd'hui de couvrir les besoins d'une brigade au maximum. A partir de 2012, on renoncera à assurer l'hospitalisation au sein de

³¹ Il n'est pas possible d'améliorer l'état du matériel sur place en raison de l'absence d'équipes de maintenance dans les écoles de recrues.

³² La sérialisation consiste à désigner les articles provenant du même matériel en identifiant chacun des articles.

³³ L'étiquetage consiste à ajouter des informations relatives au matériel sur tous les articles afin de garantir la lisibilité par une machine.

l'armée des militaires nécessitant des soins aigus dans des situations particulières et extraordinaires. Conformément à la décision prise par la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires en novembre 2009, une norme politique a été fixée, prévoyant une réserve stratégique de 800 lits. Elle se compose des 200 lits de l'hôpital militaire d'Einsiedeln³⁴ qui doit être modernisé ainsi que des lits mis à disposition par les sept hôpitaux du Service sanitaire coordonné (SSC).

Une vue d'ensemble des ressources disponibles dans le domaine de la santé en Suisse peut être établie en ligne par le biais d'un système d'information automatisé et mis à la disposition des partenaires au sein du Service sanitaire coordonné, y compris de l'armée, pour la préparation et la gestion de l'engagement.

Conclusions

En raison du recours de plus en plus fréquent à des prestations externes, l'armée accroît ses dépendances. La réduction du personnel dans le domaine de la maintenance est l'un des motifs qui explique pourquoi les commandants ne peuvent pas recevoir tout le matériel convenu pour l'instruction au début de leur service. L'introduction du nouveau système logistique Logistik@V, qui permet une fourniture efficace des prestations à moyen terme seulement, explique également les lacunes temporaires au niveau des prestations de la Base logistique de l'armée. Dans le domaine des affaires sanitaires, la collaboration avec des partenaires civils doit être renforcée.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- En principe, pas d'externalisation des prestations en l'absence d'une perspective de réduction des coûts à long terme. Les risques au niveau des prestations qui ont des implications sur la sécurité doivent être pris en considération.
- Augmentation de l'effectif du personnel de la Base logistique de l'armée pour les prestations logistiques supplémentaires qui doivent être fournies de manière autonome.
- Stabilisation de la situation en ce qui concerne la conduite logistique informatisée (étiquetage, sérialisation, formation).
- Mise en œuvre des modifications au niveau de la construction dans les centres logistiques.
- Maintien d'un hôpital militaire et exploitation d'un hôpital supplémentaire comme solution transitoire jusqu'en 2017. Transferts des autres hôpitaux militaires dans le parc disponible.
- Restructuration, au niveau quantitatif et qualitatif, des bataillons d'hôpital afin de garantir les prestations requises.
- Adoption de la nouvelle stratégie de coopération d'ici à 2011.

³⁴ Selon le Plan général 2009, les coûts liés à la modernisation de l'hôpital d'Einsiedeln s'élèvent à un total de 40 millions de francs. La contribution allouée aux sept hôpitaux du SSC est budgétisée à 168 000 francs par année.

3.8

Personnel

En 2010, les rétributions du personnel et les contributions de l'employeur du domaine de la Défense s'élèvent à environ 1240 millions de francs pour un effectif de personnel équivalent à environ 9600 postes. Cela représente 30 % du budget et par conséquent un facteur de dépenses très important.

Dans le cadre d'Armée XXI, le domaine de la Défense a reçu l'ordre de supprimer environ 2000 postes civils entre 2002 et la fin 2011. A la fin 2009, environ 1300 postes avaient été supprimés. Il faut donc encore supprimer 600 à 700 postes. En raison d'importants problèmes au sein de la logistique et de l'informatique, le chef DDPS a suspendu la suppression de postes au sein de la Base logistique de l'armée. La réduction de postes au sein du domaine de la Défense doit cependant être reportée de deux à trois années. La situation au niveau du personnel sera réévaluée chaque année en fonction des possibilités de suppression de postes.

Le personnel requis pour les systèmes modernes ne peut pas être mis à disposition en temps utile.

Le matériel d'armement complexe nouvellement acquis peut de moins en moins être entretenu et exploité uniquement par le personnel interne, car l'armée n'a elle-même pas suffisamment de spécialistes pour développer les compétences et les capacités techniques. Par ailleurs, le développement de nouvelles capacités à l'interne requiert du temps. Il y a par conséquent actuellement un besoin accru de spécialistes externes. Cette situation entraîne une augmentation des dépenses pour les prestations de tiers, une perte des connaissances auprès du propre personnel et une dépendance vis-à-vis des tiers.

Les militaires de carrière sont fortement mis à contribution et ne peuvent pas être rapidement remplacés en cas de départ.

Les exigences à l'égard des militaires de carrière augmentent, notamment à cause des systèmes d'armes et de conduite plus complexes, des exigences plus élevées au niveau des capacités de conduite et des tâches de planification et d'organisation plus complètes. Les exigences élevées, les trois débuts annuels des écoles de recrues et les effectifs de personnel limités dans le domaine de l'instruction ont entraîné des problèmes considérables. Il y a environ trois ans, le commandement de l'armée a pris des mesures pour améliorer la situation, en se basant également sur un rapport de la Commission de gestion du Conseil national. L'instruction d'un militaire de carrière prend du temps et est onéreuse. En cas de départ, les militaires de carrière ne peuvent en outre pas être remplacés rapidement.

En raison de l'âge des collaborateurs civils, il faut s'attendre à une perte importante des connaissances au cours des prochaines années.

Sur 5900 employés civils, 2500 environ sont âgés entre 50 et 59 ans, raison pour laquelle il va y avoir de nombreux départs à moyen terme, ce qui engendrera une importante perte des connaissances. Les exigences techniques augmentent parallèlement avec l'introduction de nouveaux systèmes.

Conclusions

Les nouveaux systèmes plus complexes imposent souvent des exigences plus élevées au personnel et/ou requièrent du personnel supplémentaire qu'on ne peut pas

recruter avec les ressources disponibles au niveau du personnel. Des spécialistes externes doivent pas conséquent être engagés, ce qui occasionne des coûts élevés. Par ailleurs, étant donné que la formation et l'adaptation prennent relativement beaucoup de temps, il n'est pas toujours possible de remplacer rapidement les cadres professionnels et le personnel restant est alors surchargé. En l'absence de mesures adaptées, le domaine départemental de la Défense devra, à l'avenir, engager plus de personnel externe onéreux ou renoncer à des prestations fournies jusqu'ici. La marge de manœuvre au niveau de la gestion du personnel doit par conséquent être utilisée.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- La réduction du personnel au sein de la Base logistique de l'armée reste suspendue jusqu'à la fin 2011.
- L'effectif de personnel sera en outre réorganisé sur la base des besoins en matière d'instruction (militaires de carrière, militaires contractuels, enseignants spécialisés et personnel civil).
- Une réserve stratégique de personnel³⁵ sera constituée dans le domaine de la Défense afin de garantir la marge de manœuvre du commandement de l'armée.

3.9 Finances

Un équilibre durable entre les prestations et les ressources ne peut pas être garanti dans les conditions-cadres actuelles.

Les points clés d'Armée XXI étaient, entre autres, des effectifs réduits, une disponibilité échelonnée et une instruction professionnalisée. On visait à diminuer de manière significative les dépenses d'exploitation au profit des dépenses d'armement. Des mesures destinées à atteindre cet objectif ont été introduites notamment dans les domaines de la logistique et de l'administration. Par la suite, des systèmes d'armes superflus ont été mis hors service.

Les programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004 ont réduit les moyens de l'armée de plus de 100 millions de francs. Pour mettre en œuvre ces mesures, le Parlement a adopté en 2007 l'étape de développement 2008/11. Le concept de stationnement de l'armée et les mesures d'optimisation de la logistique ne seront cependant pas mis en œuvre avant 2014. Par conséquent, les attentes concernant les économies relatives aux dépenses d'exploitation se sont révélées trop optimistes, raison pour laquelle des goulots d'étranglement apparaissent dans les domaines du personnel et de la logistique.

Le nombre de jours de service accomplis, qui n'a pas beaucoup diminué au cours des dix dernières années, est un indicateur essentiel pour les dépenses au niveau de l'exploitation logistique, de l'infrastructure et de la préparation de matériel. En outre, les technologies plus complexes, la baisse au niveau de l'acquisition de systèmes et leur utilisation intensive engendrent des frais supplémentaires d'exploitation et d'entretien. Il en résulte ces dernières années une augmentation des dépenses d'exploitation au détriment des investissements.

³⁵ Réserve de personnel à constituer par des transferts internes à l'échelon du chef de l'armée dans le domaine départemental de la Défense.

La multifonctionnalité de l'armée ainsi que le modèle de l'instruction et de l'obligation de servir sont des facteurs essentiels dans la définition du besoin de ressources de l'armée.

La multifonctionnalité de l'armée est un facteur essentiel dans la définition des besoins en matière de ressources. Il est pratiquement indispensable de se concentrer sur une spécialisation au sein de l'armée.

L'armée exploite un modèle d'instruction et d'obligation de servir adapté à la milice. Ce modèle assure une réelle liberté de choix quant au moment de l'école de recrues et des cours de répétition annuels pour la plus grande partie de l'armée. Chaque année, 6,4 millions de jours de service sont ainsi effectués et ce chiffre détermine une grande partie des charges d'exploitation. On ne peut toutefois pas diminuer à souhait le nombre de jours de service au sein des conditions-cadres juridiques en vigueur. Seules une réduction de l'armée et/ou l'adaptation du modèle d'instruction et d'obligation de servir permettraient d'y parvenir.

Dans le programme de consolidation 2012/2013, il est demandé au Parlement de maintenir le plafond de dépenses de l'armée en vigueur depuis plusieurs années pour la période de 2012 à 2015.

D'après le compte d'État 2009, l'armée³⁶ disposait d'un crédit budgétaire avec des incidences financières de 4,26 milliards de francs. Le budget 2011³⁷ prévoit un montant de 4,64 milliards de francs.³⁸ Le Rapport sur le programme de consolidation 2012/2013 des finances fédérales se fonde sur des dépenses moyennes de 4,4 milliards de francs³⁹ consacrés à l'armée (plafond des dépenses sur plusieurs années) pour 2012 à 2015, et sur un rythme de croissance de 1,0 %.⁴⁰ Le programme de consolidation 2012/2013 demande au Parlement de maintenir le plafond de dépenses de l'armée pour les années 2012 à 2015 pour le domaine de la Défense et armasuisse Immobilier. Cela permet une utilisation plus flexible des ressources financières et une meilleure sécurité de la planification.

Conclusions

Le seul moyen d'atteindre l'équilibre entre les prestations et les ressources est d'augmenter les moyens financiers consacrés à l'armée et d'adapter son organisation, la disponibilité, le modèle de l'instruction et de l'obligation de servir ainsi que le niveau de technologie, ou alors il y a lieu de réduire massivement les prestations exigées. La multifonctionnalité de l'armée ne peut pas être financée plus longtemps. Une réduction du nombre de militaires à instruire affecterait le principe de milice et l'égalité face aux obligations militaires. Elle n'entre donc pas en ligne de compte. L'augmentation des dépenses d'exploitation défavorise les investissements.

³⁶ Selon la définition du plafond de dépenses de l'armée. Ce dernier englobe l'ensemble des crédits avec des incidences financières du domaine départemental de la Défense et d'armasuisse Immobilier. Cf. tableau de l'Annexe 1, Vue d'ensemble des finances.

³⁷ Arrêté du Conseil fédéral du 23 juin 2010 concernant le budget 2011/plan financier 2012–14.

³⁸ Le montant plus élevé dans le budget 2011 résulte de l'utilisation des soldes de crédits des années précédentes.

³⁹ Y compris armasuisse Immobilier.

⁴⁰ Montant budgétaire annuel moyen pour le plafond de dépenses de l'armée 2012–2015. Cf. Projet de loi fédérale sur le programme de consolidation 2011–2013, état le 23 juin 2010.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Avec le programme de consolidation 2012/2013, la poursuite du plafond de dépenses de l'armée doit être demandée pour la période de 2012 à 2015 en ce qui concerne le domaine de la Défense et armasuisse Immobilier.
- Les répercussions budgétaires de l'attribution de prestations à des tiers pour décharger la Base logistique de l'armée et la Base d'aide au commandement doivent être examinées.
- La mise hors service rapide et anticipée de systèmes obsolètes doit contribuer à stabiliser les dépenses d'exploitation.

3.10 Infrastructure

L'armée dispose d'une très vaste infrastructure pour la conduite, le combat, la logistique, l'instruction et l'administration. Depuis 2005, l'important effectif en biens immobiliers a pu être réduit considérablement au sein du parc principal⁴¹. Par conséquent, les biens immobiliers du parc disponible ont connu une augmentation, les biens se trouvant la plupart du temps hors des zones à bâtir et étant de ce fait très difficiles à céder.

L'armée n'a plus suffisamment de moyens financiers pour assainir et entretenir les biens immobiliers qu'elle utilise. Les transferts financiers ont permis de combler les lacunes les plus importantes. Les besoins au niveau des biens immobiliers et le parc immobilier doivent continuer de diminuer à long terme.

Le parc immobilier de l'armée reste trop important.

Le concept de stationnement de l'armée de 2005 se fonde sur les besoins de l'armée selon l'étape de développement 2008/11. Sur plus de 26 000 biens immobiliers qui appartenaient au parc principal de l'armée avant 2005, environ la moitié ont été mis de côté et hors service, vendus ou rasés dans l'intervalle. A la fin de l'année 2009, le parc principal de l'armée comptait encore environ 14 000 objets, pour une valeur à neuf indexée de plus de 22 milliards de francs.

Il existe un besoin cumulé d'entretien.

Les biens immobiliers pour l'engagement, l'instruction et la logistique ne sont pas tous dans le même état, certains sont très détériorés alors que d'autres sont en très bon état. Le besoin d'entretien cumulé s'élève à 4,4 milliards de francs pour le parc principal actuel de l'armée, plus 0,8 milliard pour se conformer aux prescriptions légales. Ces dépenses devraient être effectuées en plus des tranches de 300–400 millions destinées à l'entretien annuel nécessaire.⁴²

⁴¹ Par *parc principal*, on entend les biens immobiliers que l'armée utilise depuis 2010 pour l'instruction, l'engagement et la logistique. Les biens immobiliers dont l'armée n'a plus besoin font partie du *parc disponible*.

⁴² Ce calcul est basé sur les chiffres indicatifs de la branche de l'immobilier, qui estiment que l'investissement pour une année d'entretien correspond à 1,5–2 % de la valeur de reproduction (valeur de rachat indexée) d'un bien immobilier.

L'adaptation, la modernisation et la remise en état du parc immobilier existant ne peuvent pas être financées dans les circonstances données.

Le DDPS dispose de 240 à 280 millions de francs chaque année pour l'adaptation, la modernisation et la remise en état des biens immobiliers de l'ensemble des domaines du département. Pour constater le déséquilibre entre les moyens requis et les moyens disponibles, il suffit de comparer ce montant avec les besoins décrits de l'armée. Dans le Plan général 2009, il a fallu renoncer à des projets immobiliers de l'armée à hauteur de 175 millions de francs ; des lacunes financières de 500 millions de francs subsistent toutefois pour les années 2012–2016. En raison de ce manque, les biens immobiliers existants ont subi des dommages et les mesures destinées à couvrir les nouveaux besoins, à combler les lacunes en matière de sécurité et à mettre en œuvre les prescriptions légales ont été remises à plus tard, quand on n'a pas dû carrément y renoncer.

La mise hors service de l'infrastructure de combat et de certaines parties de l'infrastructure de commandement est possible et nécessaire mais engendre tout d'abord des dépenses élevées.

Compte tenu des changements intervenus en matière de menace, l'importance de l'infrastructure de combat (canons de forteresse, lance-mines de forteresse, positions de barrage et ouvrages minés) a fortement diminué. Les armes modernes de précision et les armes à longue portée ont à tel point diminué la valeur combattive de ces installations qu'elles ne pourraient plus apporter de contribution essentielle à la défense contre un adversaire. C'est la raison pour laquelle on peut renoncer à l'infrastructure de combat. La mise hors service génère cependant des frais considérables. Les prescriptions militaires et civiles doivent être remplies. La mise hors service de l'infrastructure de combat ne peut par conséquent se faire que de manière échelonnée pour des raisons financières. Afin d'assurer la protection des informations, le transfert d'éléments dans le parc disponible ne peut avoir lieu qu'après la mise hors service complète du système concerné. Les économies nettes ne seront pas perceptibles avant plusieurs années.

Conclusions

La réduction de l'armée implique également une diminution du parc immobilier. Le besoin cumulé d'entretien, le retard à rattraper pour répondre aux obligations légales et les tranches annuelles nécessaires à l'entretien requièrent une augmentation notable des moyens destinés au domaine de l'immobilier.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Report, en 2011 et en 2012, de 40 à 50 millions de francs par d'autres domaines de l'armée au profit du domaine immobilier.
- Réadaptation du concept de stationnement de l'armée.
- Début de la mise hors service de l'infrastructure de combat (canons de forteresse 15,5 cm Bison, lance-mines de forteresse 12 cm, positions de barrage et ouvrages minés).
- Abandon de parties de l'infrastructure de commandement.

3.11

Aide au commandement

L'aide au commandement a pour mission de garantir l'aptitude au commandement des échelons politiques (Confédération, cantons) et de l'armée, en toute situation et de manière permanente. A cet effet, l'aide au commandement fournit un large éventail de prestations à l'épreuve des crises dans les domaines de la télécommunication, de l'informatique, de la guerre électronique, des capteurs (p. ex. pour la surveillance électronique de l'espace aérien), de la cryptologie, de la sécurité de l'information, de la protection de l'infrastructure informatique et des spécialistes des langues.

Les systèmes ne sont pas suffisamment consolidés.

Avec l'aide de la milice, l'aide au commandement exploite des systèmes d'information, de commandement et de communication fixes et mobiles, des centres de calcul, des capteurs électroniques, des systèmes d'émission et des installations de commandement. Ces systèmes se fondent sur différentes conceptions techniques, d'exploitation et organisationnelles. La diversité des systèmes est trop importante, et le potentiel de synergies entre eux, pour leur exploitation et leur développement, est trop faible. Par conséquent, les frais pour l'exploitation, la liaison, la protection et le développement sont trop élevés. Cela explique le déséquilibre actuel entre les prestations demandées et les ressources à disposition au niveau du personnel et des finances. La réduction de la diversité des systèmes – tout en maintenant leurs performances et leur fonctionnement – est l'objectif de la consolidation de l'infrastructure de TIC.

La protection et la sécurité en cas de panne dans les domaines de l'informatique et de la télécommunication sont insuffisantes.

Les utilisateurs doivent disposer d'un environnement de travail sûr et protégé, adapté à la situation, à leur mission et à leur rôle et pourvu des systèmes de télécommunications, d'information et de conduite résistants aux crises. A cet effet, les réseaux ainsi que les centres de données et de calcul doivent être protégés, physiquement et sur le plan de l'exploitation si nécessaire, et les données doivent pouvoir être cryptées en permanence. Il existe ici un retard qui doit être rattrapé, parallèlement à la réduction de la diversité des systèmes. Avec les formations de milice, il convient de garantir l'exploitation et la protection des réseaux et de renforcer encore les centres de données et de calcul⁴³.

En ce qui concerne les opérations électroniques, il existe un noyau performant.

Le Centre des opérations électroniques de l'armée s'occupe des informations et de leur protection dans l'espace électromagnétique (sans fil et radio), ainsi que dans les réseaux sur fils. L'exploration radio stratégique permet d'obtenir des informations pertinentes pour le service de renseignement au profit de la conduite politique et militaire.⁴⁴

Les systèmes de conduite et d'information militaires et civils se fondent sur des réseaux disponibles en permanence, en majorité fixes. Ils doivent être protégés pour

⁴³ Un investissement supplémentaire (personnel, mesures de construction, redondances) permet de protéger les objets des accès indésirables et des pannes afin de garantir leur disponibilité et leurs performances.

⁴⁴ Cette acquisition d'informations est réalisée en vertu de l'ordonnance sur la guerre électronique.

maintenir la capacité de commandement ou pour la retrouver rapidement après une attaque. Pour ce faire, la coordination avec des partenaires civils est impérative.

A l'heure actuelle, les organisations professionnelles et de milice ne sont pas suffisamment en mesure d'identifier précocement des activités inhabituelles sur leurs propres réseaux et d'y réagir efficacement. Une équipe de spécialistes de l'analyse de la menace sera donc mise sur pied afin de surveiller et de protéger l'infrastructure de base des TIC de l'armée.

Conclusions

Les tâches et les compétences doivent être clairement définies. Toutes les prestations de TIC nécessaires dans le domaine de la Défense doivent être mises à disposition par un fournisseur de prestations central responsable de la conduite technique des prestations de TIC au sein du domaine de la Défense. Si des systèmes de TIC d'autres domaines du département s'appuient sur l'infrastructure de la Défense (p. ex. réseau d'engagement Défense), la conduite technique du fournisseur de prestations central peut s'étendre à ces domaines.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Harmonisation des prestations requises en tenant compte de l'augmentation des besoins et de la réduction du budget avec les ressources au niveau du personnel et des finances.
- Élaboration de concepts de niveau supérieur (p. ex. architecture d'affaires ou de TI), échange d'informations entre les systèmes, intégration de différents postes de travail du système et sécurité intégrale.
- Réduction de la diversité des systèmes en maintenant les performances et la fonctionnalité.

3.12 Environnement écologique

Les activités de l'armée ont des répercussions directes sur les ressources naturelles. Au cours des 20 dernières années, le DDPS a fait de gros efforts pour la protection des ressources naturelles, par la constitution du domaine Territoire et environnement et l'instruction des cadres professionnels et de milice, ainsi que de son administration. Ces efforts doivent être poursuivis.

L'armée a contribué à ce que de précieux espaces naturels soient maintenus autour des places d'armes et de tir. Le DDPS protège ces espaces vitaux et en prend soin, apportant ainsi une contribution à la sauvegarde de la biodiversité. Du fait que les ressources sont limitées, il convient de renforcer la collaboration avec d'autres organes fédéraux et avec les cantons en vue de conserver ces espaces protégés.

Au cours des prochaines décennies, des assainissements de grande ampleur seront à l'ordre du jour concernant des sols pollués par des métaux lourds, des systèmes d'évacuation des eaux usées et des nuisances sonores élevées. Ces mesures coûteront plusieurs centaines de millions de francs. En répandant dans la nature des métaux lourds, l'armée continuera de générer des coûts. Les répercussions et les coûts induits doivent donc être minimisés en prenant davantage en considération les aspects écologiques dans la gestion du cycle de vie du matériel d'armement, dans les

concepts d'intervention et d'instruction ainsi que dans l'adaptation du concept de stationnement de l'armée.

Les mesures visant à réduire les gaz à effet de serre obligent également l'armée à continuer de réduire sa consommation d'énergie. Les assainissements énergétiques, l'utilisation d'énergies renouvelables et la prise en compte des aspects énergétiques lors de l'acquisition, de l'utilisation et de la mise hors service du matériel d'armement vont donc devenir encore plus importants. Le concept du DDPS en matière d'énergie doit donc être poursuivi sur la base d'Énergie Suisse de 2011 à 2020.

Conclusions

L'armée doit également conserver son environnement écologique. Au vu des nombreux déchets toxiques à éliminer et des besoins d'assainissement des constructions, on doit escompter un investissement financier élevé, ce qui contribue à augmenter les dépenses d'exploitation au détriment des investissements.

Mesures à prendre d'ici à 2013

- Poursuivre l'instruction écologique au sein de l'armée et l'administration.
- Mettre en œuvre les assainissements prioritaires conformément au droit concernant l'environnement.
- Continuer le concept du DDPS en matière d'énergie.
- Prendre en compte les aspects écologiques lors de l'adaptation du concept de stationnement de l'armée.

3.13 Conséquences pour le développement de l'armée

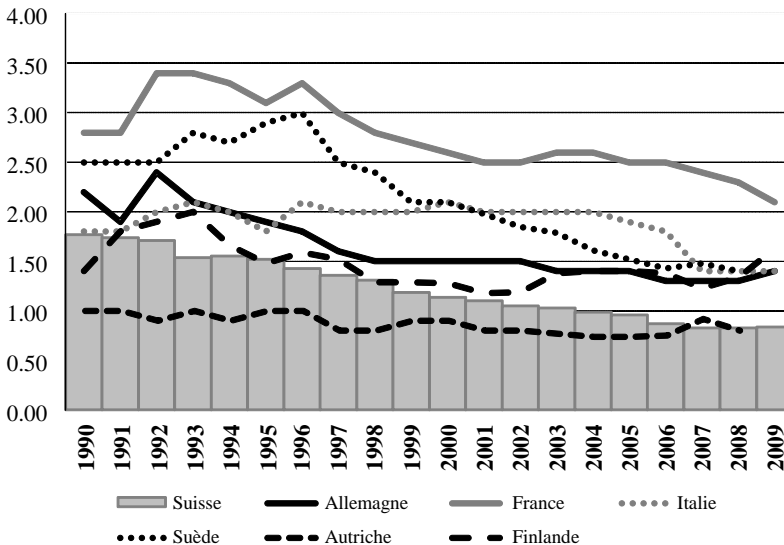
Le présent rapport sur l'état de la situation de l'armée fait surtout ressortir les problèmes. Il n'aborde pas toute la situation, mais présente les éléments qui requièrent une attention et des efforts particuliers. Les aspects suivants doivent notamment être pris en considération pour le développement de l'armée :

- Les prestations et les ressources doivent être équilibrées les unes par rapport aux autres.
- Le profil des prestations et l'équipement en matériel des formations ainsi que la doctrine doivent être harmonisés.
- Le maintien et le développement de la compétence de défense doivent reposer sur une doctrine actualisée.
- L'aptitude à mener des opérations en réseau doit être garantie dans la mesure où la fourniture de prestations est nécessaire ou envisagée.
- La réduction de l'armée implique également la suppression de corps de troupe et de formations.
- Afin de pouvoir bénéficier d'une relève en personnel, les structures (états-majors, formations) doivent pouvoir se contenter de moins de cadres et de spécialistes.

- La compatibilité entre l'engagement civil et militaire doit être améliorée et il faut prendre des mesures pour promouvoir les services d'instruction et encourager la milice à fournir des prestations de service appropriées.
- Davantage de personnel doit être embauché pour les prestations devant être fournies à l'interne pour des raisons de sécurité ou d'efficacité, même si cela implique une augmentation du budget du personnel.
- L'adaptation du modèle de l'instruction et de l'obligation de servir pour diminuer le nombre de jours de service doit être examinée (durée de l'instruction de base pour certaines armes et nombre de cours de répétition).
- Dans le cadre du développement de l'armée, on tendra en général à remplacer la multifonctionnalité d'Armée XXI par la spécialisation.
- Dans le cadre de l'adaptation du concept de stationnement de l'armée, le parc immobilier doit être adapté au profil de prestations, et la concentration de l'infrastructure d'instruction doit être étudiée.

3.14 Comparaison avec d'autres forces armées

3.14.1 Comparaison sur le plan quantitatif



Dépenses pour la défense nationale en % du produit national brut

Dépenses pour la défense nationale, effectif de l'armée, systèmes d'armes principaux

	CH	F	D	I	A	S	FIN
Dépenses pour la défense nationale 2009 en milliards de francs ⁴⁵	4,5 ⁴⁶	48,8	48,2	29,9	3,2	6,2	4,1
Dépenses pour la défense nationale 2009 en tant que fraction du PNB (en %)	0,84	2,10	1,40	1,40	0,80 ⁴⁷	1,40 ⁴⁷	1,63
Effectif total de l'armée	18 000 ⁴⁸	350 000	252 500	305 000	45 000	18 500	41 000
Effectif total de l'armée (mobilisation)	220 000	350 000	347 500	305 000	45 000	50 000 ⁴⁹	350 000
Militaires engagés à l'étranger	280	8800 ⁵⁰	6770	9300	930	790	400
Chars d'assaut opérationnels	134	226	262	159	114	280	100
Autres véhicules de combat blindés à roues et à chenilles	817	1611	689	1508	578	1241	666
Obusiers blindés modernes opérationnels	133	63	101	104	55	---	126
Avions de combat ⁵²	87	352	305	198	15	150	62
Hélicoptères de combat	---	202	136	59	---	---	---
Hélicoptères de transport	47	196	238	425	53	48	28

⁴⁵ La défense nationale comprend la défense nationale militaire plus l'Office fédéral de la protection de la population (102 millions de francs).

⁴⁶ Ce montant ne comprend pas les prestations des employeurs pour le maintien du paiement du salaire.

⁴⁷ en 2008

⁴⁸ Correspond à la présence moyenne des militaires (effectif total pendant les jours de service divisé par 365).

⁴⁹ Sur la base de la suppression du service militaire obligatoire

⁵⁰ Sans les stationnements permanents à l'étranger (environ 20 000 personnes)

⁵¹ Il est prévu d'acquérir 24 nouveaux systèmes d'artillerie du type Archer.

⁵² Sans les moyens (en partie substantiels) de l'aéronavale

Les forces armées sont un instrument de la politique de sécurité

Lors des discussions sur la politique de sécurité, il est courant en Suisse de faire des comparaisons avec les pays voisins et les États ne faisant pas partie d'une alliance ou neutres comme la Finlande, la Suède et l'Autriche. Situés dans l'environnement européen, ces pays ont une politique de sécurité avec des accents diversifiés. Ces différences découlent de la taille des pays, de leur situation et de leurs ambitions, de leurs objectifs et de leurs stratégies en matière de politique de sécurité. Ils ont en commun d'avoir redéfini après la fin de la guerre froide l'objectif d'engagement de leurs forces armées. Il s'agissait d'établir une relation entre trois éléments : défense contre une attaque militaire visant le territoire national, assistance fournie aux organes de sécurité sur le plan interne et engagements à l'étranger pour la maîtrise des crises. Tous les pays ont renforcé leur engagement à l'étranger et ont fortement réorienté leurs forces armées vers des engagements à l'étranger (constitution de forces de réaction à des crises, renforcement de l'interopérabilité, amoindrissement de la défense territoriale). Ils maintiennent cependant des capacités essentielles comme le combat interarmes et la coopération globale des forces armées au sol, en mer et dans les airs,⁵³ aussi parce que des groupements non étatiques pourraient engager des systèmes modernes de conduite et d'armes.⁵⁴ Les formations sont conçues selon un système modulaire pour disposer des capacités nécessaires et être engagées d'une façon flexible. Le niveau d'engagement des forces armées dans la sécurité intérieure présente des différences et dépend de la structure étatique, des forces de police et des forces armées ainsi que de l'ordre juridique national. Les modifications du modèle de défense et des acquisitions d'armement doivent être considérées en fonction du cadre précité. Elles étaient et sont partout l'objet à la fois de considérations de politique de sécurité et de débats de politique intérieure.

Défense territoriale

La défense du territoire national contre une attaque militaire est considérée en Finlande comme la mission des forces armées nationales en raison de la situation géographique du pays. La France, l'Allemagne et l'Italie sont tenues de se porter mutuellement secours dans le cadre de l'OTAN en cas d'attaque. Le Traité de Lisbonne de l'Union Européenne renforce la politique commune de sécurité et de défense. Les parties au traité (dont également l'Autriche, la Suède et la Finlande) s'engagent aussi à une assistance mutuelle en cas d'attaque militaire ou d'attentat terroriste, sans que l'UE joue le rôle d'une alliance défensive autonome. Ce rôle revient à l'OTAN pour les pays membres à la fois de l'OTAN et de l'UE.

La Finlande et la Suède renforcent leur collaboration dans la coopération militaire des États nordiques également avec l'OTAN, par exemple sous la forme d'une instruction commune des forces militaires de réaction en cas de crise, rapidement opérationnelles. La défense territoriale n'est plus du tout la première priorité pour ces États, sauf pour la Finlande.

⁵³ La plupart des forces armées européennes disposent en outre d'au moins deux formations terrestres lourdes (brigades mécanisées ou brigades blindées) et des moyens de soutien correspondants au sol et dans les airs.

⁵⁴ Par exemple missiles de croisière, hélicoptères et avions légers armés, missiles antiaériens portables.

Développement des budgets de la défense

Les efforts en matière de défense ont diminué depuis la fin de la guerre froide. Une comparaison révèle cependant de grandes différences. L'Autriche, la Finlande et la Suède ont réduit leurs budgets en parallèle avec le renforcement de leur intégration par le biais de l'UE. L'Allemagne, l'Italie et la France ont également fortement diminué leurs dépenses de défense, qui se maintiennent toutefois à un niveau élevé de 20 à 35 milliards d'Euros. C'est particulièrement le cas de la France qui a l'intention de conserver des forces d'engagement terrestres, navales et aériennes substantielles. Les autres États ont par contre la tendance à concentrer leurs activités sur des niches dans le cadre de l'alliance. La France a en outre la volonté politique de demeurer une puissance nucléaire indépendante, ce qui absorbe environ 20 % du budget de la défense.

Les forces armées et leur enracinement dans la société (modèle de défense)

La tendance vers une armée de métier est générale en Europe comme dans les pays considérés. Il n'est pas question pour la France et l'Italie, qui ont choisi l'armée de métier, de revenir au service militaire obligatoire. Ce dernier subsiste en Allemagne ; il devrait cependant être abandonné dès 2011. L'armée allemande dispose déjà d'une importante composante professionnelle en mesure de maîtriser la plupart des engagements. Le service militaire obligatoire a été récemment suspendu en Suède et il fait l'objet de discussions en Autriche. Seule la Finlande ne semble pas montrer le moindre signe de changement. Les armées de métier sont confrontées à des difficultés en matière de personnel mais, vu la situation économique actuelle, le recrutement semble assuré pour les forces armées. Dans la plupart des cas cependant, outre une instruction militaire de base, il faut relever le niveau de la formation générale et scolaire.

Développement des forces armées (constitution de contingents rapidement opérationnels à l'étranger)

Les capacités en matière de promotion de la paix ont une importance primordiale pour la plupart des États considérés. Les engagements à l'étranger jouent un rôle important bien qu'ils ne soient guère planifiables. Il s'agit d'acheminer rapidement des troupes éprouvées afin d'empêcher une aggravation de la situation grâce à une intervention effectuée à temps dans une zone de crise. Dans le cas de la Suède, cela signifie que la participation au Nordic Battle Group (une troupe d'intervention multinationale constituée pour les engagements à l'étranger) bénéficie d'un statut prioritaire dans la politique de défense et influence ainsi durablement le développement des forces armées.

Dans le domaine de la sécurité intérieure, on tend de plus en plus à engager des forces armées pour les autorités civiles. Il est ainsi prévu en France de pouvoir engager en tout temps 10 000 membres des forces armées. En Italie, il est de tradition que les forces armées soient fréquemment engagées dans des affaires intérieures. En Autriche, l'armée est également engagée pour des tâches de sûreté intérieure, par exemple pour la protection frontalière. En Allemagne, l'engagement de la Bundeswehr sur le plan intérieur est juridiquement limité mais il demeure toutefois possible comme lors du Championnat du monde de football en 2006. En Suède, c'est la garde nationale qui est engagée sur le plan intérieur et en Finlande des engagements subsidiaires sont possibles dans une mesure restreinte.

La Suisse se trouve confrontée à un large éventail de menaces et de dangers, qui diffèrent dans la probabilité de leur survenance et dans les répercussions possibles. En ce qui concerne la maîtrise des défis les plus vraisemblables, l'armée fournit avant tout un appui subsidiaire aux autorités civiles dans le domaine de la protection d'ouvrages et de l'aide en cas de catastrophe. Une attaque militaire est improbable à brève échéance, mais elle représenterait la menace la plus lourde de conséquences pour la Suisse. C'est pourquoi l'armée doit maintenir et développer la compétence de défense. Elle contribue aussi à la sécurité avec la promotion internationale de la paix. Pour remplir efficacement l'ensemble des tâches dévolues à l'armée, il convient de maintenir la disponibilité échelonnée ; mais elle doit être optimisée pour certains domaines du profil de prestations.

4.1 Le contexte sous un angle militaire

La mondialisation, la mobilité des personnes et des marchandises, les flux d'informations incontrôlables, l'évolution technologique et la dépendance à l'égard des ressources ont rendu les structures étatiques plus vulnérables. Aujourd'hui, les événements ont des répercussions plus rapides et moins prévisibles sur les États et les sociétés. Dans un contexte de ce type, à la fois interconnecté et perméable, l'anticipation et la prévention sont particulièrement importantes et on a besoin à cet effet d'une collaboration à l'échelle régionale, nationale et internationale.

Des acteurs non gouvernementaux agissant pour certains à l'échelle mondiale avec des visées politiques, religieuses, terroristes ou criminelles concentrent leur violence moins contre les États que contre les systèmes sociaux et les valeurs qu'ils représentent. La prolifération de systèmes d'armement de haute technologie a par ailleurs pour conséquence que des forces non gouvernementales pourraient s'approprier des armes qu'on ne s'attend à voir qu'en possession d'États.

Une tâche essentielle de l'État est d'assurer le monopole de l'usage de la force à l'État de droit avec la justice, la police et l'armée. Il arrive de plus en plus souvent que des États n'y parviennent plus et perdent le contrôle de leur territoire. Le monopole de l'usage de la force tombe entre les mains d'acteurs non étatiques avec des conséquences négatives pour la sécurité nationale et internationale. Lorsqu'un État confie des tâches relevant de la sécurité à des acteurs privés, les modalités de cette intervention doivent être réglées avec précision. Ce n'est que dans des États déstabilisés que des acteurs privés assument certaines tâches étatiques sans qu'il y ait eu délégalation de pouvoir en la matière.

Les conflits armés sont une réalité en dehors de l'Europe. Ils peuvent nuire à la situation de la Suisse en matière de sécurité, p. ex. en mettant en danger les intérêts de la Suisse sur place, en perturbant l'approvisionnement, en augmentant le risque d'attentats terroristes aussi dans des États pas directement impliqués et par des flux migratoires. 1500 milliards de dollars ont été dépensés pour le secteur de la défense dans le monde en 2008, ce qui a généré un chiffre d'affaires de plus de 400 milliards de dollars pour les 100 principales industries d'armement.

4.2 Illustration des menaces et des dangers

Nous allons montrer dans ce qui suit les prestations que l'armée doit fournir selon les menaces et les dangers⁵⁵. En s'appuyant sur les réflexions du rapport sur la politique de sécurité, les menaces et les dangers pouvant se présenter selon une probabilité moyenne à élevée et pour lesquels l'armée peut apporter une contribution essentielle dans leur maîtrise sont exposés.

4.2.1 Catastrophes

Les catastrophes naturelles et anthropiques sont des dangers permanents avec des répercussions locales, régionales ou nationales. Au nombre d'elles figurent les fortes précipitations, les inondations, les coulées de boue, la sécheresse, les incendies de forêt, les séismes. Font partie des catastrophes anthropiques, les accidents majeurs, les explosions, les incendies et les accidents graves d'avions ou de satellites.

L'éventualité d'un bouleversement de l'environnement dû à des catastrophes complique l'orientation et la mobilité de la population concernée et des forces de sauvetage. Même les voies d'accès aux lieux sinistrés sont difficilement praticables dans certains cas. La population peut être gravement atteinte, ce qui pourrait dans un cas extrême engendrer une panique générale. Les réseaux de communication et de transport peuvent être interrompus sur le court ou le moyen terme. Les installations de production peuvent être détruites et représenter le cas échéant de nouveaux dangers pour l'être humain et l'environnement. Les denrées alimentaires et l'eau potable peuvent venir à manquer ; des pillages, en particulier après des évacuations ne sauraient être exclus.⁵⁶

Tous les États européens sont en mesure de mettre à disposition des moyens militaires pour soutenir les autorités civiles. Les forces militaires d'aide en cas de catastrophe sont généralement aussi en mesure d'intervenir dans le monde entier. La Suisse a conclu avec tous ses États limitrophes des accords qui posent les bases juridiques de l'aide militaire en cas de catastrophe dans la zone frontalière.

Par ses interventions en cas de catastrophe, l'armée apporte une contribution décisive au renforcement de la résilience⁵⁷ de notre société.

4.2.2 Événements à l'étranger avec des conséquences pour la Suisse

L'ordre étatique est mis à l'épreuve dans des parties considérables du monde ; il s'est effondré ou n'est jamais vraiment parvenu à s'imposer. La communauté inter-

⁵⁵ Une menace présuppose au départ une volonté de porter préjudice à la Suisse ou à ses intérêts ou du moins de s'accommoder d'un tel préjudice. Un danger n'implique aucune volonté de porter préjudice (p. ex. des dangers naturels ou des dangers techniques).

⁵⁶ Après le séisme survenu en mars 2010 au Chili (d'une amplitude de 8,8 sur l'échelle de Richter), quelque 10 000 soldats ont été envoyés dans les régions concernées, principalement pour assurer l'ordre public avec des moyens rigoureux.

⁵⁷ Par *résilience*, on entend l'aptitude d'un système ou d'une société à gérer rapidement une catastrophe ou une crise soudaine et à rétablir dans les meilleurs délais la capacité de fonctionnement et d'action.

nationale s'engage pour appuyer les États et éviter l'apparition de pays totalement déstabilisés.⁵⁸ A la suite de l'effondrement des structures étatiques, des régions se forment en dehors de l'ordre international, à peine gouvernables et dans lesquelles des groupes armés et des organisations terroristes peuvent s'installer. La suppression du monopole étatique de l'exercice de la force et de tout régime légal, une situation économique catastrophique, la criminalité, la répression, la corruption sont caractéristiques de ces régions. Les conséquences sont la propagation du terrorisme, des perturbations des échanges économiques et des flux migratoires avec des effets jusqu'en Suisse.

L'armée peut aussi être engagée à l'étranger si des intérêts relatifs à la politique de sécurité de la Suisse sont touchés. Elle peut contribuer à rétablir la sécurité et à stabiliser la situation sur place afin d'aider à réduire les conséquences directes ou indirectes pour la Suisse. Tandis que le voisinage immédiat de la Suisse se caractérise pour l'heure par une situation stable et sûre, de nombreux foyers de conflits surgissent à la périphérie de l'Europe et sur d'autres continents.

La Suisse soutient les instruments développés par la communauté internationale pour contrer les processus destructeurs et endiguer les foyers de conflits ou les empêcher. Les mesures vont des programmes de démilitarisation à la mise en place de troupes de police régulières et d'unités militaires en passant par l'instauration de structures démocratiques. L'armée peut encourager la sécurité, la stabilité et la paix à l'étranger de différentes façons, par la prévention (p. ex. contrôler que les accords sont mis en œuvre de manière conséquente, observateurs militaires) le rétablissement de la sécurité et la stabilisation (p. ex. contingents au service de la promotion de la paix, déminage humanitaire) ou la réhabilitation post-conflit (p. ex. réforme du secteur de la sûreté, sécurité des stocks et élimination des surplus dans le domaine des armes de petit calibre et des munitions conventionnelles). L'amélioration de la sécurité est souvent une condition pour que l'on puisse vraiment entamer avec succès le rétablissement de l'ordre étatique et de l'infrastructure. Afin de pouvoir engager des individus, des petits détachements et des contingents, il faut disposer d'organismes pour assurer la conduite, notamment l'obtention et l'évaluation des informations, la logistique, le rétablissement de l'infrastructure de base, ainsi que le transport aérien. Dans tous les domaines, la demande porte principalement sur les prestations à haute valeur ajoutée qui sont difficiles à trouver ou qui, fournies par la Suisse (neutralité, passé non colonialiste), sont particulièrement bien accueillies.

4.2.3 Contrainte ou chantage

La contrainte ou le chantage est une menace hautement probable qui relève de la politique de sécurité. Elle peut avoir son origine dans le pays ou en dehors de celui-ci. Même avec un faible potentiel, elle peut causer des dommages considérables. Par des actions visant des personnes, des infrastructures informatiques, des moyens de transport tels que des bateaux ainsi que des représentations suisses dans le pays aussi bien qu'à l'étranger, elle peut mettre en danger la sécurité et d'autres intérêts de la Suisse. La maîtrise de ce type de situations relève en première ligne des instruments

⁵⁸ Le phénomène des Etats totalement déstabilisés peut s'expliquer par des facteurs internes et externes comme des frontières tracées arbitrairement et artificiellement, des tensions ethniques, l'exploitation et les inégalités sociales.

civils de la politique de sécurité, en particulier de la politique étrangère, de la politique économique et de la police. L'armée peut cependant apporter sa contribution, par exemple en mettant à disposition les ressources nécessaires pour assumer des tâches de protection et de transport par voie terrestre, maritime et aérienne. D'une manière générale, la règle veut que plus un événement est grave pour la sécurité de la Suisse, plus grand sera le rôle que l'armée jouera dans sa maîtrise.

On peut aussi imaginer de nombreuses actions sur le territoire suisse, pour saper le moral de la population, pour susciter une insécurité et pour discréditer nos autorités (entre autres par des opérations d'information). Les opérations très médiatisées, telles qu'un attentat de nature physique ou électronique contre un bâtiment du gouvernement, des prises d'otages impliquant des dirigeants nationaux ou la chute d'un avion sur l'immeuble d'une organisation internationale, seraient des exemples possibles. L'armée pourrait dans de tels cas intervenir rapidement par exemple pour intensifier le service de police aérienne ou pour protéger des ouvrages tels que les centrales nucléaires, les gares, les aéroports et d'autres éléments-clés de l'infrastructure nationale avec des troupes terrestres ou des moyens terrestres de défense aérienne ainsi que pour maintenir ouverts des axes de circulation et, partant, pour soutenir les forces de police civiles.

Dans le cas extrême, une menace de cette nature pourrait aboutir à une guerre indirecte contre la Suisse, si notamment un acteur non étatique, soutenu par un autre État, serait ainsi placé dans la situation d'engager des moyens diversifiés et des armes modernes. Les opérations pourraient en ce cas être dirigées contre des cibles civiles ou militaires (p. ex. installations de conduite, installations des Forces aériennes, infrastructure logistique). La Suisse pourrait dans ce cas être aussi menacée par des attaques chimiques ou des armes de destruction massive utilisées à distance (par aéronef ou au moyen d'armes à longue portée) ou sur place (« bombe sale »⁵⁹).

4.3 Défense contre une attaque militaire

Une attaque militaire serait la menace la plus lourde de conséquences pour la Suisse, car elle compromettrait directement l'indépendance et l'intégrité du pays. Même si la probabilité d'une attaque militaire visant la Suisse peut être qualifiée de faible à brève échéance, les aptitudes de défense conventionnelle doivent être maintenues en raison des répercussions existentielles qu'elle implique.

4.4 Vulnérabilité de la Suisse et prestations de l'armée

Les prestations que l'armée peut fournir sont présentées sur la base des dangers et des menaces analysés dans le rapport sur la politique de sécurité, ainsi que des vulnérabilités potentielles.

⁵⁹ « Bombe sale » (aussi appelée *arme radiologique*): engin explosif conventionnel qui, en explosant, libère dans l'environnement de matières radioactives. Contrairement à une ogive nucléaire, aucune fission ou fusion ne se produit lors de l'explosion.

Menaces et dangers	Vulnérabilités potentielles
Menaces et dangers directs <ul style="list-style-type: none"> – Catastrophes naturelles et anthropiques et situations d'urgence – Difficultés d'approvisionnement à la suite de conflits – Attaque militaire – Contrainte avec des moyens économiques – Attaques des infrastructures informatiques – Service de renseignement prohibé – Terrorisme (politique, acteurs civils) – Extrémisme – Crime organisé – Violence à l'encontre de la vie ou de l'intégrité corporelle 	<ul style="list-style-type: none"> – Toute l'infrastructure des transports (p. ex. aéroports, gares, lignes de chemin de fer, routes, ponts et tunnels) – Installations de production, de stockage et de distribution de l'énergie, telles que centrales nucléaires, barrages et réseaux à haute tension – Installations de télécommunication et d'émission, p. ex. radio, télévision, radio-communication mobile – Centres de calcul de grande dimension et systèmes de serveurs – Trafic électronique des paiements – Installations centrales de gestion du trafic (ferroviaire, routier et aérien) – Réseaux de télécommunication avec possibilités d'accès à des données sensibles – Centres logistiques civils – Accès aux matières premières (sources d'énergie et denrées alimentaires) – Vulnérabilité sur le plan sanitaire, p. ex. pandémies – Intoxication, contamination ou pollution par des agents chimiques, radioactifs ou biologiques – Infrastructure de l'armée – Infrastructure du réseau suisse de sécurité
Menaces et dangers indirects <ul style="list-style-type: none"> – Prolifération des armes de destruction massive et des vecteurs – Effondrement des structures étatiques (« failed states ») – Problèmes migratoires (du ressort de la politique des étrangers) – Changements climatiques (du ressort de la politique de l'environnement) – Pandémies (du ressort de la politique de la santé) 	

	Prestation possible de l'armée	Moment/durée de l'intervention
protéger	<ul style="list-style-type: none"> – Sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien – Contribution à l'anticipation et à la capacité d'alerte anticipée des services du renseignement – Protection des réseaux de l'armée 	en permanence
	<ul style="list-style-type: none"> – Mobilité ; service de transport par voie terrestre et aérienne – Protection et préservation de l'intégrité de personnes, de locaux et d'objets – Développement d'une conduite et d'une infrastructure de conduite à l'épreuve des crises – Reconnaissance aérienne – Utilisation de forces spéciales ou de spécialistes – Protection de l'infrastructure informatique de l'armée 	dans les heures/ jours qui suivent plusieurs semaines/mois
aider	<ul style="list-style-type: none"> – Recherche et sauvetage, aide en cas de catastrophe 	immédiatement, dans les heures qui suivent plusieurs jours

	Prestation possible de l'armée	Moment/durée de l'intervention
aider	<ul style="list-style-type: none"> – Mise à disposition de moyens d'information et de communication – Mise en place d'une infrastructure temporaire – Distribution de marchandises – Reconnaissance, exploration, évacuation par voie aérienne – Recherche et analyse d'agents radioactifs, chimiques ou bactériologiques et gestion des épidémies, y compris nettoyage – Soutien du service sanitaire civil – Envoi de spécialistes de l'aide en cas de catastrophe, de moyens de transport par air ou terrestres – Intervention de promotion de la paix impliquant des individus, de petits détachements ou des contingents – Soutien à la fourniture d'une aide humanitaire 	dans les heures/ jours qui suivent plusieurs semaines/mois
combattre	<ul style="list-style-type: none"> – Conservation et amélioration des compétences fondamentales de la défense – Intervention de parties du noyau de défense à titre de réserve opérationnelle – Intervention de forces spéciales 	en permanence
	– Montée en puissance pour assurer la capacité de défense	années

4.5 Conséquences pour l'armée

Action dans le cadre d'une approche globale

Au vu de la complexité des défis actuels en matière de sécurité, les instruments relevant de la politique de sécurité ne sont guère en mesure de donner de façon autonome, à savoir sans soutien réciproque, des réponses appropriées et efficaces aux menaces et dangers qui se présentent. Pour presque toutes les interventions, la collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux est requise. Par approche globale, on entend l'application étendue de tous les moyens et instruments étatiques (et éventuellement non étatiques) en vue de réaliser les objectifs stratégiques.

Importance croissante de l'anticipation

Le risque qui prévaut pour la sécurité de la Suisse réside dans le fait que l'environnement évolue plus rapidement que ne le fait la Suisse dans sa réaction à travers l'acquisition des aptitudes et des moyens requis. C'est pourquoi il ne faut pas perdre de vue les changements de situation et les évaluer, en particulier grâce au service de renseignement. Autrement dit, il faut renforcer les capacités d'alerte précoce en collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux. Les services de renseignement doivent être en mesure de fournir suffisamment tôt les informations essentielles au commandement de l'armée et aux autorités politiques.

Prestations pour des engagements en cours ou vraisemblables

Il est essentiel de pouvoir accomplir les engagements en cours ou vraisemblables en Suisse comme à l'étranger. L'adéquation avec le mandat, sur les plans quantitatif et qualitatif, de la préparation, de l'instruction, de l'équipement et de la relève des formations engagées est essentielle pour l'accomplissement des prestations et, partant, pour la perception qu'en ont les partenaires nationaux et internationaux.

Protection de l'espace aérien

Les Forces aériennes assurent la protection de l'espace aérien avec des systèmes aériens et terrestres et des mesures de défense contre des armes à longue portée. On a besoin à cet effet de moyens qualitatifs et quantitatifs en suffisance. Les interventions nécessitent une collaboration internationale éprouvée (accords bilatéraux de police aérienne, images multilatérales de la situation aérienne).

Protection contre les menaces électroniques

Pour garantir la capacité de fonctionnement d'un État moderne, la protection de l'espace électromagnétique doit être assurée dans toutes les situations, en particulier aussi la protection des systèmes de commandement civils et militaires. En cas d'attaque électromagnétique, leur capacité d'engagement doit pouvoir être rétablie rapidement. Des moyens militaires doivent être mis à disposition, et leur utilisation doit être coordonnée avec les moyens civils. Les interventions nécessitent ici aussi une collaboration nationale et internationale éprouvée.

Conservation et amélioration de la compétence-clé de défense

Une armée de milice apte au combat défensif peut intervenir de façon flexible. Elle peut aussi appuyer les autorités civiles et contribuer à la promotion de la paix. En relation avec la compétence-clé de défense, il s'agit de mettre en place et de développer les aptitudes requises pour la conduite du combat interarmes. Pour ce faire, il faut disposer d'un système global. Celui-ci est constitué en réseau de moyens de conduite et de soutien à la conduite, ainsi que de moyens d'exploration, de combat et de soutien au combat par voie terrestre et aérienne. Ce système global doit aussi servir de réserve opérationnelle pour appuyer les autorités civiles. Sur la base d'une évaluation réaliste des risques et de la situation prévalant en matière de ressources, il est actuellement tout à fait justifiable de réduire la disposition à la défense en cas d'attaque militaire dans toutes les situations où cela ne met pas en péril le rétablissement d'une pleine capacité de défense. Cependant, si l'on souhaite conserver la capacité d'action stratégique, il convient de maintenir une compétence de défense.

Extension du système de disponibilité échelonnée

L'analyse des menaces et des dangers montre que l'armée ne doit pas fournir toutes les prestations dans un même délai. Les engagements à titre subsidiaire doivent pouvoir être menés en quelques heures (p. ex. aide en cas de catastrophe) ou en quelques jours (p. ex. protection et préservation de l'intégrité de personnes et d'objets). Les interventions de plus grande ampleur et avant tout moins probables requièrent un temps de préparation plus long. La disponibilité échelonnée est assurée par les formations professionnelles⁶⁰, les militaires en service long, ainsi que par des modèles de prestations élaborés sur mesure pour les différentes troupes. Pour couvrir

⁶⁰ Personnel (professionnel) militaire et civil

le profil de prestations dans des situations particulières, des formations de milice préparées à cet effet avec une disponibilité renforcée sont transférées et au besoin peuvent intervenir à titre de réserve opérationnelle.

Capacité à durer

La durée et l'ampleur des situations de crise sont imprévisibles. Concernant la capacité à durer de l'armée dans son ensemble (personnel et matériel), il convient de tenir compte de facteurs non seulement militaires, mais aussi économiques et sociaux (relèves).

Planification des forces armées axée sur les aptitudes

Dans le contexte actuel d'une politique de sécurité en constante mutation, l'armée doit se préparer à un large éventail de menaces et de dangers potentiels et disposer des aptitudes requises pour relever d'une façon adéquate les défis les plus divers en matière de politique de sécurité. D'où la nécessité d'adopter une approche axée sur les aptitudes, dans la planification des forces armées. Pour garantir la capacité de fonctionnement d'une armée, des aptitudes sont requises dans les domaines suivants : conduite, service de renseignement, efficacité d'intervention, mobilité, survie et protection, soutien et capacité à durer.

Coopération internationale

Dans le cadre de l'approche globale, la capacité à collaborer revêt une importance capitale. La coopération nationale doit être renforcée dans le cadre du réseau national de sécurité. La collaboration internationale comprend quatre domaines : instruction (accès aux cours de formation, entraînements irréalisables en Suisse comme les vols de nuit, à basse altitude et supersoniques); acquisition d'armement (une grande partie de l'équipement et de l'armement n'est pas fabriquée en Suisse); promotion de la paix et appui des prestations d'aide humanitaire (la Suisse fournit des prestations dans ces deux domaines en collaboration avec d'autres États et organisations internationales). Une capacité fiable à collaborer accroît la marge de manœuvre politique et militaire, par le fait qu'elle permet l'implication des partenaires appropriés au cas par cas. La coopération n'est envisageable que si elle est utile à tous les partenaires, c'est-à-dire basée sur l'échange.

5 Profil de prestations de l'armée

Les tâches de l'armée consistent à empêcher la guerre, à garantir le maintien de la paix, à assurer la défense, à appuyer les autorités civiles et à promouvoir la paix. Ces tâches sont des exigences à long terme pour l'armée. Les missions de l'armée en découlent ; elles sont établies sur la base d'une vérification régulière des menaces et des dangers. Ces missions trouvent à leur tour leur concrétisation dans le profil des prestations de l'armée. La fonction essentielle de l'armée reste le maintien et le développement de la défense comme compétence-clé. Elle doit toutefois également contribuer à maîtriser les menaces et les dangers plus probables. Elle intervient en appuyant les autorités civiles lorsque les moyens de ces dernières ne suffisent plus, en faisant face à de graves menaces qui pèsent sur la sécurité intérieure et en maîtrisant d'autres situations extraordinaires, notamment en cas de catastrophes en Suisse et à l'étranger. Enfin, l'armée doit également apporter une contribution

5.1 Missions de l'armée

Il ressort de l'analyse des menaces et des dangers que des compétences en matière de défense (combat) ainsi que des prestations d'appui aux autorités civiles (protection, aide) et de promotion de la paix (protection, aide) sont nécessaires.

- L'armée garantit en permanence le maintien et le développement de la défense comme compétence-clé avec un système global qualitativement bon, quantitativement minimal mais solide, au sol et dans l'espace aérien. Cette fraction de l'armée est parallèlement la réserve opérationnelle pour appuyer les autorités civiles.
- L'armée appuie les autorités civiles conformément à leurs prescriptions en accomplissant des engagements subsidiaires de sûreté, des engagements d'aide en cas de catastrophe et d'appui au sol et dans les airs, pendant plusieurs semaines jusqu'à plusieurs mois. Si nécessaire, cette fraction de l'armée est également engagée pour la défense.
- L'armée contribue à la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien par le biais de la surveillance de l'espace aérien et du service de police aérienne et est en mesure de renforcer ces contributions dans le cas d'une restriction de l'utilisation de l'espace aérien. Elle est le seul moyen disponible pour accomplir prestation en permanence et dans toutes les situations.
- Après quelques jours de préparation, l'armée doit être capable de fournir des contributions dans le domaine de l'aide humanitaire, également dans des lieux très éloignés. En l'occurrence, elle appuie les autorités civiles (DFAE, organisations internationales) à titre subsidiaire.
- L'armée est à même de remplir la mission de promotion de la paix dans la mesure où elle peut engager, en collaboration avec d'autres forces armées, des formations qui peuvent fournir durant une plus longue période des contributions de haut niveau dans une région en crise et ce après un bref temps de préparation seulement. La participation à ce type d'engagements est volontaire.

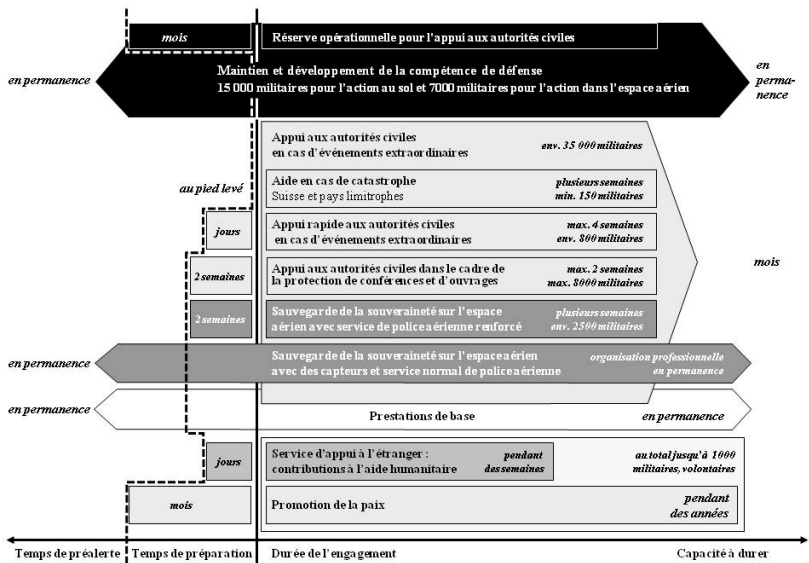
5.2 Profil de prestations

Le profil de prestations présenté ci-après se réfère en principe à la situation normale. Il implique deux conditions importantes : d'une part, les différentes prestations doivent pouvoir être fournies parallèlement et simultanément, et d'autre part, elles doivent se dérouler dans le cadre du plan ordinaire des prestations de service, c'est-à-dire sans convoquer les troupes qui n'accomplissent de toute façon pas de service. Il y a cependant trois exceptions :

- Premièrement, l'appui aux autorités civiles en cas de situation particulière et extraordinaire. Jusqu'à 35 000 militaires peuvent être engagés pour des mesures de protection renforcées. Il est alors indispensable de convoquer des troupes.

- Deuxièmement, l'appui aux autorités civiles dans le cadre de la protection de conférences et des ouvrages. L'engagement peut être accompli dans le cadre du plan ordinaire des prestations de service uniquement si la manifestation est connue longtemps à l'avance.
- Troisièmement, dans le cas d'une défense contre une attaque militaire. L'armée devrait alors convoquer toutes les forces requises, même celles qui ont été instruites en premier lieu pour appuyer les autorités civiles.

Comment mentionné, il existe des engagements planifiables et d'autres qui ne le sont pas. Sont planifiables, par exemple, les engagements pour le WEF, les grandes manifestations sportives et les sommets internationaux annoncés longtemps à l'avance. Les engagements non planifiables concernent des catastrophes naturelles, des attentats terroristes (p. ex. en cas d'aggravation de la menace de leur survenance) ou des sommets internationaux fixés à court terme. Afin de pouvoir maîtriser les engagements non planifiables (jusqu'à une certaine ampleur), des formations adéquates doivent en principe être disponibles durablement et avoir un degré élevé de disponibilité.



Profil de prestations de l'armée

Explications relatives au profil de prestations

L'axe du temps comprend les phases de préalerte, de préparation et d'engagement, ainsi que la capacité à durer. La *phase de préalerte* débute avec une modification importante de la situation en matière de politique de sécurité et recouvre le laps de temps requis pour la prise de décision politique relative à un engagement de l'armée, jusqu'à la mise sur pied de celle-ci. La *phase de préparation* correspond à la durée nécessaire à l'armée, depuis sa mise sur pied, pour instruire et équiper la troupe

(réalisation de la disponibilité opérationnelle). La *capacité à durer* indique pour quelle durée une prestation peut être fournie dans la quantité et la qualité définies.

Défense

L'armée maintient et développe en permanence sa *capacité de défense*⁶¹. A cette fin, elle instruit, au sein d'un vaste système mis en réseau, le combat interarmes avec des formations d'engagement jusqu'à l'échelon de la brigade ou du groupe de combat. L'instruction inclut l'interaction d'éléments au sol et dans l'espace aérien issus des domaines de la conduite et de l'aide au commandement, de l'exploration, du combat et de l'appui au combat, ainsi que du soutien de la logistique et des services sanitaires. A cette fin, il faut prévoir quelque 15 000 militaires pour l'action au sol nécessite et environ 7000 militaires pour les opérations dans l'espace aérien. Ces troupes sont équipées de chars, de chars de grenadiers et de moyens d'appui au combat (lance-mines, moyens antichars, obusiers blindés, véhicules blindés poseurs de ponts, chars du génie et chars de déminage) qui présentent un degré élevé de protection et d'efficacité et qui permettent une mobilité protégée. Les Forces aériennes assurent la défense de l'espace aérien avec des moyens d'aviation et de défense contre avions et appuient les Forces terrestres depuis l'espace aérien⁶². Il s'agit d'empêcher l'ennemi d'attaquer et de se protéger ou de mettre fin à une telle attaque si elle se produit malgré tout. L'armée suit l'évolution et adapte ses capacités à la menace potentielle.

Une partie de la troupe, qui se charge en premier lieu de maintenir et de développer la capacité de défense, sert aussi de réserve opérationnelle pour l'appui aux autorités civiles dans des situations particulières ou extraordinaires, au cas où les éléments d'intervention prévus à cet effet ne suffisent pas. Dans les conflits modernes, les limites entre les tâches de protection et de défense s'estompent à l'échelon du soldat et du groupe. Cela signifie que la nature des tâches à accomplir est surtout déterminée par des prescriptions juridiques et par l'équipement. Des moyens renforcés pour le déplacement et lors de l'engagement de la troupe peuvent être nécessaires pour appuyer les autorités civiles, afin qu'une marge de manœuvre subsiste également en cas d'escalade. Il en résulte une certaine perméabilité entre les forces de maintien et de développement de la capacité de défense et celles qui sont prévues pour soutenir les autorités civiles. Cette souplesse est valable dans les deux sens : les militaires qui sont prévus pour appuyer les autorités civiles peuvent également être engagés pour la défense après avoir reçu l'instruction et l'équipement adéquats.

Appui aux autorités civiles

Les engagements subsidiaires des militaires sont accomplis à la demande des autorités civiles, qui assument la responsabilité de l'engagement. La troupe accomplit des tâches d'intérêt public qui ne peuvent plus être exécutées par les autorités civiles par manque de personnel, de matériel ou de temps. L'engagement de la troupe permet notamment d'augmenter la capacité à durer. L'armée peut ainsi soutenir la police dans le cadre de la protection de personnes, d'objets ou de manifestations et le Corps des gardes-frontière dans ses tâches de contrôle de même que dans le domaine logistique. Par ailleurs, seules les Forces aériennes disposent de moyens pour protéger l'espace aérien. Les troupes engagées sont équipées et instruites pour leur mis-

⁶¹ La compétence de défense se réfère à la capacité de conduire des opérations de défense.

⁶² Concernant l'appui des Forces terrestres depuis l'espace aérien, il existe depuis près de vingt ans une lacune en matière de capacités qui doit être comblée, au moins en ce qui concerne le savoir-faire, grâce au remplacement partiel des Tiger.

sion. Pour cela, la troupe dispose de moyens d'engagement adéquats comme des véhicules blindés de transport, des vestes de protection, des drones, des moyens d'exploration et logistiques, des appareils de vision nocturne, des systèmes de surveillance, des moyens de communication modernes, des barrières et des moyens de recherche et de sauvetage. Les règles d'engagement pour les troupes sont définies par les autorités chargées de la sécurité. Elles garantissent en particulier la proportionnalité de l'engagement de la troupe. Elles réglementent l'engagement de moyens et les méthodes dans le cadre de l'accomplissement de la mission et fixent également les conditions dans lesquelles la force et les mesures de contrainte peuvent être utilisées.

Lors d'événements extraordinaires avec une menace concrète, grave et persistante, il peut être nécessaire de *protéger de nombreux objets simultanément*⁶³. Un tel engagement dépasserait l'envergure des engagements annuels de protection du WEF par exemple. Il nécessiterait des ressources (humaines, matérielles) bien plus considérables et sur une plus longue période. Un tel scénario serait probable en cas de menace terroriste avérée, aiguë et durable. Des soupçons concrets d'attaques terroristes au sol ou aériennes de grande ampleur en Suisse et/ou dans des pays voisins requerrait la mise en place d'un important dispositif. Les forces civiles atteindraient rapidement leurs limites : seule l'armée, comme réserve stratégique de la Confédération, pourrait mettre à disposition des forces d'intervention en nombre suffisant pendant une période prolongée et donc appuyer les autorités civiles. S'il fallait protéger simultanément des secteurs des trois transversales alpines, deux aéroports internationaux, les installations essentielles des organisations internationales à Genève, les ouvrages indispensables à la capacité de diriger le pays à Berne, ceux qui sont nécessaires à l'approvisionnement en énergie et à sa distribution (centrales nucléaires, distributeurs, centrales) et d'autres ouvrages d'une importance capitale pour l'économie, on arriverait tout compte fait – avec les moyens pour la conduite de l'engagement, la logistique, la défense NBC, ainsi que la garantie du service de police aérienne et de la capacité du transport aérien – à un effectif allant jusqu'à 35 000 militaires y compris les relèves⁶⁴. La moitié des troupes engagées, soit environ 17 000 à 18 000 militaires, serait nécessaire pour la conduite, la logistique et les Forces aériennes. Les 17 000 à 18 000 militaires restants pourraient par exemple surveiller 6 à 8 ouvrages d'envergure, les trois transversales nord-sud et un secteur frontalier plus important. Des prestations partielles comme l'aide en cas de catastrophe ou la protection de conférences et d'ouvrages seraient alors intégrées dans les tâches attribuées aux 35 000 militaires.

Le degré de protection peut être différent selon l'objet. En fonction de la menace, un objet peut être surveillé par quelques militaires en patrouille⁶⁵, sans que des forces militaires soient présentes sur place pendant une période prolongée. S'il faut assurer un ouvrage⁶⁶, les forces sont sur place en permanence. L'échelon de protection le

⁶³ Protéger signifie surveiller, assurer et garder.

⁶⁴ Les 35 000 militaires comprennent aussi les forces à disposition pour assurer la relève. Savoir combien de militaires seraient engagés immédiatement et combien le seraient plus tard dépend du type et de l'envergure de l'événement qu'il y a lieu de maîtriser.

⁶⁵ Les opérations de surveillance consistent à constater les activités et les changements en observant, en écoutant ou avec des moyens techniques pour protéger la propre conduite contre les surprises.

⁶⁶ « Assurer » signifie protéger des personnes, des troupes, des installations ou des secteurs de manière durable contre les interventions de l'ennemi.

plus élevé, la surveillance⁶⁷, requiert beaucoup de personnel et des mesures de construction avec des barrages, des obstacles à la circulation, des abris, des postes d'observation, des barbelés, un éclairage, une surveillance vidéo, etc. La troupe est alors présente et visible durablement dans et à proximité de l'ouvrage. Selon les expériences faites, la surveillance d'un ouvrage de grande taille, par exemple une centrale nucléaire, requiert environ un millier de militaires (un bataillon). Lors d'une mission de surveillance, les militaires ne sont pas tous en engagement simultanément, car la surveillance est assurée 24 heures sur 24 pendant plusieurs jours jusqu'à plusieurs semaines. Selon les valeurs empiriques, 20 pour cent seulement des effectifs détachés pour l'engagement se trouvent concrètement en engagement à un moment donné.

Les prestations d'appui aux autorités civiles doivent en principe être accomplies au pied levé. L'armée engagera sans délai les troupes disponibles immédiatement (formations professionnelles, militaires en service long, troupes CR) et convoquera et engagera en l'espace de quelques jours les forces requises en sus jusqu'à 35 000 militaires au maximum. Les troupes prévues à cet effet sont équipées de véhicules protégés contre les éclats, de moyens de surveillance et d'autres moyens pour appuyer les autorités civiles. La responsabilité de l'engagement incombant aux autorités civiles, les troupes permettent de faire face aux phases de surcharge et de renforcer la capacité à durer des forces civiles. Le matériel pour les formations engagées est en principe disponible, mais l'équipement des forces convoquées suivra progressivement pendant plusieurs jours, parce que le matériel doit d'abord être préparé.

Concernant l'*aide en cas de catastrophe*, l'armée est en permanence prête à assumer – avec au moins 150 militaires aptes à intervenir au pied levé, c'est-à-dire en l'espace de quelques heures – des tâches dans les domaines du sauvetage et de la limitation des dommages, ainsi qu'à rétablir provisoirement des infrastructures vitales. Elle peut fournir cette prestation en Suisse et dans les régions limitrophes pendant plusieurs semaines.

Pour *appuyer rapidement les autorités civiles* en cas d'événement particulier, l'armée est capable pendant plusieurs semaines, avec environ 800 militaires et après quelques jours de préparation, de recueillir des informations pour les autorités civiles, de protéger des personnes, des secteurs ou des ouvrages, de prendre des mesures de défense contre les actes de sabotage ou de rapatrier des personnes depuis l'étranger.

Pour *appuyer les autorités civiles dans le domaine de la protection de conférences ou d'infrastructures critiques*, l'armée est en mesure de fournir – dans un délai de préparation de deux semaines – avec 8000 militaires au maximum, les prestations suivantes : recueillir des informations pour les autorités civiles, protéger des personnes, des secteurs ou des ouvrages et prendre des mesures de défense contre les actes de sabotage. L'armée peut fournir ces prestations sans relâche pendant une durée allant jusqu'à deux semaines. Pour ce faire, lorsque l'engagement peut être planifié à l'avance, les troupes doivent être convoquées dans le cadre du plan des prestations de service. Lorsque l'engagement n'est pas planifiable, une convocation pour un engagement dans le cadre du service actif ou d'appui est nécessaire.

⁶⁷ La surveillance comprend la protection de personnes, du matériel ou d'objets par la présence permanente des forces de surveillance.

Prestations des Forces aériennes

Pour garantir la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien de la Suisse, l'armée contribue en permanence à l'établissement de la situation aérienne⁶⁸ grâce à ses capteurs électroniques. Elle doit en outre être capable de compléter très rapidement⁶⁹ l'identification électronique des aéronefs avec une reconnaissance optique. Ces tâches incombent à l'organisation professionnelle des Forces aériennes.

En cas de *trafic aérien restreint* dans le temps et dans l'espace, l'armée est en mesure de densifier temporairement l'image de la situation aérienne dans un périmètre régional, de telle façon que des zones qui ne sont pas perçues par les capteurs civils et militaires permanents puissent être surveillées par radar. En cas de violation des restrictions de l'espace aérien, l'armée est également prête à intervenir avec des avions ou la défense contre avions. Elle peut en outre protéger des ouvrages et des secteurs en cas de menace aérienne particulière. A cet effet, les Forces aériennes engagent également l'organisation professionnelle pour une durée pouvant aller jusqu'à quelques jours. Pour des engagements plus longs, l'armée a besoin d'un délai de préparation d'au moins deux semaines et d'environ 2500 militaires. Moyennant des adaptations en temps utile du plan des prestations de service, l'armée peut maintenir ces prestations durant plusieurs semaines.

Les Forces aériennes engagent leur système global, qui réunit de nombreuses composantes, pour toutes les tâches. Le système global ne comprend pas seulement les 33 avions de combat F/A-18, mais également des objets, des formations et des installations. Les radars/capteurs fixes et mobiles (p. ex. Florako, Taflir, postes de renseignements de l'aviation) et d'autres systèmes pour la préparation et la diffusion de la situation aérienne de même que l'acquisition et la diffusion d'autres renseignements font partie des Forces aériennes. Les commandements des bases aériennes, qui engagent les avions, en font également partie : avions de combat pour la protection de l'espace aérien, hélicoptères et avions de transport plus petits pour le matériel et les transports de personnes. Les différentes formations de la défense contre avions assurent également la protection de l'espace aérien. Un commandement est responsable de la reconnaissance aérienne avec des drones. Tous ces moyens sont engagés par les centrales d'engagement des Forces aériennes. La communication entre les formations des Forces aériennes et le commandement est assurée par les formations de transmission. Il existe en outre des formations pour la guerre électronique spécifique aux Forces aériennes et la préparation des données météorologiques pour toute l'armée.

Prestations de base

Les *prestations de base* sont fournies en permanence au profit de tiers selon des prescriptions définies. Il s'agit des prestations suivantes :

- acquisition d'informations pour le compte des autorités civiles,
- aide au commandement au profit d'autres départements et offices (réseau d'engagement Défense, radio d'ambassade, Polycom, skyguide, Informatique du DDPS, etc.),
- exploitation de l'infrastructure de conduite pour le Conseil fédéral,

⁶⁸ L'établissement de la situation aérienne comprend les informations relatives à la direction de vol, à la vitesse et aux types d'aéronefs, qui sont recueillies et présentées avec les capteurs à disposition.

⁶⁹ Les appareils sont généralement maintenus au sol dans un état d'alerte permanent, afin de pouvoir décoller en l'espace de quelques minutes. En cas de danger accru, une telle mesure est toutefois insuffisante : les avions doivent alors rester en vol en permanence.

- prestations au profit d'autres départements et offices (p. ex. DDC, OFPP, OFSPO, OFSP, OFAE, SRC, OFCOM) ou entreprises liées à la Confédération (RUAG), et relevant de domaines de la coordination (p. ex. équipe d'intervention du DDPS, défense NBC, service de santé de l'armée en tant que partenaire du Service sanitaire coordonné, Service de transport aérien de la Confédération, engagement des Forces aériennes au profit des autorités civiles⁷⁰ pour le transport aérien, reconnaissance aérienne, y compris caméra infrarouge, recherche et sauvetage),
- prestations en faveur de partenaires étrangers et d'organisations internationales, p. ex. coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine de la formation de spécialistes, de la décontamination et de la prévention des catastrophes.

Appui des prestations d'aide humanitaire à l'étranger (comme partie de l'appui aux autorités civiles) et promotion de la paix

Pour appuyer les prestations d'aide humanitaire (composante militaire de la Chaîne suisse de sauvetage incluse), l'armée peut, en l'espace de quelques jours, engager jusqu'à 550 militaires volontaires à l'étranger, p. ex. pour le transport de l'aide humanitaire (marchandises) et l'aide médicale d'urgence. L'armée est en mesure de fournir cette prestation durant plusieurs semaines. Les engagements sont accomplis comme service d'appui pour soutenir les autorités civiles (DFAE ou organisations internationales).

Dans le contexte de la *promotion de la paix*, l'armée doit être capable d'envoyer, pour une longue durée et sur la base du volontariat, des contingents armés, des militaires (à titre individuel) et des petits détachements non armés, ainsi que des spécialistes pour participer au déminage humanitaire dans des missions mandatées par l'ONU ou l'OSCE. Cette capacité doit être augmentée tant qualitativement – par des contributions de haut niveau telles que transport aérien, prestations logistiques et de transport terrestres – que quantitativement. L'envoi de nouveaux contingents nécessite plusieurs mois de préparation pour le recrutement et l'instruction.

Au total 1000 militaires doivent être à disposition pour des engagements de *promotion de la paix* et d'*appui des prestations d'aide humanitaire* à l'étranger.

Une contribution non inscrite dans le profil de prestations concerne l'appui de l'armée lors de grandes manifestations d'importance nationale sur la base de l'ordonnance réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service⁷¹. Désormais, les militaires arrivés au terme de leur obligation de servir doivent pouvoir être engagés sur une base volontaire, moyennant un système incitatif approprié. Ces personnes doivent être regroupées par région territoriale au sein d'un bataillon.

Conclusion

L'armée est un instrument polyvalent qui crée souvent les conditions pour permettre à d'autres éléments du réseau national de sécurité d'accomplir leurs prestations. Pour pouvoir remplir le profil de prestations, il faut disposer du personnel et des ressources financières nécessaires. Les moyens financiers disponibles actuellement

⁷⁰ Par exemple police, OFAC, Cgfr, CENAL.

⁷¹ RS 513.74

ne suffisent pas à satisfaire aux attentes et à couvrir l'intégralité du profil présenté. Les besoins en personnel se présentent comme suit :

Effectif	Prestation de l'armée
22 000	Réserve opérationnelle ainsi que maintien et développement de la compétence globale de défense (y compris action dans l'espace aérien incluse)
35 000	Appui aux autorités civiles en cas d'événements extraordinaires (dont 150 militaires pour l'aide en cas de catastrophe au pied levé, 800 pour l'appui rapide aux autorités civiles et 8000 pour la protection des conférences et des infrastructures critiques)
22 000	Prestations de base et volet Instruction et support
1000	Service d'appui à l'étranger et contributions dans des opérations de promotion de la paix, sous forme de contingents armés, de militaires (à titre individuel) ou de petits détachements non armés
80 000	Effectif global nécessaire ⁷² de l'armée (effectif réglementaire)

6 Modèle de base de l'armée

Pour empêcher la guerre, garantir le maintien de la paix, assurer la défense, appuyer les autorités civiles et promouvoir la paix, l'armée doit remanier et développer continuellement son organisation. Pour accomplir ses missions, elle doit prendre en considération les évolutions sociales et politiques la concernant, tout en évitant l'écueil d'une réorganisation permanente qui serait source d'insécurité. Les affirmations faites dans les lignes qui suivent au sujet du modèle de base de l'armée se fondent sur des hypothèses et des estimations. Ces dernières devront être vérifiées dans le cadre des travaux ultérieurs et il n'est pas exclu qu'il faille s'en écarter lors de la mise en œuvre du développement de l'armée.

6.1 Conditions générales

6.1.1 Neutralité, système de milice et service militaire obligatoire

La Suisse tient au principe de la neutralité permanente et armée en tant qu'instrument de la politique extérieure et de la politique de sécurité, ainsi qu'au principe de milice. Une armée de milice permet d'exploiter au mieux les connaissances et aptitudes civiles. Par ailleurs, elle assure une certaine transparence envers la population, puisque chaque année, une partie des citoyens la vit depuis l'intérieur. Le gros de l'armée acquiert les connaissances militaires dans le cadre d'une instruction de base relativement courte, des connaissances qu'il rafraîchit et développe dans des cours (de répétition) périodiques.

⁷² L'effectif global doit être plus élevé afin de pouvoir faire face aux absences (déplacements de service).

6.1.2 Évolution de la société

Il est indéniable que l'esprit de milice a perdu de sa vigueur au sein de la société, tout comme la disposition à s'engager au service de la communauté sans rémunération correspondant aux lois du marché. Cette évolution se traduit dans l'armée par la régression de la disposition des conscrits et des militaires à en faire plus que le service obligatoire. Nombreux sont les conscrits qui tentent d'échapper complètement au service militaire. La disposition de cadres potentiels à s'engager dans l'armée davantage que le minimum requis est compromise par les tensions existantes entre instruction et études, entre famille et travail. La volonté des milieux économiques de mettre leur personnel dirigeant à la disposition de l'armée dans des fonctions de cadre a diminué dans une même proportion. La mobilité internationale, la pression constante du marché et la nécessité de la réussite ainsi que le peu de cas que les directions des entreprises étrangères font des particularismes suisses sont des facteurs qui offrent très peu d'influence.

6.1.3 Ressources

Personnel

Sans tenir compte des facteurs externes (par ex. le service civil et les naturalisations), près de 16 000 (année 2025) à 19 000 (année 2010) personnes entrent chaque année dans l'armée. La base de recrutement constitue, avec la durée d'affectation (en lien avec le nombre des cours de répétition à effectuer), l'ordre de grandeur déterminant pour fixer l'effectif en personnel de l'armée. L'armée doit s'y conformer : la structure organisationnelle doit être adaptée de sorte qu'en ce qui concerne la taille des formations et des unités, elle reste compatible avec le principe de la milice, et le nombre des formations et des états-majors doit pouvoir recevoir les militaires instruits et mis à disposition après avoir suivi l'instruction de base. En outre, le besoin en cadres doit globalement diminuer avec la réduction du nombre des formations et des états-majors, et avec l'adaptation des structures des états-majors.

Des incitations telles que la simplification de la gestion des jours de service, l'aide administrative, la reconnaissance de la formation militaire au commandement dans le cadre d'une formation complémentaire civile et des compensations financières devraient renforcer la disposition à assumer des fonctions militaires.

Dans le cadre des opérations militaires, les contingents doivent être relevés après six mois – dans certains cas après quatre mois déjà – au plus tard. Les considérations d'ordre économique et psychologique sont déterminantes pour fixer le rythme des relèves. Ces exigences ont des conséquences sur l'ampleur des effectifs requis pour assurer des engagements potentiels de l'armée.

Finances

Avec le programme de consolidation 2011–2013, la prolongation du plafond de dépenses de l'armée sur plusieurs années sera demandée pour la période de 2010 à 2015. Ce plafond prévoit en moyenne 4,4 milliards de francs par an pour le domaine de la Défense et armasuisse Immobilier.

Équipement

En principe, les formations actives doivent autant que faire se peut être entièrement équipées. C'est la seule façon de garantir leur capacité d'engagement (surtout dans leur appui aux autorités civiles). Cet objectif a cependant d'importantes conséquences financières. En effet, l'armée n'a plus été équipée intégralement (sur tout le territoire) ces dix dernières années, ce qui a entraîné un gros retard à rattraper. L'éventail des tâches et le profil des prestations permettent d'équiper les formations de manière différenciée, en fonction du niveau technologique requis.

6.2 Instruction

L'instruction est axée sur les prestations que l'armée doit fournir seule ou en collaboration avec des partenaires. Il s'agit d'atteindre – avec le personnel, le matériel et l'infrastructure dans une période d'instruction donnée – le degré d'instruction nécessaire pour concrétiser la disponibilité de base et fournir les prestations. Dans ce contexte, le maintien du principe de la milice a des conséquences : compte tenu du peu d'engagements et de la perte des connaissances et des compétences entre les services, l'armée organise avant tout des services d'instruction. Le modèle de prestations et d'instruction devra à l'avenir mieux répondre au principe du système de la milice et être organisé à moindre frais.

Spécialisation

Bien que la multifonctionnalité augmente la liberté de manœuvre, elle génère des coûts. Elle doit être abandonnée au profit de la spécialisation des tâches pour permettre de dispenser une instruction axée sur les objectifs, d'accroître le degré de compétences et d'assurer un engagement plus efficace des moyens. Il n'est ni nécessaire ni judicieux d'instruire et d'équiper globalement les troupes, en particulier l'infanterie (le gros des moyens d'engagement), pour accomplir des tâches de défense et de protection. Néanmoins, une partie de l'instruction militaire de base restera, à l'avenir également, la même pour l'ensemble des militaires, formations et états-majors.

Modèles d'instruction différenciés

Le modèle actuel de l'instruction repose sur des bases légales (durée de l'école de recrues et des écoles de cadres, durée et nombre des CR, uniformisation de l'ensemble des jours de service par grade, etc.) qui entravent largement les possibilités d'optimisation. Par contre, un modèle d'instruction optimisant les coûts évite les surcapacités, tant qualitatives que quantitatives, car le savoir et les connaissances pour chaque formation et fonction sont établis de manière différenciée à partir du profil de prestations. Une instruction « taillée sur mesure » devrait réduire le nombre des jours de service effectués annuellement et, dès lors, les dépenses annuelles d'exploitation. Il doit donc être possible, avec la poursuite du développement de l'armée, de définir de manière différenciée le début et la durée de l'école de recrues, le nombre de cours de répétition, le nombre des jours de service à accomplir et les méthodes d'apprentissage des diverses parties de l'armée.

- Pour certaines fonctions et formations, la durée de l'instruction de base est déterminée par l'ampleur et la complexité du contenu de l'instruction, qui peuvent varier.

- Compte tenu du profil de prestations, une réduction des CR doit être examinée en fonction de l'arme et du type de formation. D'autres possibilités, comme la convocation à des exercices en fonction des besoins ou l'abandon des CR, doivent également être étudiées.
- Vu la durée « taillée sur mesure » des écoles de recrues et le nombre variable des cours de répétition, un nombre différencié pour l'ensemble des jours de service et par grade doit également être envisagé.
- La durée et l'organisation de l'instruction des cadres peuvent aussi être différenciées davantage.

Écoles de recrues

Les trois débuts d'écoles de recrues par année doivent être maintenus pour le principe, mais assortis d'une différenciation : il ne sera plus possible de choisir le début de l'école de recrues pour toutes les armes ou toutes les fonctions. Le nombre minimum dans les armes concernées, les exigences de l'instruction et les considérations économiques (exploitation de l'infrastructure, personnel professionnel nécessaire, organisation de l'instruction, etc.) sont autant de limites.

A la fin de l'école de recrues, le degré d'instruction exigé par le profil de prestations doit être atteint (par section ou par unité). Le nombre des unités d'instruction et des écoles de recrues organisées par année dépend du nombre de formations devant recevoir du personnel. Chaque type de formation – en tant que formation d'instruction homogène – doit être instruit au moins une fois par année dans le cadre d'une école de recrues.

Transfert d'unités d'écoles de recrues dans les formations de CR (formations par tranche d'âge)

Le transfert d'unités d'écoles de recrues au complet dans les cours de répétition de certaines armes (et si oui, lesquelles) est à l'étude. La dissolution de formations d'écoles de recrues à la fin de l'école de recrues et le transfert d'individus dans les formations en CR provoquent, certes, une perte de synergie. Mais la réglementation actuelle donne une plus grande liberté d'action sur le plan de l'organisation, en particulier dans les domaines de l'apport en cadres, des formations linguistiquement homogènes et du mélange des âges.

Instruction des cadres

Pour la troupe, dans son rôle de fournisseur de prestations, il est décisif de disposer de cadres bien instruits. En conséquence, une attention particulière doit être accordée à l'instruction des cadres, laquelle doit reprendre sa juste place dans le cadre du service ordinaire.

6.3 Prestations

Le maintien constant et le développement de la compétence de défense requièrent l'instruction et l'exercice systématique de toutes les capacités opérationnelles pour le combat interarmes, afin d'atteindre le but visé au sol, dans et depuis les airs, ainsi que dans l'espace électromagnétique. *L'armée appuiera les autorités civiles* avec des formations implantées dans le territoire ou la région. Des forces spéciales se

tiennent à la disposition pour d'éventuelles missions à l'étranger. Dans le cadre de la *promotion de la paix*, l'effort essentiel doit être mis sur l'engagement de moyens de qualité supérieure, dont le besoin est particulièrement élevé.

6.3.1 Mise en œuvre au sol

Maintien constant et développement de la compétence de défense

L'armée doit maîtriser au moins l'engagement de brigades complètes au sol et doit remplir les conditions nécessaires en matière de conduite à l'échelon de l'armée. L'instruction globale aux tâches complexes de conduite des opérations requiert deux brigades et des éléments d'échelons de conduite supérieurs pour assurer l'efficacité au sol de l'ensemble du système de défense. Une brigade repose sur la collaboration en synergie de chaque élément des domaines de la conduite et de l'aide au commandement, du combat et de l'appui au combat ainsi que de l'appui logistique⁷³. Dans l'instruction de base, on instruit chaque corps de troupe jusqu'à l'échelon de l'unité. L'ensemble du système est exercé lors de l'instruction en formation et dans les cours de répétition.

La marge de manœuvre pour la poursuite du développement dépend de deux choses : premièrement savoir si l'on comble les lacunes actuelles de capacités, et si oui quand et dans quelle mesure, et deuxièmement définir le nombre de troupes affectées au maintien et au développement de la compétence de défense. Il est prévu de combler à moyen terme les lacunes de capacités qui entravent un engagement efficace des troupes⁷⁴.

Appui aux autorités civiles

Les régions territoriales sont compétentes en matière de planification et de conduite des engagements d'appui en faveur des autorités civiles. Elles supervisent les engagements d'appui et de sûreté dans leurs zones d'intervention et les régions transfrontalières sur arrêté du Conseil fédéral (pour l'aide en cas de catastrophe). L'accent étant reporté de la défense vers une mission de protection globale, plusieurs bataillons d'infanterie seront désormais subordonnés aux régions territoriales à des fins de protection, en plus des actuels bataillons d'aide au commandement et des bataillons d'aide en cas de catastrophe. Les états-majors des régions territoriales, des brigades d'infanterie ainsi que leurs bataillons d'infanterie seront axés sur les fonctions requises pour la prestation d'appui⁷⁵. La composition et l'équipement des bataillons

⁷³ Citons comme moyens de combat les chars ou l'infanterie, comme moyens d'appui au combat la reconnaissance, l'artillerie et le génie. On entend par moyens d'appui logistiques la logistique opérationnelle et les moyens d'aide au commandement ainsi que les moyens supplémentaires qui permettent l'appui de l'échelon de conduite supérieur.

⁷⁴ Exemples: capacité insuffisante à combattre des cibles avec des moyens anti-chars à moyenne distance, absence de moyens pour l'appui de feu direct à l'échelon du bataillon.

⁷⁵ Cela implique surtout une réduction aux fonctions requises pour fournir la prestation (p. ex. simplification des domaines de base de conduite, suppression de fonctions comme celle de chef de l'artillerie).

d'infanterie seront aussi adaptés⁷⁶ Les éléments de conduite mobile et d'appui de feu seront abandonnés⁷⁷.

Le gouvernement dispose de forces spéciales instruites et équipées pour assumer des missions à l'étranger. Ces forces spéciales servent à la protection des troupes, des personnes et des biens ainsi qu'au sauvetage et au rapatriement de citoyens suisses. Ces troupes sont en mesure d'organiser des actions militaires d'envergure restreinte d'entente ou en collaboration avec des partenaires.

6.3.2 Mise en œuvre dans les airs

Maintien constant et développement de la compétence de défense

De nombreuses capacités sont nécessaires pour organiser des opérations aériennes dans toutes les situations et pour tout l'éventail des prestations⁷⁸. La plupart des capacités et des moyens sont requis dans tous les types d'engagements : ils sont donc polyvalents. Il existe toutefois actuellement d'importantes lacunes de capacités aux Forces aériennes en matière de défense. Des capacités pour l'appui de feu air-sol ou la reconnaissance opérationnelle au moyen de capteurs aériens font encore défaut. En outre, le système de défense sol-air⁷⁹ n'est pas en mesure de combattre des aéronefs ni des missiles à longue portée (missiles de croisière ou autres missiles) à des altitudes et des distances élevées.

L'augmentation de la capacité à durer et/ou le comblement des lacunes de capacités permettra de poursuivre le développement des Forces aériennes. L'augmentation de la capacité à durer lors des missions de sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien et de défense aérienne requiert le remplacement partiel de l'avion de combat F-5 Tiger dans un avenir aussi proche que possible. Plusieurs autres lacunes de capacités pourraient aussi être comblées, du moins partiellement, comme l'appui de feu air-sol et la reconnaissance opérationnelle au moyen de capteurs aériens. Le système de défense sol-air doit commencer par acquérir les capacités requises pour combattre des aéronefs à des altitudes et des distances élevées⁸⁰.

Appui aux autorités civiles

La sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien est une tâche de la Confédération accomplie majoritairement par les Forces aériennes. Par ailleurs, les Forces aériennes appuient les autorités civiles dans le transport aérien et la reconnaissance aérienne. Les Forces aériennes connaissent cependant une restriction essentielle, à

⁷⁶ Suppressions des fonctions et des systèmes qui ne sont pas nécessaires à l'appui subsidiaire (p. ex. officier d'appui de feu à l'état-major du bataillon, compagnie d'appui avec lance-mines).

⁷⁷ Les groupes d'artillerie et les compagnies de détachement de commandement des bataillons d'aide au commandement seront dissous.

⁷⁸ Planification et conduite d'opérations et d'engagements à tous les échelons, surveillance de l'espace aérien au moyen de capteurs, défense aérienne dans les airs et au sol, mobilité aérienne, reconnaissance à l'aide de capteurs aériens, appui de feu air-sol, exploitation et maintenance des moyens et des infrastructures pour l'engagement, la formation et la protection des propres troupes.

⁷⁹ Formations équipées d'appareils de radar, de canons et d'engins guidés de défense contre avions.

⁸⁰ Sinon, la Suisse aurait besoin des données de préalerte de l'étranger pour la défense contre les missiles.

savoir la capacité à durer insuffisante du service de police aérienne renforcé en cas de trafic aérien restreint ou en période de tension accrue. Par ailleurs, la mise hors service partielle du drone de reconnaissance entraîne des prestations très limitées dans le temps et l'espace en matière de reconnaissance tactique. Pour l'exploitation quotidienne en matière d'instruction, d'entraînement et d'engagement, les Forces aériennes comptent largement sur leur organisation professionnelle. En cas d'aggravation de la situation, c'est la disponibilité échelonnée qui prend le relais avec l'engagement de personnel de milice supplémentaire en fonction des besoins.

Il convient d'augmenter la capacité à durer des Forces aériennes et/ou de combler des lacunes de capacités dans la poursuite de leur développement également en ce qui concerne l'appui aux autorités civiles – le remplacement partiel de l'avion de combat F-5 Tiger occupe à ce titre une place prépondérante. La poursuite de la mise en réseau des capteurs aériens du système de défense sol-air fournira une meilleure image de la situation aérienne. Compte tenu des coûts très élevés, la question se pose de savoir si la Suisse peut continuer d'assurer seule la sauvegarde de sa souveraineté sur l'espace aérien ou s'il faut chercher une solution commune avec des États voisins. L'ajournement de l'acquisition du remplacement partiel des Tiger a remis ce débat à l'ordre du jour. Le Conseil fédéral est d'avis que les accords existants avec la France, l'Italie, l'Autriche et l'Allemagne sont importants et utiles pour la protection de l'espace aérien contre des menaces aériennes non militaires. Il n'est toutefois pas nécessaire pour l'instant de fusionner le service de police aérienne avec un ou plusieurs voisins. Avec les 33 F/A-18C/D – donc en attendant le remplacement partiel des Tiger – les moyens sont suffisants pour assurer le service de police aérienne avec nos propres avions de combat et nos propres ressources. Il n'est d'ailleurs pas certain que les États voisins souhaitent fusionner avec nos services de police aérienne. Il faut enfin considérer qu'une telle approche ne s'appliquerait que contre des menaces et des dangers *non* militaires cela en vertu de la neutralité. En cas de menace militaire, soit justement quand le danger est élevé et que les moyens deviennent insuffisants, nous nous retrouverions à nouveau limités à nos capacités. La suppression (sélective) des obligations liées à la neutralité dans le domaine de la police aérienne et de la défense aérienne n'est pas envisageable pour des raisons politiques et pratiques. Il n'est pas non plus certain qu'une fusion du service de police aérienne avec d'autres États aurait des avantages financiers, et cela entraînerait pour la Suisse une dépendance dans le domaine de la politique de sécurité.

Un nombre restreint de systèmes au sol et dans les airs (politique d'une flotte aérienne d'une seule composition) contribue à diminuer les charges d'exploitation. En revanche, on court le risque de perdre toute liberté d'action en cas de problèmes techniques (ensemble de la flotte bloquée au sol ou panne des systèmes) – un point à prendre en considération lors du remplacement des systèmes.

6.3.3 Aide au commandement

L'aide au commandement accomplit des prestations qui couvrent l'ensemble du profil de prestations. A l'avenir, les formations de milice reposeront davantage sur une infrastructure technique exploitée par du personnel professionnel. Les formations de milice permettent de fixer des priorités en fonction de la situation et d'augmenter la capacité à durer de l'organisation professionnelle. Elles doivent donc

être proches de celles de l'organisation professionnelle en termes de structure du personnel et du matériel.

Des moyens de la première heure sont requis pour fournir des prestations d'aide au commandement dans les meilleurs délais en cas d'événement⁸¹. Dans le cadre de missions de protection très étendues sur le plan géographique, les formations de milice peuvent renforcer des infrastructures locales existantes ou préparer et exploiter d'autres possibilités d'intégration pour la communication ainsi que des capteurs.

Pour fournir les prestations requises, il convient de subordonner la brigade d'aide au commandement au fournisseur de prestations central et d'en assurer l'instruction de base en formation d'application d'aide au commandement jusqu'à la deuxième partie de l'instruction en formation.

6.3.4 Logistique

Comme l'aide au commandement, la logistique accomplit des prestations qui couvrent l'ensemble du profil de prestations : ravitaillement/évacuation, maintenance, affaires sanitaires, circulation et transport, infrastructure. La mise en œuvre du profil de prestations requiert davantage de prestations quantitatives et qualitatives après un bref délai de préparation et sur une durée plus longue que jusqu'à présent. La capacité actuelle à fournir des prestations logistiques n'est pas suffisante. Pour assurer la disponibilité requise, les formations d'engagement doivent être équipées au complet, réserve de rotation logistique supplémentaire comprise.

Le profil de prestations requiert des prestations au pied levé et après une brève préparation. Le système logistique actuel a besoin d'un certain délai pour la préparation de l'équipement des formations d'engagement. Ce délai est notamment plus important pour les engagements imprévus et impliquant de gros effectifs de troupe (événements extraordinaires) que le temps de préparation à disposition pour les engagements. Si 35 000 militaires doivent être mis sur pied comme le prévoit le profil de prestations, autrement dit sans délai de préalerte et de préparation, ils sont équipés progressivement en fonction du matériel disponible. Cette prestation logistique, qui doit être préparée, implique des coûts.

A ce jour, une grande partie des prestations de maintenance est fournie par des partenaires externes (industrie). Leur capacité s'aligne sur les besoins de l'armée pour l'exploitation en matière d'instruction, et sur les besoins en matière d'entraînement et d'engagement pour les Forces aériennes. Des engagements sur la base du profil de prestations pourraient entraîner des besoins accrus qui ne pourraient pas être couverts sans autres. Ces besoins accrus doivent donc être couverts par l'industrie ou par la Base logistique de l'armée (par les Forces aériennes pour le matériel FA), avec les conséquences qui en découlent sur les plans des ressources humaines, des infrastructures et des finances.

⁸¹ Par exemple rétablissement de la capacité de conduite, contributions à l'alerte et à l'information de la population ou encore moyens d'engagement de l'armée (p. ex. dans le domaine NBC).

6.3.5 Promotion de la paix et service d'appui à l'étranger

Dans le contexte de la *promotion militaire de la paix*, l'armée doit être capable d'envoyer des contingents, des petits détachements et des personnes non armées en mission pour une longue durée. La capacité de la promotion militaire de la paix doit être augmentée tant qualitativement que quantitativement. D'ici fin 2014, 500 militaires doivent pouvoir être engagés dans la promotion militaire de la paix. Les moyens financiers à disposition doivent aussi être augmentés.

La priorité est donnée à l'envoi

- de contingents armés avec concentration des efforts sur les domaines du transport aérien, des prestations logistiques et de transport terrestres, ainsi que des prestations spécifiques dans les domaines des affaires sanitaires, du renseignement et de la sécurité ;
- de petits détachement et de personnes non armées en qualité d'observateurs militaires, d'officiers d'état-major et d'instructeurs pour le développement de capacités dans la promotion militaire de la paix sur place ainsi que dans le cadre du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration des combattants au sein de la société civile ;
- d'experts en déminage humanitaire et du soutien à la réforme du secteur de la sécurité ainsi que pour la sécurité de l'entreposage et la destruction sur place des armes légères et de leurs munitions.

En vue de l'amélioration quantitative et qualitative de l'engagement, la priorité sera donnée aux membres de la milice annoncés comme volontaires pour ce type d'engagement. Le Conseil fédéral entend faire examiner la question de savoir si les jours de service accomplis par les membres de la milice dans le cadre de la promotion de la paix peuvent être imputés comme service obligatoire. Il convient à ce propos de s'assurer que tous les militaires engagés dans la promotion militaire de la paix soient traités équitablement. Outre la milice, le personnel militaire doit aussi effectuer des engagements dans le cadre de la promotion militaire de la paix. Ce type d'engagements doit faire partie intégrante de la carrière. Par ailleurs, les militaires en service long doivent pouvoir être engagés dans la promotion militaire de la paix sur une base volontaire.

Concernant le *transport aérien*, un certain nombre d'hélicoptères de transport peut être rapidement préparé et engagé sur place pour les engagements à l'étranger. Il est impératif de faire appel à du personnel professionnel spécialisé de la Confédération pour l'exploitation des hélicoptères. La dotation actuelle en personnel (notamment les pilotes et mécaniciens d'hélicoptère) limite passablement la durée d'engagement.

Pour les *prestations logistiques et de transport terrestre*, la mise sur pied de formations ad hoc (au niveau de la compagnie) est prévue pour des missions concrètes. Le gros de ces effectifs sera recruté dans la milice sur une base volontaire. Le fait que ces formations soient mises sur pied en vue d'un engagement concret facilite la prise en compte des besoins de chaque mission de promotion de la paix sur place. Par ailleurs, l'engagement de membres de la milice (avec une formation et des connaissances civiles) permet de fournir des prestations entraînant peu de coûts en termes de personnel. Concernant la planification, il convient de prévoir un contingent de quelque 120 personnes. L'expérience montre qu'il est possible de recruter ce personnel dans la milice. Au besoin, il conviendrait d'augmenter les incitations pour de tels engagements. L'engagement (volontaire) de militaires en service long est aussi

envisageable s'ils ont été instruits en conséquence. L'armement à des fins de protection personnelle étant une norme internationale, chaque envoi doit être approuvé par le Parlement⁸². Si l'engagement a lieu sous nos climats ou dans des régions climatiques proches de la nôtre, la préparation des moyens de transport et de l'équipement requis ne pose aucun problème.

Concernant les *prestations du service sanitaire*, le nombre et l'instruction des médecins disponibles représentent une valeur critique : l'efficacité dépend de la possibilité d'assurer une continuité sur une période définie. Compte tenu de la situation actuelle du système de santé suisse, la capacité requise à fournir durablement ces prestations ne peut être assurée que si les médecins sont recrutés dans le personnel professionnel du DDPS et s'ils sont actifs dans le travail clinique. A moyen terme, il est prévu de créer jusqu'à huit postes de médecin supplémentaires afin d'assurer l'exploitation en continu de quatre postes de service dans des missions internationales de promotion de la paix. Les postes de service peuvent aussi être exploités par du personnel soignant. Les postes de service utilisés dans le cadre de la promotion de la paix sont financés par le crédit de la promotion militaire de la paix. Si les postes médicaux sont exploités en continu, la fourniture d'autres prestations sanitaires (p. ex. envoi d'équipes de médecins, prestations partielles dans les hôpitaux de campagne ou pour l'évacuation médicale) peut être envisagée. L'engagement de militaires en service long comme personnel sanitaire et la participation de personnel spécialisé sur une base volontaire (milice) sont aussi possibles.

Concernant *l'information et le renseignement*, il est possible de contribuer sur place au renseignement intégré des missions internationales pour la paix. Il est prévu d'utiliser le système intégré d'exploration et d'émission radio (IFASS) également pour des missions internationales pour la paix et de fournir ainsi des prestations d'exploration. Pour ce faire, des compléments techniques qui ne seront disponibles qu'à moyen terme sont requis. Une étroite collaboration avec des partenaires s'impose pour l'analyse des données récoltées. Des contributions à l'analyse des données, voire la mise à disposition de cellules de renseignement sont envisageables, mais seule une partie du personnel peut être recrutée dans la milice, car des connaissances spéciales sont nécessaires pour certaines positions. Le développement des capacités existantes dans la recherche d'informations sous différentes formes est aussi possible dans des missions internationales pour la paix. Toutes les capacités en matière d'information et de renseignement sont considérées comme des contributions de qualité élevée au niveau international.

Le *domaine de la sécurité* fournit en priorité des prestations en rapport avec la sûreté et la protection en recourant aux moyens de l'armée prévus expressément à cet effet (Sécurité militaire et Détachement d'exploration de l'armée) en faveur de nos propres contingents et détachements ou en faveur de partenaires.

Comme c'est souvent la présence sur place de forces armées et de sécurité qui est à l'origine des conflits, il convient de modifier les structures et processus par les réformes du secteur de la sécurité de manière à ce que les forces armées et de sécurité locales soutiennent la promotion de la paix. L'expérience a démontré que les militaires acceptent mieux les conseils de changement dispensés par d'autres militaires. Dans ce domaine, la Suisse possède une excellente réputation dont elle peut tirer profit. Dans cette perspective, elle peut faire appel à des membres de la milice

⁸² Les engagements jusqu'à 3 semaines (et 100 militaires max.) peuvent être approuvés par le Conseil fédéral, mais il n'y a presque pas d'engagements de si brève durée.

moyennant une formation complémentaire. Il est prévu d'organiser de tels modules de formation avec des tiers (p. ex. les trois centres de Genève) dans la législature en cours. Il convient de réaliser un projet spécialement prévu à cet effet et limité dans le temps, en vue de l'élaboration des modules de formation et de la première estimation d'un effectif (pool), en se référant notamment aux expériences faites dans le cadre de projets pilotes achevés ou en cours. Au niveau international, les besoins en prestations de réforme du secteur de la sécurité sont accrus. Il est prévu de commencer de réaliser trois projets au plus tôt à partir de 2011.

Pour le *développement des capacités*, l'objectif consiste à soutenir les forces armées et de sécurité sur place avec de l'équipement et des formations en vue du développement des capacités qui encouragent les processus de paix et de stabilisation, comme par exemple des capacités en matière de promotion militaire de la paix ou dans la prévention des catastrophes et le sauvetage. Dans la législature en cours, il s'agit de consolider les prestations actuelles en contribuant efficacement et à moyen terme aux efforts de cinq différents centres/sites d'instruction avec des officiers et du matériel.

Pour les engagements de désarmement et de démobilisation, l'armée prévoit de se concentrer sur le problème des grandes quantités d'armes légères et de leurs munitions qui restent toujours sur place après un conflit. Des prestations d'entreposage sécurisé et de destruction de ces armes et de leurs munitions dans le respect de l'environnement sont prioritaires. L'armée possède les connaissances requises, mais il faut augmenter les effectifs de personnel pour obtenir des résultats durables. Ici aussi, il est envisageable d'engager des membres de la milice avec une formation complémentaire. La législature actuelle prévoit de réaliser des projets pilotes sous supervision suisse.

Les mesures de formation dans les domaines susmentionnés étant parfois coûteuses, l'armée a tout intérêt à engager des membres de la milice et du personnel professionnel de manière optimale. Il convient de trouver des solutions sur mesure et de nouveaux modèles d'engagement, tout en augmentant la réactivité de l'armée. Une réactivité élevée constitue un facteur de succès déterminant dans la réforme du secteur de la sécurité, dans le développement des capacités ainsi que dans la sécurité de l'entreposage et de la destruction d'armes légères et de leurs munitions. Il peut être utile et judicieux de développer certaines infrastructures sur place ou de distribuer des appareils. Comme l'armée ne souhaite toutefois pas concurrencer des projets civils, il convient de coordonner les actions avec le DFAE.

Concernant l'envoi *d'observateurs militaires, d'officiers supérieurs et d'experts du déminage* humanitaire, il est prévu de doubler les prestations actuelles à moyen terme. Cette mesure entraînera toutefois une augmentation des coûts de recrutement et d'instruction pour l'armée. Une hausse des effectifs du Centre de compétences de déminage et d'élimination de munitions non explosées de l'armée est aussi étudiée en raison des synergies avec le déminage humanitaire d'une part et avec la destruction des armes légères et de leurs munitions d'autre part. Ici aussi, les postes de service à l'étranger sont imputés sur le crédit de la promotion de la paix.

Soulignons qu'il n'est pas possible de renoncer aux connaissances et compétences du personnel militaire en matière de promotion de la paix, notamment dans la conduite des engagements, des contingents et des détachements. Il convient de pallier les aspects négatifs et de garantir la portée de tels engagements pour la carrière des officiers professionnels. L'armée a donc tout intérêt à veiller à ce que ses

cadres acquièrent les expériences (y compris l'exercice de fonctions supérieures d'état-major et de commandement en mission) et les connaissances requises.

Concernant l'équipement, il convient en principe de veiller à ce que des contingents et détachements puissent être engagés sous nos climats ou dans les régions climatiques proche de la nôtre sans devoir procéder à des adaptations onéreuses de matériel. Il n'est d'ailleurs pas exclu que des besoins particuliers et avérés dans le cadre de missions entraînent des acquisitions de matériel. Il faut conserver un stock de base adéquat de matériel pour garantir la disponibilité et l'aptitude opérationnelles.

L'armée soutient l'aide humanitaire de la Confédération par du *service d'appui à l'étranger* dans le cadre de la Chaîne suisse de sauvetage ou par des spécialistes, des détachements d'engagement et des contributions matérielles sur mandat du DFAE. Les engagements sont uniquement axés sur la situation humanitaire dans la zone d'engagement et sur les besoins des organisations d'aide actives sur place. Ces prestations doivent être fournies au pied levé et ne durent pas plus de quelques semaines. L'armée engage notamment des moyens de ses formations de sauvetage, formations sanitaires ainsi que formations de transport aérien et au sol, formations du génie et de la lutte contre les incendies, formations NBC et formations de l'aide au commandement. En outre, l'armée peut fournir des prestations de protection de personnes et de biens particulièrement dignes de protection à l'étranger. Le personnel professionnel est prévu en premier lieu pour les engagements au pied levé ou après une brève préparation.

6.4 Modèle de base

Le modèle de base de la future armée découle du profil des prestations et remplit les conditions-cadres et les exigences supérieures établies dans la Constitution, le droit, le rapport sur la politique de sécurité et les interventions parlementaires.⁸³ Il répond aux directives de politique financière et doit être réalisé avec un plafond des dépenses fixé à 4,4 milliards de francs (plus la compensation du renchérissement) conformément aux exigences du Conseil fédéral. Le DDPS est chargé de respecter les exigences financières grâce aux mesures d'économies présentées sous le chiffre 6.5 et d'en montrer les conséquences sur le profil de prestations. L'étude d'autres modèles, quoique théoriquement envisageables, ne sera pas poursuivie, car ils ne tiennent pas compte des réalités politiques, sociales et militaires. Parmi ces modèles non retenus, on trouve une armée de métier, une autre dans laquelle toutes les obligations militaires seraient accomplies en un seul bloc (et donc dans laquelle tous les miliciens seraient des militaires en service long), une armée dont les cadres se composent intégralement de militaires contractuels ou de professionnels, une armée de partisans et une armée incapable de se défendre contre une attaque militaire.

En ce qui concerne l'équipement en matériel de l'armée, l'accent principal sera mis sur le comblement des lacunes et sur l'amélioration quantitative de l'équipement et de l'armement, pour autant que le cadre financier donné le permet. Ces mesures doivent permettre à l'armée d'effectuer en principe ses engagements conformément

⁸³ Motion Hess 09.4081 du 7.12.2009 : « Disponibilité accrue pour le service de police aérienne aussi en dehors des heures de travail normales ». Motions 09.4332 CE Gutzwiller et 09.4333 CE Schwaller du 11.12.2009 : « Agir au lieu de se plaindre : combler enfin les lacunes de l'armée. »

au profil des prestations tout en poursuivant l'instruction, y compris celle des militaires devant assurer la relève des troupes engagées. L'introduction de nouveaux grands systèmes tels que le remplacement partiel des Tiger se fera seulement en seconde priorité, conformément à la décision prise par le Conseil fédéral de reporter cette acquisition à une période ultérieure.

L'estimation des dépenses est faite sur la base d'un modèle. Ce modèle est conçu selon une structure modulaire, les différents modules correspondant en gros à des bataillons et à des groupes. Le module constitue l'élément le plus petit apportant sa propre prestation au profit de l'ensemble du système. Il tient lieu simultanément de support de coût et d'unité pour la planification des investissements. Les estimations des futures dépenses de l'armée présentées ici ne sont naturellement pas exemptes d'incertitudes. En outre, et à des fins de simplification, il est fait usage de manière générale du terme de « dépenses ». Ce terme recouvre aussi bien les frais impliquant des incidences financières que les dépenses d'investissement.

Selon les calculs effectués pour le modèle de base, les *dépenses d'exploitation* représentent env. 60 % du plafond des dépenses. Il faut prendre en compte le fait qu'une suspension prolongée des investissements entraînerait une hausse marquée des dépenses d'exploitation, car les frais de maintenance et d'entretien de systèmes vieillissants, augmenteraient alors massivement. La relation entre dépenses d'exploitation et dépenses d'investissement doit donc être équilibrée si l'on entend remplir le profil des prestations à un niveau technologique adapté.

Les expériences faites ces 20 dernières années montrent que parmi les militaires instruits, 5 % peuvent être considérés *comme potentiellement aptes pour une carrière d'officier*. Sur un effectif de 16 000 (année 2025) à 19 000 (année 2010) militaires environ pour une classe d'âge, cela donne entre 800 et 900 officiers potentiels. Les besoins de l'armée actuelle requièrent un nombre d'officiers supérieur de 200–300 personnes. Ces besoins doivent être réduits, car rien ne permet de croire que le nombre total ou la fraction du potentiel d'officiers va connaître une forte hausse.

Les tâches prioritaires du modèle de base sont définies en fonction de la probabilité des engagements. En matière de défense, il convient de maintenir et de développer cette compétence-clé qui demeure la capacité centrale de l'armée. Parallèlement, les contributions destinées à appuyer les autorités civiles gagnent en importance.

La sauvegarde et le développement de la compétence de défense au sol exigent deux brigades intégralement équipées, à savoir 15 000 militaires environ. Quant aux Forces aériennes, indispensables dans un système de défense global, elles doivent être renforcées grâce au remplacement partiel des Tiger au cours de la deuxième moitié de la décennie ; en matière de sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien, la capacité à durer sera ainsi prolongée. Selon ce modèle, la partie des Forces aériennes qui s'occupe de la défense proprement dite comprend environ 7000 militaires. Ce système global, offrant une qualité élevée, mais minimal sur le plan de la quantité, se composerait donc de 22 000 militaires. Il tiendrait lieu simultanément de réserve opérationnelle pour les engagements importants et de longue durée destinés à appuyer les autorités civiles.

Grâce à une forte infanterie pour la protection, l'armée doit se préparer à appuyer les autorités civiles pendant une longue période. 35 000 militaires peuvent être engagés à cet effet.

Dans le domaine de la promotion militaire de la paix, l'armée doit être en mesure d'envoyer des contingents et des petits détachements ainsi que des personnes non armées en mission de longue durée. Comparée à ce qu'elle est aujourd'hui, la capacité doit être accrue. Des dépenses de l'ordre de 100 millions par année sont prévues dans ce but.

Les besoins accumulés en entretien pour les biens immobiliers doivent être réduits.

Avec le modèle de base, la quotité d'investissement se situe à environ 40 % du plafond annuel des dépenses de l'armée de 4,4 milliards.

La réduction de l'effectif de l'armée à environ 80 000 militaires implique également la mise hors service d'installations et de systèmes (notamment les Tiger F-5, des fractions de l'infrastructure de conduite, deux hôpitaux militaires, l'infrastructure de combat). Les coûts de ces mises hors service sont estimés à environ 100 millions de francs.

Acquisitions de systèmes d'armes principaux

Le plafond annuel des dépenses de l'armée de 4,4 milliards ne suffira pas à réaliser les projets d'acquisition importants (p. ex. remplacement partiel des Tiger) sans consentir des coupes sombres dans d'autres secteurs du développement de l'armée. Aussi ne faut-il pas a priori exclure une hausse temporaire du plafond des dépenses de l'armée ou d'autres possibilités de financement pour la phase pendant laquelle l'acquisition des projets de grande envergure est liée à une incidence financière.

6.5 Possibilités de réaliser des économies

L'obligation générale de servir, le système de milice et le profil des prestations déterminent pour une grande part les réalités et les besoins de l'armée sur le plan du personnel et des finances : Avec le service militaire obligatoire et le système de milice, ce sont chaque année entre 16 000 (année 2025) et 19 000 (année 2010) nouveaux militaires qui arrivent sous les drapeaux. Les prestations exigées de l'armée (type, étendue, temps de préparation et capacité à durer) déterminent en grande partie l'équipement et l'armement de celle-ci et les infrastructures dont elle a besoin.

Une armée dotée d'un effectif de 80 000 militaires actifs et bénéficiant d'une couverture budgétaire de 4,4 milliards de francs par année devrait en principe être à même d'accomplir les tâches et les missions qui lui sont confiées sans accuser un retard toujours plus grand en matière d'investissements ou de tâches d'entretien. Le modèle de base cerne les contours d'une armée dont les ressources et les prestations sont relativement équilibrées et qui ne serait pas obligée, comme c'était le cas au cours des dernières années, de puiser dans sa propre substance pour maîtriser le présent.

Différentes possibilités d'économies seront présentées ci-après afin de garantir à moyen terme le financement des investissements nécessaires. Certaines d'entre elles vont très loin et entraîneraient des changements profonds. Néanmoins, toutes méritent d'être étudiées si l'on tient suffisamment compte des conséquences politiques, militaires et juridiques. Les mesures envisageables seront présentées ici de manière succincte. Cela permet d'ouvrir un débat au niveau politique. Une analyse approfondie est toutefois nécessaire avant de prendre des décisions. Le Conseil fédéral a

chargé le DDPS d'effectuer cette analyse qui servira de base à la rédaction d'un message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif aux adaptations de la loi sur l'armée et l'administration militaire et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée. Ce message doit être prêt au plus tard à la fin 2012.

Les possibilités de réaliser des économies présentées ci-après ont un point commun, à savoir qu'elles ont toutes des répercussions sur le profil des prestations de l'armée et qu'elles entraîneront des conséquences pour les finances et le personnel. Le programme d'économies, à savoir concrètement la réduction d'infrastructures et d'effectifs, la mise hors service de systèmes ou le renoncement à certaines acquisitions, n'entraînera pas seulement des pertes au niveau de la capacité d'action de l'armée. Ces économies déboucheront aussi sur une nouvelle réduction du personnel dans l'administration militaire et dans les exploitations associées au DDPS. Certaines entreprises privées (par exemple de l'industrie d'armement) ainsi que les régions qui sont dépendantes des missions et de l'activité de l'armée ne seront pas épargnées non plus.

6.5.1 Renoncement à un équipement complet et généralisé des formations prévues pour appuyer les autorités civiles

Le profil des prestations prévoit la possibilité, en cas d'événements extraordinaires, d'engager jusqu'à 35 000 militaires pour appuyer les autorités civiles, et ceci pas seulement au pied levé, mais de façon durable.

Une possibilité de faire des économies serait de renoncer à cet équipement généralisé des formations pour un engagement de grande envergure destiné à appuyer les autorités civiles. Dans ce cas, il serait possible de parvenir à une réduction, sur dix ans environ, de 500 millions en dépenses d'investissement, notamment pour des véhicules protégés des éclats, des hélicoptères de transport et des moyens de transmissions et de défense contre avions qu'il ne faudrait pas remplacer ou qui ne devraient pas être acquis.

Les prestations et la capacité à durer des 35 000 militaires engagés seraient compromises par cette mesure d'économie. De même, l'instruction des recrues effectuée parallèlement à un engagement de grande envergure se verrait fortement entravée en raison du manque de matériel.

En l'occurrence, le potentiel d'économies se réduit aux futurs frais d'acquisition car, avec cette mesure, la réserve de roulement pour l'entretien ferait défaut. Aucune économie ne serait générée pour l'exploitation, étant donné que les formations concernées accompliraient leur service avec le matériel d'autres formations. Ce matériel serait donc plus fortement mis à contribution et devrait être plus vite remis en état, compte tenu de la quantité plus réduite en matériel de roulement.

6.5.2 Niveau d'équipement et niveau technologique

Les dépenses consacrées à l'acquisition d'armement sont liées à deux facteurs, à savoir la quantité et la qualité. La première question dépend du degré de couverture désiré pour l'équipement des formations. Cette question, ainsi que les possibilités d'économies qui y sont liées, ont déjà été abordées plus haut. En matière d'acquisition d'armement, il serait aussi possible de réduire certaines dépenses en

acceptant des compromis au niveau de la qualité. Concrètement, cela voudrait dire que les exigences habituellement très élevées en matière de qualité des produits seraient quelque peu réduites, avec pour conséquence que, du point de vue de la technique militaire, l'armée renoncerait à acquérir un produit idéal, mais se contenterait d'un matériel fiable qui répondrait à des besoins quelque peu réduits.

Une telle baisse des exigences qualitatives pourrait entraîner, au moins dans certains domaines, une réduction du niveau technologique souhaité. Certains matériels de technologie récente ne pourraient plus être acquis. L'armée suisse courrait le risque de se trouver déconnectée de l'évolution que connaissent les technologies de pointe et de perdre sa capacité d'interopérabilité. Une telle décision pourrait également avoir des répercussions négatives sur l'industrie suisse de l'armement et ses entreprises. Elles sont en effet dépendantes de l'accès aux technologies de pointe et bénéficient des commandes compensatoires (perte de la compétitivité au niveau international, mise en danger de nombreux emplois). Par ailleurs, les coûts sans cesse croissants qu'impliquent l'acquisition et l'exploitation de systèmes complexes ne parlent pas en faveur d'un niveau technologique idéal fixé pour notre armée. Il serait par voie de conséquence judicieux d'examiner dans quelle mesure des compromis pourraient être acceptés sur le plan de la qualité, sans remettre en cause l'efficacité et la fiabilité du produit et en sauvegardant les intérêts de l'industrie suisse, et d'évaluer les conséquences de ces compromis sur les frais d'acquisition et d'exploitation de ces matériels.

6.5.3 Renoncement à la réduction des besoins accumulés en assainissement des biens immobiliers

Comme cela a été relevé ailleurs dans ce rapport⁸⁴, les besoins accumulés en entretien du parc principal des biens immobiliers de l'armée sont estimés à 4,4 milliards de francs ; ce montant atteint même 5,2 milliards si l'on tient compte du retard à rattraper pour répondre aux obligations légales. Il est en principe prévu de régler ces besoins d'assainissement à partir de 2016 en tranches annuelles de 140 millions, qui s'ajouteront aux 300 à 400 millions nécessaires chaque année pour la maintenance « normale » (c'est-à-dire non accumulée).

On pourrait envisager de renoncer à cet assainissement ou de le limiter au strict nécessaire, mais seulement si l'on peut estimer, avec réalisme, que les ouvrages concernés ne seront plus utilisés par l'armée à moyen terme. En l'occurrence, il y a ainsi une relation directe avec le concept de stationnement. Quoi qu'il en soit, il faudrait prendre en compte une dégradation des biens immobiliers ainsi que, au moins pour une période limitée, des conséquences négatives sur l'instruction, l'engagement et la sécurité.

6.5.4 Réduction d'autres emplacements et infrastructures

Les frais d'exploitation et de maintenance de l'armée dépendent essentiellement du nombre d'emplacements et de l'infrastructure dont ils disposent. Dans le but de réduire ces frais, un concept de stationnement a été mis au point avec les programmes d'allègement 2003 et 2004. Ce concept permet de savoir quels emplacements, et avec quelle infrastructure, seront encore nécessaires à l'avenir pour l'exploitation et l'instruction de l'armée. La concentration et la réduction des emplacements et des

84 Chapitre 4.10 Infrastructure.

infrastructures lancées dans ce cadre commenceront à faire sentir leurs effets à partir de 2014.

Un nouveau remaniement du concept de stationnement sera toutefois inévitable afin de créer des marges de manœuvre financières au sein de l'armée ou de permettre à la caisse de la Confédération de faire des économies. A cet égard, il faudra vérifier quels autres emplacements peuvent être désaffectés, avec leurs infrastructures (en principe, tous les emplacements, y compris les bases aériennes et les centres logistiques, sont concernés) et quelles sont les économies qui en résulteraient. Les conséquences économiques qu'aurait l'abandon de certains emplacements pour les régions concernées ne peuvent pas être ignorées non plus.

6.5.5 Autres mises hors service

Une réduction supplémentaire est également envisageable dans le domaine des systèmes d'armes encore en activité, et cela en plus des mises hors service déjà décidées. Il faut à cet égard toujours garder à l'esprit que des économies substantielles ne sont réalisables que si des systèmes complets sont mis hors service. Il conviendra donc d'examiner dans quelle mesure une telle option est réalisable et quelles en seraient les conséquences pour le profil des prestations de l'armée. Cette étude ne doit pas se limiter à la mise hors service d'anciens systèmes, mais devra englober aussi les matériels plus récents, y compris les systèmes de conduite et d'information. Les projets planifiés jusqu'à présent devront aussi faire l'objet d'un réexamen afin de savoir s'ils sont réellement indispensables. Les répercussions au niveau économique et en matière de politique industrielle devront néanmoins être prises en compte.

6.5.6 Modèles de services et réduction du nombre de jours de service

Le modèle de service détermine le nombre et la cadence des jours de service à accomplir. Ces deux facteurs ont une influence indéniable sur les coûts d'exploitation de l'armée. Du point de vue purement économique, l'actuel modèle de service a une efficacité plutôt faible.

Comme cela est exposé dans une autre partie du document,⁸⁵ des modèles d'instruction et de services différenciés doivent être mis à l'étude. Il doit être possible de fixer de manière différenciée le début et la durée de l'école de recrues, le nombre de cours de répétition, le nombre de jours de service à accomplir ainsi que les méthodes d'apprentissage pour différentes parties de l'armée. Un tel système permet d'éviter les surcapacités, tant qualitatives que quantitatives, car le savoir et les connaissances pour chaque formation et fonction sont établis de manière différenciée à partir du profil des prestations. Une instruction « sur mesure » permet de réduire le nombre de jours de service ainsi que les frais d'exploitation.

Une nouvelle réduction du nombre de jours de service que chaque militaire doit accomplir représenterait une mesure permettant de réduire les coûts. Une baisse sensible des coûts ne pourrait cependant être atteinte que si l'on réduisait aussi le nombre des cours de répétition, ce qui aurait des conséquences sur l'infrastructure d'instruction et l'infrastructure logistique, qui seraient moins sollicitées. Il convient donc de vérifier si de telles réductions seraient envisageables eu égard au potentiel

⁸⁵ Chapitre 6.2

d'économies réalisables et quelles en seraient les conséquences pour l'instruction et l'exploitation de l'armée.

Une autre possibilité de faire des économies serait d'augmenter le nombre de militaires en service long. En effet, ceux-ci accomplissent leur service d'une seule traite et mettent moins fortement la logistique à contribution. Le potentiel d'économies lié à une telle mesure est toutefois difficile à chiffrer et devrait faire l'objet d'études plus approfondies. Il faut relever également que le simple passage d'un système fondé sur les CR à un système de militaires en service long n'entraîne à lui seul aucune diminution des jours de service. En comparaison avec les soldats effectuant des CR, les militaires en service long accomplissent un nombre plus élevé de jours de service.⁸⁶ Il serait toutefois judicieux de voir si et dans quelle mesure une élévation du nombre de militaires en service long pourrait diminuer les coûts liés à l'instruction. Ces calculs devraient être faits en prenant en compte différents niveaux d'élévation, par ex. pour 30 %, 50 %, mais aussi pour un changement complet (100 %), et cela même si ce changement entraîne toute une série d'autres questions, notamment d'ordre juridique.⁸⁷

6.5.7 Réduction de la composante 'Défense'

Afin de maintenir et de développer cette compétence essentielle qu'est la défense, le modèle de base prévoit l'exploitation d'un système global complet, qui soit d'un bon niveau qualitatif, mais qui se limite au minimum en terme de proportions. Ce système doit être *complet* pour qu'il puisse fonctionner comme un tout et pour que chaque élément et fonction puisse être instruit et exercé. Il doit disposer d'un équipement *moderne et d'un bon niveau qualitatif* pour remplir cet objectif essentiel qui consiste à suivre les progrès techniques et tactiques réalisés sur la scène internationale afin de rester dans l'air du temps. Les meilleures possibilités de compromis concernent encore les *proportions* de cette partie de l'armée. Si, par exemple, on affectait 5000 militaires au domaine de l'appui aux autorités civiles, réduisant ainsi la compétence de défense qui passerait de 22 000 (conformément au modèle de base) à 17 000, il devrait être possible, selon les estimations, d'économiser par année quelque 250 millions de francs au niveau des dépenses d'exploitation et d'investissement. Il en résulterait cependant une réduction de moitié des forces destinées à la défense au sol. Le maintien et le développement de la compétence-clé ne seraient plus garantis.

Il est toutefois possible de déterminer le seuil critique en dessous duquel les compétences-clés ne pourraient plus être maintenues ou développées. En l'occurrence, il ne faut pas nécessairement partir du principe que tous les éléments actuellement disponibles doivent être maintenus : vu l'évolution de la situation dans le domaine des menaces et dans celui de la technologie des armements, la question de savoir, par exemple, si l'artillerie a encore un avenir peut se poser. La question de la structure – une ou deux brigades – doit également être approfondie.

⁸⁶ Les soldats en CR accomplissent au total 262 jours de service contre 300 pour les militaires en service long.

⁸⁷ La problématique des militaires en service long ne doit pas être abordée seulement sous l'angle de l'efficacité des services, car elle va plus loin. D'autres commentaires relatifs aux militaires en service long figurent au chapitre 6.6.

6.5.8 Réduction de l'effectif de l'armée

L'effectif d'une armée – le nombre de ses officiers, sous-officiers et soldats – détermine, pour une bonne part, les prestations qu'elle peut fournir et ce qu'elle coûte. Il est donc évident que la recherche d'économies potentielles passe par l'examen d'une réduction de l'effectif de l'armée. Mais plusieurs conditions de base doivent avant tout être prises en considération.

Dans les armées professionnelles, aucune différence fondamentale n'est faite, au niveau de l'effectif, entre une situation dite normale et une situation dans laquelle l'armée est engagée. Il en va autrement dans les armées de conscription où les militaires effectuent un service d'instruction, mais ne sont mis sur pied que lorsque cela s'avère vraiment nécessaire. L'armée suisse dispose actuellement d'un effectif actif réglementaire de près de 134 000 militaires ; au début de 2012, cet effectif ne devrait plus être que de 120 000.⁸⁸ Mais, en moyenne, ce ne sont que quelque 17 500 militaires qui sont en service (dont près de la moitié sont des recrues qui ne sont pas encore, voire peu, prêtes pour un engagement). Il s'agit de tenir compte de ces données dans les comparaisons avec l'étranger, de même que dans les suggestions visant une réduction de l'effectif.

L'effectif d'une armée de milice ne peut être modifié à volonté. L'égalité de traitement face aux obligations militaires exige que chaque personne astreinte au service soit appelée au recrutement et que son aptitude au service militaire soit jugée selon des critères justifiables et objectifs. Une manipulation des critères d'aptitude n'est pas une solution productive pour gérer le nombre des recrues et, a fortiori, l'effectif de l'armée. Il existe cependant deux autres facteurs influant sur l'effectif, dont les adaptations ne sont pas exclues a priori.

Le premier facteur, dont l'influence est directe, est la *durée d'incorporation dans la partie active de l'armée*. Si l'on part de l'idée que, jusqu'à présent, chaque classe d'âge compte près de 19 000 militaires, tout abaissement d'un an de l'âge pour la sortie de l'armée réduirait presque d'autant l'effectif de l'armée. Si l'on optait pour cette solution, il s'agirait de se demander s'il faudrait réduire le nombre des jours de service ou répartir le nombre actuel sur moins d'années, par exemple en prolongeant l'école de recrues et, dès lors, en réduisant le nombre des cours de répétition. Le critère déterminant pour l'effectif de l'armée est le nombre de cours de répétition à accomplir.

Le deuxième facteur est la *part des militaires en service long*. Ceux-ci ne figurent que pour un an environ dans l'effectif actif de l'armée, alors que les militaires effectuant leur service selon le modèle traditionnel sont inscrits pendant sept ans au moins sur les listes de cet effectif. Chaque augmentation de 1000 dans la part des militaires en service long entraînerait donc une réduction d'au moins 6000 dans l'effectif de l'armée ; de fait même plus puisque, en raison de déplacements de service, les militaires restent plus de sept ans dans l'effectif actif.⁸⁹

⁸⁸ L'effectif réel est sensiblement plus élevé ; actuellement il se situe autour de 174'000. Il doit aussi être réduit.

⁸⁹ Le nombre de 6000 se rapporte au système actuel qui prévoit six cours de répétition ; si, par exemple, le nombre des cours de répétition n'était plus que de quatre, cette valeur serait réduite à 4000. D'autres considérations sur une augmentation de la part des militaires en service long et sur ses implications sur l'effectif de l'armée sont présentées dans le chapitre 6.6.

Les économies réalisées grâce aux deux mesures ne seraient pas proportionnelles à la réduction de l'effectif de l'armée, mais inférieures. Des économies pourraient être réalisées

- dans l'équipement personnel ;
- dans la détermination de l'étendue du matériel (de corps) et de l'armement, ainsi que de l'infrastructure pour le cas où toute l'armée active devait être mise sur pied ;
- dans les charges logistiques relatives aux cours de répétition (réception, reddition).

Pour que la réduction de l'effectif de l'armée – obtenue par la réduction de la durée d'incorporation ou par l'augmentation de la part des militaires en service long – entraîne des économies substantielles, il est décisif de réduire tant le nombre des jours de service que celui des formations. C'est la seule solution permettant de réduire sensiblement les charges qui pèsent sur l'infrastructure (instruction, logistique) et donc de diminuer les charges d'exploitation.

Savoir si les composantes de la compétence essentielle qu'est la défense devraient compter moins de 22 000 militaires ou si moins de 35 000 militaires devraient être instruits et prévus pour appuyer les autorités civiles sont des considérations qui, à elles seules, ne mènent à rien. Pour qu'elles puissent avoir de l'effet, il s'agit de les replacer dans les concepts étudiant les possibilités de réduire l'effectif de l'armée, sans quoi, il ne s'agit ni plus ni moins que de transferts de ressources en personnel au sein de l'armée.

6.5.9 Coopération internationale

La coopération militaire avec d'autres États est, depuis longtemps, devenue pratique courante, en particulier dans les domaines de l'instruction, de l'armement et de la promotion de la paix. Depuis de nombreuses années, le DDPS coopère sur le plan international, principalement dans le cadre de relations bilatérales, dans des domaines profitables à l'économie et ne représentant aucun inconvénient sur les plans juridique et politique de la neutralité. Les possibilités qu'offre une telle collaboration sont constamment explorées et discutées avec les partenaires internationaux. Ainsi, actuellement, cette coopération sert aussi les intérêts économiques puisqu'un accord de coopération conclu en 2010 avec la Finlande prévoit la maintenance et le développement des avions de combat F/A-18 pour les 15 à 20 prochaines années.

La plupart des engagements militaires réalisés dans le cadre de cette coopération ne sont cependant pas motivés au premier chef par des considérations financières, mais bien parce qu'ils permettent à l'armée d'enrichir son expérience, lui offrent des possibilités de comparaison et lui donnent les moyens d'accéder à un certain savoir-faire et à certaines technologies ; de surcroît, ils sont même absolument nécessaires pour venir à bout de contraintes techniques, au moins dans le domaine de l'armement et dans celui de la promotion de la paix. Pour un État neutre comme la Suisse, une politique de coopération internationale menée dans le but d'économiser sur les coûts bute très rapidement contre des obstacles.

Dans le cas de la Suisse, des économies seraient au mieux envisageables dans le cadre d'une surveillance de l'espace aérien et d'un service de police aérienne communs. C'est précisément dans ce domaine que la Suisse collabore déjà étroitement, dans le cadre d'accords bilatéraux, avec ses voisins, et ce non pas sur la base de

considérations d'ordre économique, mais pour des raisons pratiques (exiguïté du territoire, rallongement du temps de réaction). Une coopération plus étendue ne serait donc pas praticable en tant que telle parce que les États voisins n'en verraient pas l'intérêt⁹⁰ et parce qu'une telle coopération provoquerait automatiquement des problèmes sur le plan du droit de la neutralité.⁹¹

6.5.10 Renonciation au remplacement partiel des Tiger

La flotte des avions de combat du type F-5 Tiger a, après une trentaine d'années de service, atteint un point où ses coûts d'exploitation sont de plus en plus disproportionnés par rapport à son efficacité militaire. Le remplacement partiel des Tiger – le remplacement de l'ensemble de la flotte des Tiger par un plus petit nombre d'avions de combat plus efficaces – combiné au 33 F/A-18, doit permettre à l'armée d'assurer l'espace aérien dans toutes les situations et, le cas échéant, de le défendre. En outre, les capacités de base permettant la reconnaissance et l'appui aux Forces terrestres avec les avions de combat, qui ont été temporairement laissées de côté avec la mise hors service du Hunter en 1994 et du Mirage-IIIIRS en 2004, doivent être rétablies.

L'acquisition de 22 avions – le nombre le plus petit qui puisse être envisagé d'un point de vue militaire – coûterait entre 3,5 et 5 milliards de francs, l'exploitation d'une telle flotte se chiffrait entre 100 et 200 millions de francs par année.

Le 25 août 2010, le Conseil fédéral a réaffirmé sa décision de principe établissant la nécessité de remplacer partiellement les 54 F-5. Toutefois, vu la situation financière de la Confédération et les priorités générales, il a différé l'acquisition de nouveaux avions jusqu'en 2015 au plus tard. Le Conseil fédéral maintient donc le projet de remplacement partiel des Tiger. Renoncer à ce projet serait certes synonyme de grandes économies, tant en ce qui concerne la phase d'acquisition que celle des coûts périodiques liés à l'exploitation. Le prix à payer en serait que les Forces aériennes suisses fourniraient des prestations d'un niveau inférieur à ce que le Conseil fédéral considère comme nécessaire pour pourvoir à la sécurité du pays.

6.5.11 Nouveau régime concernant les prestations d'appui à des activités civiles et des activités hors du service

L'armée assume aujourd'hui diverses tâches pour appuyer les autorités civiles dans le cadre de (grands) événements civils. Ayant un caractère purement civil, ces tâches ne doivent pas impérativement être remplies par des formations armées. En principe, elles peuvent tout aussi bien être effectuées par des entreprises civiles, par des forces de la protection civile ou par le service civil. Il y a lieu d'examiner avec les organes du service civil et de la protection civile quelle institution est la mieux à même d'accomplir les différents types de tâches en question et avec le plus d'efficacité. Le Conseil des États et sa Commission de la politique de sécurité ont mis en lumière avec insistance ces possibilités de décharger l'armée dans le cadre du futur aménagement du service civil.

⁹⁰ Cela s'applique en particulier aux États limitrophes adhérant à l'OTAN. Une collaboration dépassant le cadre des accords conclus irait au-delà de ce qui est usuel entre les États membres de l'Alliance.

⁹¹ Cf. à ce sujet les explications du chap. 6.3.2.

6.6 Militaires en service long

Les militaires en service long sont des militaires qui accomplissent volontairement sans interruption les 300 jours que représente la durée totale des services d'instruction obligatoires. Cette possibilité, introduite avec l'Armée XXI, a fait simultanément l'objet d'une limitation légale à 15 % de l'effectif annuel des écoles de recrues. Les militaires en service long sont recrutés aujourd'hui selon les besoins des formations d'application et engagés ponctuellement à chaque fois qu'une disponibilité et une capacité à durer élevées sont requises. Ils fournissent notamment des prestations de base et des prestations dans les domaines de l'appui aux autorités civiles (engagements subsidiaires de sûreté, aide militaire en cas de catastrophe, etc.). L'engagement de militaires en service long est une solution efficace, entre autres aux Forces aériennes et à la Base d'aide au commandement, pour appuyer et remplacer le personnel de carrière et, dans certains domaines, également pour assurer la disponibilité opérationnelle immédiate. La logistique fait aussi appel aux militaires en service long en cas d'augmentation momentanée des besoins de prestations.

La capacité de réaction et la capacité à durer constitue deux dimensions essentielles qui déterminent le profil de prestations de l'armée. Pour cette raison, le processus de modernisation de l'armée doit viser l'amélioration de ses deux capacités. Le service long est à la fois un élément-clé de la disponibilité échelonnée et un instrument important pour garantir la capacité à durer de l'armée. Il y a lieu d'examiner la possibilité d'augmenter la proportion de militaires en service long fixée aujourd'hui à 15 % d'une volée de recrues.

6.6.1 Avantages des militaires en service long

Les militaires en service long sont disponibles au pied levé. Si l'on augmentait leur part à 50 % et qu'on les engageait dans leur totalité pour des tâches d'appui aux autorités civiles, l'armée pourrait accomplir tous les engagements de ce type, à l'exception de l'engagement de grande envergure de 35 000 militaires.

Après l'instruction de base, les militaires en service long possèdent un niveau d'instruction élevé. Leurs compétences et leurs connaissances spécifiques peuvent être mises à profit avec efficacité, compte tenu qu'il n'y a pas de perte de savoir due au temps qui s'écoule entre les services, contrairement à la situation dans les troupes de CR.

La charge de travail de la Base logistique ainsi que les charges d'exploitation sont plus faibles que dans le modèle de service traditionnel, étant donné que les militaires en service long, à la différence des troupes de CR, ne prennent possession de leur matériel qu'une seule fois.

Par un engagement ciblé des militaires en service long disposant d'aptitudes et de compétences spéciales, par exemple dans le domaine de la logistique ou de l'aide au commandement, le gain d'efficacité est réel par rapport à l'engagement de personnel en CR.

6.6.2 Inconvénients des militaires en service long

Les militaires en service long sont relativement jeunes et manquent encore d'expérience, ce qui peut constituer un handicap, en particulier dans les situations à

risque. Il est souvent préférable de mélanger différentes classes d'âge pour les missions se déroulant dans un environnement civil-militaire.

Les militaires en service long se trouvent généralement au début de leur carrière professionnelle ; ils ne possèdent pas une grande expérience professionnelle. Les titulaires d'une maturité n'ont pas encore acquis un savoir professionnel spécialisé et ne peuvent, de ce fait, pas plus être engagés comme spécialistes.

L'instruction complémentaire des militaires en service long ne diffère pas fondamentalement de celle du modèle de CR. Les unités de militaires en service long fournissent cependant moins de cadres car la longue durée du service a un effet dissuasif et qu'elle incite bien souvent les quelques rares candidats cadres militaires en service long à passer au modèle de CR. Le manque de cadres militaires en service long doit de ce fait être comblé par des militaires contractuels ou des militaires de carrière, ce qui n'est pas sans conséquence sur les coûts.

Le commandement d'unités de militaires en service long est plus exigeant que le commandement d'une unité classique de CR en raison de la structure d'âge homogène, du manque de diversité et en partie de la sous-occupation, une fois le service d'instruction de base accompli.

Nombre de militaires en service long et structure de l'armée

Part de militaires en service long	15 %	30 %	50 %	100 %
Nombre de militaires en service long par année de naissance	2400 en 1-2 bataillons	4800 en 3-4 bataillons	8000 en 4-6 bataillons	16 000 en 8-12 bataillons
Nombre de formations (en CR) actives (bataillons/groupes)	env. 125	env. 100	env. 70	0

S'ils représentaient une part substantielle de l'armée (p. ex. 30 %), les militaires en service long pourraient être engagés de manière ciblée pour des tâches bien définies. Tous les militaires en service long seraient alors regroupés dans des formations, afin de maintenir et de développer les compétences de défense de l'armée. Autre possibilité : la mission d'appui aux autorités civiles serait accomplie complètement ou majoritairement par des militaires en service long, ce qui déchargerait d'autant les troupes en CR. Finalement, les militaires en service long pourraient aussi être engagés pour fournir des prestations de base (Forces aériennes, aide au commandement et logistique) et pour garantir la disponibilité (aide en cas de catastrophe et disponibilité de l'infanterie).

6.6.3 Aspects financiers

Il est difficile d'évaluer les coûts des modèles des militaires en service long, parce qu'ils dépendent du nombre défini de militaires en service long, de leur utilisation et des éventuels besoins supplémentaires en matière de personnel professionnel militaire. Il ne s'agit donc pas d'un seul modèle, mais bien de toute une série de modèles.

Il serait par exemple possible de réaliser des économies en remplaçant le personnel civil ou militaire par des militaires en service long, ou par la diminution du matériel nécessaire et parce que la rotation du matériel serait moins soutenue. Les coûts sont

étroitement liés au profil d'engagement choisi, car les besoins au niveau de l'infrastructure d'instruction, du personnel (militaires de carrière) et du matériel sont complètement différents selon le type d'engagement des militaires en service long⁹². Les premiers calculs n'indiquent aucun effet d'économie significatif. Le Conseil fédéral souhaite approfondir cette problématique et examiner les conséquences financières des divers modèles de militaires en service long (parts en pourcentage, y compris la variante 100 %).

6.6.4 Système d'incitation pour le service long

Le DDPS examinera la possibilité d'augmenter la part de militaire en service long à 30 % d'une volée de recrues (actuellement 15 %), sans contrainte légale. Il convient de mettre en place un système d'incitation afin de trouver suffisamment de volontaires pour le service long, par exemple en abaissant le nombre de jours de service ou par des incitations financières.

6.7 Aspects juridiques

6.7.1 Bases légales

Les bases légales suivantes sont essentielles pour le développement de l'armée :

- Constitution fédérale (CF, *RS 101*);
- Loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM, *RS 510.10*);
- Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée (OA, *RS 513.1*);
- Ordonnance sur l'organisation de l'armée (OOA, *RS 513.11*);
- Ordonnance concernant les obligations militaires (OOMi, *RS 512.21*);
- Loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO, *RS 661*);
- Ordonnance sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (OTEO, *RS 661.1*);
- Arrêté du Conseil fédéral du 26 novembre 2008 sur la politique de sécurité.⁹³

Une modification de l'ordonnance sur l'organisation de l'armée (OOA) est nécessaire si l'on veut adapter les effectifs aux chiffres réels ou réduire le nombre de jours de service d'instruction. Ceci ne peut se faire que moyennant un arrêté de l'Assemblée fédérale.

⁹² La question des effets d'économie que pourrait entraîner une augmentation de la part de militaires en service long par une structuration plus efficace de la marche du service ou par une réduction des effectifs actifs de l'armée sera traitée sous les chapitres 6.5.6 et 6.5.8.

⁹³ Le 26 novembre 2008, le Conseil fédéral a décidé que le DDPS devait élaborer un plan de réduction de l'effectif de l'armée en tenant compte des facteurs démographiques pour les années 2010–2025. Cette réduction doit également comprendre une diminution du matériel afin que celui-ci puisse être entretenu et modernisé avec les moyens financiers prévus. Le plan de réduction doit inclure la problématique de la relève des cadres de milice.

Une réduction portant uniquement sur un certain nombre de jours de service tout en conservant le nombre maximum en vigueur serait problématique en raison du principe de l'égalité et de la sécurité du droit. Dans tous les cas, en vertu des art. 11 et 12 OA, une telle décision ne peut être prise que par l'Assemblée fédérale. La compétence du Conseil fédéral de fixer des exceptions, telle qu'elle figure à l'art. 12 OA, ne concerne que les roulements et la durée des cours de répétition, mais pas le nombre total des jours de service d'instruction ; en vertu de l'art. 11 OA, ce nombre doit être le même pour tous. En outre, il s'agit seulement de déterminer des exceptions, ce qu'une réduction générale *a priori* ne peut pas être. Une réduction du nombre des jours de service d'instruction pour les militaires en service long relève de la compétence du Conseil fédéral et nécessite une révision de l'Ordonnance concernant les obligations militaires. Ce nombre ne peut cependant pas être inférieur à celui qui est fixé pour les militaires en CR.

6.7.2 Avis de droit du professeur Rainer Schweizer

Le DDPS a demandé un avis de droit au professeur Rainer Schweizer afin de vérifier si une augmentation du pourcentage de militaires en service long serait compatible avec la Constitution, si la compétence de l'armée en matière de défense peut être réduite sans violer la Constitution et, enfin, si le profil des exigences souhaité satisfait à cette exigence.

Nombre maximal de militaires en service long

La Constitution ne renseigne pas sur la fixation d'un pourcentage de militaires en service long. Dans le cadre de l'organisation de l'armée, il incombe au législateur de définir la part de militaires en service long par arme en tenant compte des directives constitutionnelles et de la situation donnée en matière de menace. Du point de vue de la Constitution, la part de militaires en service long doit permettre

- de ne pas remettre en question la fonctionnalité du système de prestation échelonnée et d'une longue phase de participation active à l'armée ;
- de recruter les cadres de l'armée (pas seulement ceux des formations de militaires en service long) principalement parmi les sous-officiers et officiers de milice, conformément au système ;
- de justifier la présence de l'armée et la disponibilité opérationnelle au pied levé par la situation en matière de menace et/ou les exigences d'une instruction spécialisée suffisante ;
- d'augmenter le nombre de militaires en service long en vertu du principe de subsidiarité et non pas pour compenser des effectifs insuffisants ou une coordination déficiente des forces de police cantonales.

Part de personnel militaire chez les cadres des formations de militaires en service long

La part de personnel militaire parmi les cadres des formations de militaires en service long doit rester dans des proportions qui préservent une prédominance quantitative des cadres de milice dans l'ensemble de l'armée. Lorsque des formations de militaires en service long sont engagées – pour autant que cela soit planifié –, les officiers et sous-officiers de milice ne doivent pas être exclus des fonctions-clé. La conduite de l'engagement de telles formations par des cadres professionnels doit

rester une exception. L'instruction de base des formations de militaires en service long peut être confiée majoritairement ou complètement à du personnel militaire. Au terme de l'instruction de base, ce sont principalement des cadres de milice qui prennent en charge la suite de l'instruction.

Service long obligatoire

Du point de vue du droit constitutionnel, il serait possible d'introduire du service long obligatoire dans la loi. A titre de disposition importante fixant des règles de droit, cette obligation devrait reposer sur une base juridique formelle suffisante et appropriée. Cette démarche réclamerait la concrétisation des conditions et des critères d'application du service long obligatoire au niveau de la loi déjà. Les critères à formuler devraient tenir largement compte des exigences de l'intérêt public, du principe de proportionnalité et du principe d'égalité au sens de la Constitution. Par voie de conséquence, les besoins de l'armée, la sélection des militaires en service long selon les aptitudes des militaires ainsi que l'équilibre entre intérêts publics et intérêts privés dignes de protection devraient notamment être ancrés et concrétisés dans la loi. Le service long obligatoire devrait être soumis à un contrôle judiciaire afin de sauvegarder les voies de droit garanties par le droit constitutionnel.

Compétence de défense

Quant à la question de la compatibilité minimale de la compétence de défense avec la Constitution, l'expert mandaté remarque que la défense du pays et de sa population constituent une tâche impérative de l'armée. L'armée doit posséder une compétence réelle en matière de défense, qui tienne compte des menaces vraisemblables. Elle doit posséder un armement approprié et avoir une orientation opérationnelle afin de pouvoir remplir les obligations découlant du droit international et du droit des gens en temps de guerre. Sur le plan du droit international, la Suisse devrait disposer de certaines compétences de police et de défense, afin d'assumer les devoirs incombant à un État neutre lors de conflits armés (à savoir empêcher que les États en guerre utilisent le territoire de la Suisse ou son espace aérien comme base pour leurs opérations ou pour y faire transiter des troupes). D'autres raisons (qui concernent en premier lieu la police) sont la protection des diplomates, des organisations internationales et des visiteurs privilégiés, ainsi que les devoirs liés à l'association avec l'Espace Schengen. Selon le professeur Schweizer, une appréciation de la compatibilité du profil des prestations de l'armée, tel qu'il est présenté dans le présent rapport, avec la Constitution fédérale ne peut pas être faite avant que soient précisées la répartition des rôles et la collaboration entre Confédération et cantons au sein du réseau national de sécurité.

7 Développement de l'armée

Le développement de l'armée est un processus continu. Il doit aussi bien traquer l'accumulation de lacunes que répondre à l'évolution des besoins et à la situation générale à laquelle l'armée doit faire face. Le présent chapitre passe en revue les éléments qui ont fait leurs preuves et qui, de ce fait, ne changeront pas, de même que les valeurs de référence qui devront être respectées à l'horizon 2013 et au-delà, dans la suite du développement de l'armée.

7.1 Des valeurs sûres

L'armée reste fondamentalement une armée de milice.

L'armée de milice est un atout. Elle seule permet l'utilisation réciproque des capacités et des compétences civiles et militaires et met à disposition un potentiel suffisamment vaste de candidats adéquats à tous les échelons de fonctions.

L'armée continue à se baser sur l'obligation d'accomplir un service militaire.

L'armée dispose d'une importante base de recrutement en vertu de l'obligation d'accomplir un service militaire. Les citoyens (et les citoyennes volontaires) participent directement au maintien militaire de la sécurité. La procédure actuelle de recrutement a fait ses preuves et sera maintenue.

La défense reste la compétence principale de l'armée.

On ne peut exclure définitivement le risque de conflits armés en Europe. L'armée est l'unique moyen permettant de repousser une attaque militaire. Renoncer à cette capacité équivaldrait à restreindre fortement la liberté d'action de la Suisse. C'est pourquoi, la défense reste la compétence principale de l'armée.

La qualité de l'instruction est maintenue.

La qualité de l'instruction s'est sensiblement améliorée au cours des dix dernières années, grâce notamment à l'engagement plus marqué de militaires de carrière et à la qualité des infrastructures d'instruction (p. ex. simulateurs, formation en ligne) sur les places d'armes.

L'équipement personnel du soldat est d'un bon niveau technologique. Il doit en rester ainsi.

Au cours des vingt dernières années, l'équipement personnel du soldat a été constamment adapté aux exigences militaires. L'opinion des soldats sur l'efficacité de l'armée dépend aussi de leur perception de la qualité de leur équipement personnel.

Les engagements internationaux de l'armée sont appréciés des partenaires.

Les engagements internationaux de l'armée sont reconnus et appréciés des partenaires. Ils contribuent à la stabilité dans les pays et régions d'engagement ainsi qu'à la crédibilité et à l'image positive de la Suisse.

7.2 Valeurs de référence du développement de l'armée

Les valeurs de référence du développement de l'armée sont en grande partie interdépendantes et forment un système dans lequel on ne peut intervenir qu'avec précaution si l'on ne veut pas compromettre l'objectif. Les valeurs de référence doivent être claires et stables pour que l'on puisse disposer d'une certaine sécurité dans la planification.

Prestations de l'armée

- Le profil de prestations décrit dans le chapitre 5 du présent rapport sur l'armée constitue – après les adaptations induites par les mesures d'économie – la base du développement de l'armée .

- L'adaptation du profil de prestations nécessite un réexamen des missions faisant partie des compétences de l'armée. Si des externalisations concernent directement les compétences essentielles, il faut y renoncer, principalement à la Base logistique de l'armée et à la Base d'aide au commandement.
- La disponibilité échelonnée doit être adaptée au profil de prestations et complétée par des formations de milice à la disponibilité élevée et par un système de mise sur pied des formations de CR qui ne sont pas en service.
- L'armée suisse garantit de la façon la plus autonome possible le maintien et le développement de la compétence essentielle de la défense. Elle fournit les autres prestations en collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux.

Doctrines

- L'adaptation de la doctrine fait partie du développement de l'armée. Les prestations, les ressources et les principes d'engagement doivent être en harmonie.
- Le maintien et le développement de la compétence première, la défense, exigent une approche axée sur les capacités et qui se fonde sur une doctrine claire et valide à moyen terme, et qui s'abstient d'élaborer des scénarios concrets de menaces.
- La conduite des opérations en réseau doit se concentrer en priorité sur des engagements demandant des temps de réaction brefs. Le maintien et le développement de la compétence essentielle de défense requièrent ensuite la mise en place de capacités allant de l'échelon tactique à l'échelon tactique supérieur dans les formations de combat et d'appui au combat et entre les composantes terre, air et guerre électronique. Dans ce contexte, les formations prévues pour l'appui aux autorités civiles et la promotion de la paix viennent en troisième priorité. Cette définition des priorités reflète les avantages de la conduite en réseau des opérations pour les différentes tâches et les différents engagements de l'armée.

Organisation de l'armée, personnel de milice et organisation du domaine de la défense

- L'effectif réglementaire de l'armée doit être réduit à 80 000 militaires ; le nombre de jours de service à quelque 5 millions par année.
- Il y a lieu d'examiner si et dans quelle proportion la part des militaires en service long peut être augmentée.
- Le modèle de service doit devenir plus flexible.
- Il faut étudier la possibilité de prolonger l'instruction de base et de réduire les services de perfectionnement, si cette option s'avère praticable, dans les fractions de l'armée qui se consacrent en priorité au maintien et au développement de la compétence-clé de défense.
- Les structures de conduite doivent être orientées vers les engagements probables.
- Il faut réduire les états-majors et les formations et leur donner une orientation plus marquée par rapport au profil de prestations.

Instruction

- Il faut étudier la possibilité d'organiser certaines écoles de recrues seulement une ou deux fois par année.
- Pour l'entraînement de la compétence de défense, on a la possibilité de conclure des contrats portant sur l'utilisation de places d'instruction à l'étranger (Forces terrestres et Forces aériennes).
- On peut envisager des modèles d'instruction et de service différents.

Équipement et matériel

- Il faut viser à ce que toutes les formations actives disposent d'un équipement complet – sous réserve des adaptations induites par des motifs économiques.
- Il faut combiner les investissements avec des mises hors service en parallèle. La priorité est donnée à la mise hors service de systèmes qui n'apportent rien de façon durable au profil de prestation, comme les ouvrages de forteresse ou les positions de barrage.

Logistique

- On ne peut envisager des externalisations des prestations que si elles promettent une réduction considérable des coûts à long terme sans engendrer de grands risques de dépendance.
- Il faut réduire encore l'infrastructure logistique et maintenir les centres logistiques de sorte qu'ils restent modernes et performants.

Personnel

- Il faut mettre en place des concepts visant à maintenir le savoir au sein de l'armée, suite aux départs du personnel.
- Il faut améliorer la sécurité de la planification relative au personnel du domaine de la défense.

Finances

- Le plafond pluriannuel des dépenses de l'armée demeure pour l'instant fixé à 4,4 milliards de francs (sans le renchérissement).
- Pour les prestations qui reviennent meilleur marché si elles sont fournies en interne plutôt que par des externalisations, on doit engager du personnel, sous réserve d'une augmentation correspondante du budget du personnel.
- Il faut examiner la possibilité de faciliter les transferts entre les différents budgets (p. ex. la possibilité de procéder à des engagements ou licenciements internes de personnel en utilisant des fonds de l'armement).

Infrastructure

- Le parc immobilier de l'armée doit être réduit dans le cadre du remaniement du concept de stationnement afin de parvenir à une diminution significative des coûts d'exploitation et de maintenance.

Aide au commandement

- L’infrastructure de base TIC doit être consolidée et la diversité des systèmes réduite tout en maintenant l’efficacité.
- Il faut accorder la priorité à la protection des réseaux de l’armée.

Écologie

- Il faut élaborer une planification financière permettant d’effectuer des rénovations à but écologique.
- Les activités militaires doivent, dans la mesure du possible, éviter de porter atteinte à l’environnement.

7.3 Suite de la procédure et phase de transformation

Après l’approbation du rapport sur l’armée par le Conseil fédéral, le DDPS examinera dans le détail les mesures d’économie évoquées dans le présent rapport quant à leur rendement financier mais aussi à leurs conséquences militaires et juridiques, le but étant de garantir à moyen terme, avec le plafond des dépenses de l’armée prescrit de 4,4 milliards de francs, un rapport adéquat entre les coûts d’exploitation et les coûts d’investissement. En parallèle, *différents concepts seront élaborés dans les grandes lignes d’ici à la fin 2011 avec l’aide de spécialistes externes (Société suisse des officiers et autres associations militaires)*. Étant donné l’interdépendance des concepts, les travaux doivent s’effectuer de manière échelonnée et coordonnée.

Les grandes lignes des concepts de même que les éventuelles mesures d’économies qui auront été préconisées par le Conseil fédéral serviront de base à la préparation d’un *message du Conseil fédéral à l’intention de l’Assemblée fédérale relatif à des adaptations de la loi sur l’armée et l’administration militaire et de l’ordonnance de l’Assemblée fédérale sur l’organisation de l’armée*. Ces travaux, y compris une consultation des *concepts détaillés*, seront terminés d’ici à la fin 2012. Le Parlement pourra ainsi traiter les projets de loi en 2013. Ensuite, les adaptations seront mises en œuvre entre 2015 et 2020, suivies d’une phase de consolidation.

Parallèlement, la mise en œuvre de l’étape de développement 2008/11 sera achevée et consolidée jusqu’en 2014. Avec des mesures qui déploient leurs effets rapidement, on pourra régler des lacunes et d’autres problèmes plus anciens. Il faut en outre examiner quelles mesures urgentes s’imposent pour des raisons financières.

La phase de transformation doit s’effectuer par étapes. La planification du développement de l’armée doit déjà être orientée vers l’élaboration de l’objectif avant la phase de transformation proprement dite. On va tout d’abord préparer un concept ad hoc. Quand il sera prêt, on appliquera les mesures de transformation déjà réalisables, comme premières mesures, à partir de 2014. Une fois les projets de loi correspondants traités, à la fin de l’année 2014, une mise en œuvre progressive aura lieu jusqu’en 2020.

Des concepts sont prévus pour les domaines d’activité suivants :

- centre de compétence Défense
- doctrine

- organisation de l'armée
- modèle de l'obligation de servir et modèles de service
- instruction
- équipement et armement
- logistique
- personnel
- finances
- stationnement et emplacements
- aide au commandement
- disponibilité
- mises hors service
- coopérations
- transformation

Annexe 1 Aperçu des finances

	Compte d'État 2009 [en millions]	Budget 2011 ⁹⁴ [en millions]	Remarques
Défense et armasuisse Immobiliers	5945	6585	
– Avec incidences financières	4261	4645	Plafond des dépenses de l'armée ⁹⁵
– Imputation des prestations	1391	1524	
– Sans incidences financières	293	416	
Défense : Frais et dépenses d'investissement	5205	5657	
– Avec incidences financières	3879	4192	
– Imputation des prestations	1182	1292	
– Sans incidences financières	144	173	
armasuisse Immobilier : Frais et dépenses d'investissement	740	928	
– Avec incidences financières	382	453	
– Imputation des prestations	209	232	
– Sans incidences financières	149	243	

⁹⁴ État au 17.05.2010 ; données du budget mises à jour, du DDPS à l'AFF.

⁹⁵ Un plafond des dépenses de l'armée pour les années 2010 à 2015 est demandé dans le programme de consolidation couvrant la période 2011 à 2013. Ce plafond est estimé à un montant de 4,46 milliards en moyenne par année.

Annexe 2 Glossaire

Notion	Description
anticipation	Capacité d'analyser le contexte et les risques à venir de façon prospective et détection précoce des développements, des menaces et des dangers.
appui	Aide fournie par des formations militaires adéquates aux autorités civiles lors de catastrophes ou d'autres situations d'urgence, de même qu'en cas de menace d'ordre politico-militaire.
armasuisse	Domaine départemental du DDPS chargé des acquisitions.
avec incidence financière	Depuis l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC, 2007), un crédit se subdivise en trois catégories : <ul style="list-style-type: none"> – avec incidence financière – « monnaie liquide » ; – imputation des prestations – « papier-monnaie » ; – sans incidence financière – principalement les amortissements.
bataillon/groupe	Corps de troupe dans lequel plusieurs compagnies ou batteries d'une arme – disposant partiellement d'équipements divers se complétant – sont regroupées en une troupe composée organiquement.
brigade	Formation composée organiquement de bataillons et de groupes de diverses armes, pouvant mener le combat interarmes de façon autonome.
budget ordinaire	Budget de la Confédération que le Parlement approuve annuellement sur la base du message sur le budget.
capacité à durer	Capacité de fournir pleinement les prestations requises sur une longue période.
capacité de défense	Ensemble des capacités opérationnelles (capacités réglementaires) nécessaires pour diriger efficacement les opérations de défense. Elle correspond à la disponibilité opérationnelle dans le cadre de l'accomplissement de la mission de défense. Vu la situation militaire actuelle, une montée en puissance globale est une condition pour assurer la capacité de défense.
capacité opérationnelle	Aptitude d'une formation, d'un système ou d'un processus à fournir une prestation donnée en vue d'obtenir un résultat précis. Elle découle de tâches concrètes qui tiennent compte de l'évolution prévisible de l'environnement géostratégique et technologique.
collaboration (domaine logistique)	Forme de coopération volontaire entre la Confédération et une entreprise au moins, exercée au niveau de l'exploitation, en préservant l'autonomie économique et juridique.
combat	Engagement dans le cadre d'affrontements de forces de diverses armes en vue p. ex. de détruire un ennemi ou de défendre une zone.

Notion	Description
combat interarmes	Suite d'actions cohérentes dans le temps et dans l'espace menées par les forces de différentes armes ou de différents systèmes d'armes agissant de concert sous un commandement unifié.
compétence de défense	Maintien d'un savoir-faire spécifique dans le cadre de la compétence-clé liée à la défense. Elle correspond à la disponibilité de base nécessaire à la défense.
compétence-clé	Qualification dont dispose un instrument de la politique de sécurité pour accomplir une tâche avec plus d'efficacité et d'efficience que les autres. La compétence-clé ou compétence essentielle de l'armée suisse consiste en principe à défendre le pays contre toute attaque militaire.
conduite des opérations en réseau	Manière de procéder qui permet, par la mise en réseau des moyens d'acquisition de renseignements, des décideurs et des moyens d'action, d'atteindre une plus grande efficience dans l'accomplissement des tâches de l'armée (supériorité en matière d'information, de conduite et d'efficacité).
coopération (dans le cadre de la politique de sécurité)	Coopération assurée principalement avec des partenaires du réseau national de sécurité, mais aussi avec d'autres États et organisations internationales.
corps de troupe	Formations de l'armée composées d'états-majors et d'unités de troupe. Leurs effectifs réglementaires se situent entre 500 et 1200 personnes. Ils ont pour désignation bataillon, groupe, commandement de grenadiers, commandement de base aérienne, escadre.
danger	Ensemble de facteurs de l'environnement pouvant remettre en question l'intégrité de personnes, de biens, de matériel et d'objets, ainsi que la liberté d'action de l'armée ou des organismes civils.
décontamination	Élimination d'impuretés dangereuses présentes sur des personnes ou des objets. Le danger présenté par ces impuretés peut être de nature chimique, biologique ou radioactive.
défense contre une attaque militaire	Engagement de l'armée visant à défendre le territoire national et l'espace aérien contre un adversaire militairement organisé et équipé.
défense NBC	Ensemble des dispositions et mesures prises contre les effets des moyens de combat NBC et des dangers comparables.
délai de préalerte	Intervalle qui s'écoule entre un changement déterminant de la situation pour la politique de sécurité et la prise d'une décision politique quant à l'engagement de l'armée, jusqu'à la mise sur pied militaire.
dépenses	Dépenses avec incidence financière, investissements inclus.
dépenses d'exploitation	Dépenses avec incidence financière pour les tâches d'exploitation.
disponibilité de base	État de l'armée devant être atteint et maintenu en permanence en ce qui concerne la conduite, l'instruction, la logistique et le personnel, indépendamment d'une mission spécifique

Notion	Description
disponibilité échelonnée	Disponibilité de troupes, de matériel, d'infrastructure, de planifications fixée de façon différenciée en fonction de la situation, de sorte que les forces vraisemblablement nécessaires soient rapidement disponibles sans devoir maintenir inutilement d'importantes forces dans un degré de disponibilité élevée.
doctrine militaire	Principes selon lesquels l'armée ou des fractions de cette dernière accomplissent leurs tâches afin d'atteindre les objectifs nationaux. Ces principes sont contraignants, mais leur application nécessite une appréciation de la situation. La doctrine militaire définit également les conditions générales du développement de l'armée.
effectif réel	Nombre de militaires incorporés dans une formation.
effectif réglementaire	Effectif nécessaire pour composer une formation selon la doctrine d'engagement.
engagements subsidiaires	Engagement de parties de l'armée à la demande des autorités civiles et sous leur responsabilité.
finances fédérales	Budget et compte de la Confédération, comptes spéciaux inclus.
forces	Notion générale qualifiant les moyens de combat, d'appui au combat, d'appui logistique et d'aide au commandement, ainsi que les services auxiliaires.
forces spéciales	Formations spécialement sélectionnées, instruites et équipées, qui sont en mesure, au pied levé ou après une courte préparation, d'effectuer des opérations spéciales et qui n'ont pas la capacité d'accomplir des actions conventionnelles.
formation d'engagement	Formation de circonstance chargée d'accomplir une mission et constituée sur la base de son articulation opérationnelle (généralement engagée au niveau de la région territoriale, de la brigade ou du bataillon/groupe).
groupement de combat	Regroupement lié à une mission de plusieurs unités tactiques en une formation d'intervention panachée.
infrastructure de combat	Ensemble des installations de l'artillerie de forteresse ou des positions de barrage contribuant directement au combat. En font partie les obstacles antichars, les ouvrages minés, les abris et les positions d'armes.
interopérabilité	Capacité de l'armée à coopérer avec d'autres instruments de la politique de sécurité suisse, avec des forces armées d'autres pays, ainsi qu'avec des organisations internationales.
investissements du DDPS	Dépenses d'armement, comprenant les quatre postes de crédit suivants (dépenses avec incidence financière): <ul style="list-style-type: none"> – matériel d'armement, TVA sur les importations incluse ; – équipement personnel et matériel à renouveler (BER); – études de projets, essais et préparatifs d'achat (EEP); – investissements d'armasuisse Immobilier (immobilier).
Logistik@V	Système logistique informatisé de la Base logistique de l'armée opérant avec des données fournies en temps réel.

Notion	Description
manque de capacités	Différence entre la capacité réglementaire et la capacité réelle. Distinction est faite entre les manques et les excédents.
menaces	Possibilités dont dispose un ennemi ou un adversaire pour remettre en question l'intégrité de personnes, de biens, de matériel et d'objets, la maîtrise de l'information et la liberté d'action de l'armée ou des organismes civils.
militaire en service long	Militaire qui, volontairement, effectue sans interruption ses obligations militaires, conformément à l'art. 54a LAAM.
montée en puissance	Adaptation de l'armée (en ce qui concerne les modes opératoires, l'instruction, l'équipement et l'armement, les effectifs) dans la perspective de l'émergence d'une menace concrète.
opération de défense	Type d'opération visant à empêcher l'adversaire d'atteindre ses objectifs stratégiques et opérationnels. Actuellement, les opérations de défense sont envisagées selon le concept de la défense dynamique du territoire.
opérations d'information	Ensemble des actions, soutenues par les activités de renseignement, ayant pour but d'influencer, de perturber ou d'empêcher durablement le processus décisionnel d'un adversaire et, partant, d'améliorer ses propres processus et de se protéger contre les effets de telles actions et contre les événements imprévus et fortuits.
parc de base (immobilier)	Biens immobiliers nécessaires à l'armée au-delà de 2010 dans les domaines de l'instruction, de l'engagement et de la logistique.
parc disponible	Ensemble des bâtiments et installations de la Confédération qui, du fait du concept de stationnement de l'armée, n'ont plus d'utilité militaire.
plafond pluriannuel des dépenses de l'armée	Droit qu'octroie temporairement le Parlement au DDPS d'effectuer des dépenses, pendant un certain laps de temps et jusqu'à un montant donné (plafond), dans le cadre des crédits budgétaires prévus pour les domaines départementaux Défense et armasuisse Immobilier. Les soldes de crédits peuvent être reportés sur l'exercice suivant. Les transferts horizontaux et verticaux sont possibles s'ils sont motivés. Le plafond annuel des dépenses de l'armée s'établit sur la base du plafond pluriannuel des dépenses.
Plan général	Plan global au niveau du domaine Défense visant le développement entrepreneurial et celui des forces armées. Il s'appuie sur la doctrine, le profil de prestations, les stratégies globales et les stratégies partielles. Le plan général harmonise et synchronise l'ensemble des mesures de réalisation. Portant sur une période de huit ans, il fait l'objet d'un réexamen annuel.
planification des forces armées axée sur les capacités	Grâce à une mise en parallèle continue des objectifs (capacité réglementaires) et de la situation concrète (capacité réelle), il est possible de déduire les manques de capacités et, partant, les mesures à prendre pour combler ces lacunes dans les domaines de la doctrine, de l'exploitation, de l'organisation, de l'instruction, du matériel, du personnel, des finances et de l'infrastructure/informatique.

Notion	Description
Polycom	Réseau radio consacré à la sécurité et au sauvetage dans l'ensemble de la Suisse, utilisé pour la communication à l'échelon opérationnel entre toutes les organisations nationales et cantonales chargées de la sécurité et du sauvetage.
prestations (militaires)	Opérations ciblées devant être effectuées par des formations et des systèmes pendant un certain laps de temps pour effectuer une tâche ou remplir un mandat.
prestations de base	Contributions de l'armée et de l'administration militaire au maintien permanent de la disponibilité (principalement la disponibilité à la conduite) et de l'exploitation (surtout pour les Forces aériennes, la sécurité militaire, la logistique, l'aide au commandement, l'instruction) et tâches au profit de tiers.
profil de prestations de l'armée	Dimensionnement dans le temps, l'espace et en fonction des forces des prestations de l'armée.
programme de consolidation 2011–2013	Programme d'économies du Conseil fédéral concernant la consolidation des finances fédérales pour les années 2012 à 2013.
prolifération	Diffusion d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs ou plans établis à cet effet.
protection	Ensemble des mesures militaires prises pour préserver l'intégrité des personnes, des troupes, des installations et des locaux. On distingue les catégories suivantes : surveillance, garde, sécurité.
Réseau national de sécurité	Le Réseau national de sécurité de la Suisse regroupe et coordonne les prestations de tous les acteurs nationaux de la sécurité (l'appui fourni de l'étranger dans des cas d'espèce également) de sorte que la Suisse puisse réagir avec souplesse, globalement, en temps voulu et efficacement aux menaces et dangers relevant de la politique de sécurité.
risque	Produit de la probabilité d'occurrence d'un événement (indésirable) et de l'ampleur des conséquences qu'il entraîne.
sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien	Ensemble des mesures visant à empêcher les violations des règles du trafic aérien et l'usage abusif de l'espace aérien.
Service de police aérienne	Engagement d'avions de combat en temps de paix afin de sauvegarder l'intégrité d'un espace aérien défini.
situation extraordinaire	Situation dans laquelle les processus administratifs normaux en usage dans de nombreux domaines et secteurs ne suffisent pas à résoudre les problèmes et à relever les défis affectant sérieusement l'ensemble du pays ou les faits de guerre.
situation normale	Situation dans laquelle les processus administratifs ordinaires suffisent à gérer les problèmes et à relever les défis.
situation particulière	Situation dans laquelle les processus administratifs normaux ne suffisent plus à gérer certaines tâches de l'État. Le domaine d'activité gouvernementale affecté requiert en général une concentration rapide des moyens et une simplification des processus.

Notion	Description
SWISSCOY	Participation de l'armée suisse (SWISSCOY est l'acronyme de « Swiss Company ») à la mission internationale de soutien de la paix Kosovo Force (KFOR) au Kosovo. La SWISSCOY se compose d'un maximum de 220 militaires volontaires armés du pistolet ou du fusil d'assaut pour assurer leur propre protection.
temps de préparation	Temps nécessaire à l'armée, à compter de la mise sur pied, pour instruire et équiper la troupe (établissement de la disponibilité opérationnelle).

