



Note

Date :	12 juin 2024
À l'att. de :	CdF-N
Copie à :	AFF, DDC, SECO, SG-DDPS et défense

Message sur l'armée 2024

Rapport de l'administration faisant suite à la décision du Conseil des États concernant le relèvement du plafond des dépenses de l'armée, y compris les modalités correspondantes de compensation

1 Contexte

À sa séance du 6 juin 2024, la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a suspendu l'examen du plafond des dépenses de l'armée pour la période 2025 à 2028 en attendant que l'administration lui communique différents éléments. Ceux-ci figurent dans le présent rapport.

1.1 Décision du Conseil des États

La CdF-N a demandé à l'administration qu'elle lui fournisse les éléments susmentionnés comme suite à la décision que le Conseil des États a prise le 3 juin 2024 de faire passer le plafond des dépenses de l'armée pour la période 2025 à 2028 de 25,8 à 29,8 milliards (+ 4 milliards). Les fonds supplémentaires ainsi disponibles serviront à financer des biens d'armement et seront compensés comme suit :

Art. 1a (nouveau) de l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses de l'armée pour la période 2025 à 2028 :

Les fonds inscrits au plafond des dépenses fixé à l'art. 1, déduction faite de 25,8 milliards de francs, sont intégralement affectés aux charges et investissements d'armement et sont compensés comme suit (valeurs indicatives) :

- a) à hauteur de 50 % dans le domaine de la coopération internationale ;*
- b) à hauteur de 15 % dans le domaine propre ou dans les charges d'exploitation du Groupement Défense et d'armasuisse au DDPS ;*
- c) à hauteur de 35 % dans les autres unités administratives (charges de personnel et arrêtés financiers périodiques de grande portée, notamment).*

1.2 Éléments demandés par la CdF-N

La CdF-N a demandé à l'administration de lui indiquer quelles conséquences les modalités de compensation arrêtées par le Conseil des États auraient sur le budget 2025 et sur le plan financier pour les trois années suivantes.

À cet égard, la CdF-N souhaitait savoir notamment :

1. ce qu'une compensation « à hauteur de 35 % dans les autres unités administratives (charges de personnel et arrêtés financiers périodiques de grande portée, notamment) » impliquerait pour les finances fédérales, concrètement quels domaines seraient touchés par des coupes budgétaires et dans quelle proportion (cf. ch. 2 du présent rapport) ;

2. quelles seraient les incidences d'une réduction d'environ 20 % des moyens dans le domaine de la CI, notamment sur les mouvements migratoires et, donc, sur la situation en matière de sécurité dans le contexte international (cf. ch. 3 du présent rapport) ;
3. si une réduction de 15 % des fonds dans le domaine propre ou dans les charges d'exploitation du Groupement Défense et d'armasuisse au DDPS ne réduirait pas immédiatement à néant l'objectif visé par le relèvement du plafond des dépenses (cf. ch. 2 du présent rapport).

La CdF-N a demandé en outre à l'administration de lui proposer une autre option fondée sur un financement assuré par l'augmentation temporaire de la part de la Confédération au produit de l'impôt fédéral direct prélevé sur le bénéfice des personnes morales, en lui indiquant ce faisant quelles bases juridiques il faudrait alors modifier et dans quel délai ce scénario alternatif pourrait être mis en œuvre (cf. ch. 4 du présent rapport).

Pour terminer, la CdF-N a demandé à l'administration de lui présenter l'évolution des dépenses que l'on a observée ces quelque 20 dernières années dans l'*aide au développement*, la *formation* et la *recherche*, l'*agriculture* et l'*alimentation*, la *défense nationale militaire*, ainsi que dans le domaine propre, y compris en lui indiquant les demandes de crédits supplémentaires dont le domaine de l'aide au développement a fait l'objet (cf. ch. 5 du présent rapport).

2 Implications de l'art. 1a de l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses de l'armée pour la période 2025 à 2028 dans la version arrêtée par le Conseil des États

2.1 Exemple de mise en œuvre et modalités de compensation dans les domaines correspondants

La répartition, sur les quatre années à venir, des fonds supplémentaires provenant du relèvement du plafond des dépenses offre une certaine latitude. L'exemple de mise en œuvre qui suit repose sur une augmentation des dépenses de l'armée telle que celles-ci puissent atteindre 1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2030.

Au cours des quatre années à venir, les dépenses seront compensées à hauteur de 600 millions au sein du Groupement Défense et d'armasuisse (domaine propre ou charges d'exploitation) et de 2 milliards dans le domaine de la coopération internationale (CI). Le reste (1,4 milliard) le sera dans les autres dépenses faiblement liées (hors armée et CI).

[en millions de francs]	2025	2026	2027	2028	Total
Charges et investissements d'armement	470	940	1180	1410	4000
<i>Compensation :</i>					
Groupement Défense et armasuisse	- 70	- 141	- 177	- 212	- 600
Coopération internationale	- 235	- 470	- 590	- 705	- 2000
Autres dépenses faiblement liées	- 165	- 329	- 413	- 493	- 1400

2.2 Dépenses d'exploitation de l'armée et d'armasuisse

[en millions de francs]	2025	2026	2027	2028	Total
Objectif d'économie	70	141	177	212	600
Charges de fonctionnement du Groupement Défense et d'armasuisse	3249	3218	3238	3240	12 945
<i>Pourcentage de réduction</i>	2,2 %	4,4 %	5,5 %	6,5 %	4,6 %
Charges de fonctionnement du Groupement Défense et d'armasuisse (après réduction)	3179	3077	3061	3028	12 345

Une compensation par la réduction des dépenses d'exploitation du Groupement Défense et d'armasuisse semble acceptable, notamment du fait qu'il y a un potentiel d'économie de 500 millions (cumulé jusqu'en 2030) réalisable par des gains d'efficacité comme l'indique le projet de co-rapport de la CdF-N. Qui dit hausse des acquisitions d'armement dit également hausse des dépenses d'exploitation de l'armée (exploitation et maintenance) avec un décalage temporel. Les économies nécessaires dans l'exploitation ne pourront se faire que si les systèmes anciens sont mis hors service. Fondamentalement, l'armée vise à établir un rapport équilibré de 60 % de dépenses d'exploitation pour 40 % d'investissements (armement et immobilier) dans un délai englobant plusieurs législatures.

En réduisant les dépenses d'exploitation de 600 millions sur quatre ans à des fins de compensation, l'on ne devrait relever le plafond des dépenses de l'armée que de 3,4 milliards.

2.3 Coopération internationale

[en millions de francs]	2025	2026	2027	2028	Total
Objectif d'économie	235	470	590	705	2000
Message sur la CI	2522	2570	2630	2690	10 412
<i>Pourcentage de réduction</i>	9,3 %	18,3 %	22,4 %	26,2 %	19,2 %
Message sur la CI (version actualisée)	2287	2100	2040	1985	8412

Selon le message sur la CI, il est prévu de procéder à des coupes d'un total de 1,5 milliard sur la période 2025 à 2028 dans le domaine de la CI pour compenser l'augmentation des dépenses en faveur de la reconstruction de l'Ukraine. À cet effet, l'aide au reste du monde a été plafonnée en termes nominaux pour les quatre années de cette période. La compensation proposée entraînerait des coupes supplémentaires de près de 20 % (pour en savoir plus sur les conséquences, voir le ch. 3 du présent document).

2.4 Autres dépenses faiblement liées

En ce qui concerne les dépenses faiblement liées (hors armée et CI), l'objectif d'économie correspond à des coupes d'environ 1,5 % en moyenne sur la période 2025 à 2028. Les mesures d'assainissement des finances consistent déjà en des réductions de ces dépenses, telles que prévues dans le budget 2024 (diminution de 2 %) et le budget 2025 (diminution de 1,4 %). Une répartition proportionnelle entre les différents groupes de tâches ressemblerait à ceci :

[en millions de francs]	2025	2026	2027	2028	Total
Objectif d'économie	165	329	413	493	1400
<i>dans les dépenses de personnel</i>	33	64	80	94	270
<i>Dépenses faiblement liées (hors armée et coopération internationale)</i>	22 541	22 961	23 404	23 791	92 697
<i>Pourcentage de réduction</i>	0,7 %	1,4 %	1,8 %	2,1 %	1,5 %
Relations avec l'étranger (hors coopération internationale)	9	18	22	26	75
Formation et recherche	58	117	149	180	504
Santé	2	4	5	5	16
Conditions institutionnelles et financières	23	45	56	66	189
Culture et loisirs	4	8	10	12	33
Agriculture et alimentation	23	46	57	67	193
Sécurité (hors armée)	8	14	18	21	61
Prévoyance sociale	9	15	18	21	63
Environnement et aménagement du territoire	5	11	15	17	48
Transport	19	40	53	62	175
Économie	5	11	13	16	44

3 Conséquences de la réduction d'environ 20 % des moyens dans le domaine de la coopération internationale sur les mouvements migratoires et, donc, sur la situation en matière de sécurité dans le contexte international

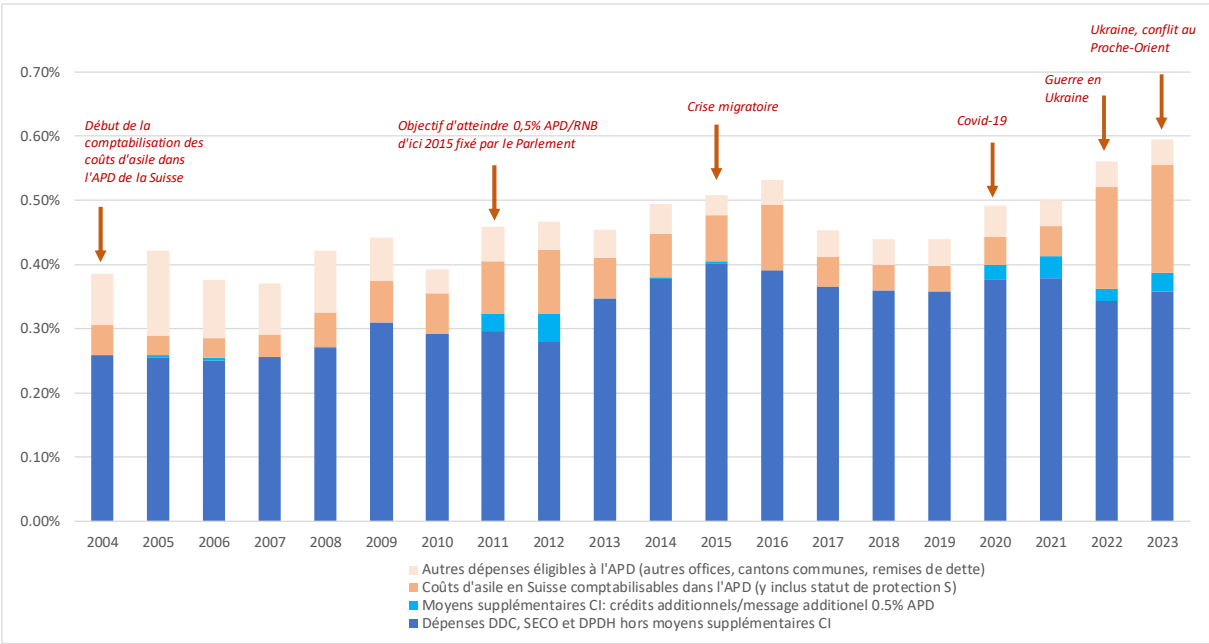
Le 22 mai 2024, le Conseil fédéral a adopté la stratégie de coopération internationale 2025-2028 (stratégie CI 2025-28). Or, celle-ci ne pourrait plus être mise en œuvre comme prévu. Les coupes proposées auraient pour conséquence le retrait de plusieurs pays de la liste des pays prioritaires et une réduction importante du travail mené par la Suisse sur le terrain de l'aide humanitaire, de la promotion de la paix et de la politique de développement. Le financement d'une grande partie de la contribution suisse en réponse aux enjeux mondiaux, notamment le climat, serait également affecté. Cela aurait des conséquences sur les domaines suivants :

- **Sécurité et prévention** : la CI s'inscrit dans une politique de sécurité globale. Elle vise à prévenir les conflits et la fuite des populations en investissant dans la formation, l'agriculture, la santé et la promotion de la paix. Réduire considérablement la contribution à la sécurité internationale aurait un effet déstabilisateur, surtout en cette période de crise, et remettrait en question la tradition humanitaire de la Suisse.
- **Politique étrangère et influence** : la CI fait partie intégrante de la politique étrangère et est un moteur des relations bilatérales. Elle contribue étroitement à la fiabilité de la Suisse en tant que fournisseur de bons offices et qu'État hôte pour la recherche de solutions internationales. La CI permet d'exercer une influence au sein des institutions multilatérales. Une réduction des contributions enverrait un signal sans équivoque aux autres pays donateurs et notamment aux pays du G77, qui doutent aujourd'hui déjà de la crédibilité de l'Occident, du cadre réglementaire du droit international et de l'ONU et se tournent de plus en plus vers d'autres États.
- **Économie extérieure et prospérité** : en tant qu'instrument de la politique économique extérieure, la CI renforce les conditions-cadres des investissements suisses dans les pays cibles. Elle prépare le terrain pour les relations économiques bilatérales ainsi que l'accès des entreprises suisses au marché. La prospérité de la Suisse en tant que pays qui exporte partout dans le monde dépend d'un ordre mondial basé sur des règles et sur l'ouverture des marchés. Chaque franc investi dans la CI contribue positivement au PIB suisse (+ environ 1,20 franc), la Genève internationale également (+ environ 1 %).

Une réduction des moyens remettrait en question les investissements réalisés depuis des décennies dans des structures établies localement ainsi que la mobilisation de l'expertise suisse. Cela irait à l'encontre de la tendance actuelle, à savoir un accroissement des besoins et une hausse de l'insécurité, qui est déjà souvent contrée à l'aide de crédits supplémentaires.

La Suisse occupe actuellement (APD 2023) le 8^e rang dans la comparaison internationale du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE; avec les coupes proposées, elle reculerait au 16^e rang (0,35 % de taux d'APD/RNB, resp. 0,31 % hors coûts d'asile).

Évolution de l'aide publique au développement (APD) de la Suisse 2004-2023
(en % du revenu national brut - RNB)



Évolution de l'APD de la Suisse 2004-2023 (en millions de francs et en % du RNB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses DDC, SECO et DPDP hors moyens supplémentaires CI	1'287	1'330	1'379	1'398	1'428	1'760	1'785	1'745	1'712	2'257	2'459	2'677	2'592	2'493	2'478	2'508	2'560	2'704	2'627	2'788
Moyens supplémentaires CI: crédits additionnels/message additionnel 0.5% APD	-	25	18	-	9	-	-	165	266	-	24	31	-	2	-	-	159	249	150	230
Coûts d'asile en Suisse comptabilisables dans l'APD (y inclus statut de protection S)	235	161	166	183	283	367	381	477	613	417	442	479	681	325	276	282	303	337	1'206	1'311
Autres dépenses éligibles à l'APD (autres offices, cantons et communes, remises de dette)	399	691	500	440	514	378	232	320	270	291	298	209	256	279	279	290	323	286	311	312
Total APD	1'921	2'207	2'063	2'021	2'234	2'504	2'398	2'707	2'861	2'965	3'223	3'396	3'529	3'098	3'032	3'080	3'346	3'576	4'293	4'640
APD en % du RNB	0.39%	0.42%	0.38%	0.37%	0.42%	0.44%	0.39%	0.46%	0.47%	0.46%	0.49%	0.51%	0.53%	0.45%	0.44%	0.44%	0.49%	0.50%	0.56%	0.60%
APD hors coûts asile en % du RNB	0.34%	0.39%	0.35%	0.34%	0.37%	0.38%	0.33%	0.38%	0.37%	0.39%	0.43%	0.44%	0.43%	0.41%	0.40%	0.40%	0.45%	0.45%	0.40%	0.43%

En 2020, le prêt au CICR est repris selon la méthodologie du Comité d'aide au développement (CAD) de l'équivalent-don.

4 Possibilité d'augmenter temporairement la part de la Confédération au produit de l'impôt fédéral direct sur le bénéfice des personnes morales

L'art. 128, al. 4, de la Constitution fixe la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct à 17 % au moins. L'art. 196, al. 1, de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) fixe quant à lui la part des cantons à 21,2 % du produit de l'impôt fédéral direct des personnes physiques et morales. De ce fait, la réduction de cette part ne peut se faire qu'en modifiant l'art. 196, al. 1, LIFD. Selon les estimations actuelles, réduire la part des cantons au produit de l'impôt sur le bénéfice jusqu'au minimum de 17 % inscrit dans la Constitution (- 4,2 points de pourcentage) permettrait de dégager une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire d'environ 650 millions pour les finances fédérales au cours des prochaines années. De plus, si la part des cantons au produit de l'impôt sur le revenu était également réduite, on pourrait créer une marge supplémentaire d'environ 600 millions. Les conséquences de ces mesures pour les cantons sont présentées ci-dessous, sur la base des chiffres du compte 2023.

Il faut généralement compter deux ans entre l'élaboration du projet destiné à la consultation et son adoption par le Parlement. En l'absence de référendum, la Confédération disposerait vraisemblablement de ces recettes supplémentaires à partir de 2027.

[en millions]	Diff. part cantons pers. morales	Diff. part cantons pers. physiques	[en millions]	Diff. part cantons pers. morales	Diff. part cantons pers. physiques
AG	- 16	- 33	NW	- 3	- 5
AI	- 1	- 1	OW	- 2	- 3
AR	- 2	- 3	SG	- 22	- 21
BE	- 31	- 39	SH	- 21	- 4
BL	- 12	- 17	SO	- 6	- 11
BS	- 46	- 19	SZ	- 15	- 25
FR	- 23	- 11	TG	- 9	- 12
GE	- 90	- 64	TI	- 13	- 20
GL	- 1	- 1	UR	- 1	- 1
GR	- 6	- 11	VD	- 73	- 57
JU	- 3	- 2	VS	- 6	- 13
LU	- 41	- 20	ZG	- 73	- 29
NE	- 8	- 7	ZH	- 94	- 135
Total	- 618	- 564			

5 Évolution antérieure des dépenses

Les tableaux suivants illustrent l'évolution des dépenses par groupe de tâches et dans le domaine du personnel de la Confédération ainsi que leur proportion dans le total des dépenses ordinaires de la Confédération selon les comptes 2007 à 2023 :

En milliards de francs	C2007	C2008	C2009	C2010	C2011	C2012	C2013	C2014	C2015
Aide au développement	1,6	1,7	1,7	1,8	2,4	2,2	2,3	2,6	2,6
<i>dont crédits supplémentaires (en millions)</i>	-	9(*)	-	-	22*	5*	-	24	31
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,9 %	3,5 %	3,7 %	4,0 %	4,0 %
Formation et recherche	4,6	5,0	5,3	5,7	6,1	6,3	6,5	6,5	6,6
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	8,5 %	8,9 %	9,2 %	9,6 %	9,8 %	10,2 %	10,2 %	10,2 %	10,1 %
Agriculture et alimentation	3,5	3,4	3,6	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,5
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	6,5 %	6,1 %	6,1 %	6,0 %	5,7 %	5,8 %	5,6 %	5,6 %	5,4 %
Armée	4,2	4,4	4,4	4,2	4,4	4,3	4,5	4,2	4,4
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	7,7 %	7,7 %	7,5 %	7,1 %	7,1 %	7,0 %	7,0 %	6,6 %	6,7 %
Domaine propre (sans l'armée)	5,1	5,3	5,7	5,6	5,8	6,0	6,4	6,2	6,5
dont dépenses de personnel	3,0	3,1	3,3	3,4	3,4	3,6	3,9	3,8	4,0
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	9,5 %	9,4 %	9,7 %	9,5 %	9,2 %	9,7 %	10,0 %	9,7 %	9,9 %
<i>Part des dépenses de personnel dans les dépenses ordinaires</i>	5,5 %	5,5 %	5,7 %	5,7 %	5,5 %	5,8 %	6,1 %	5,9 %	6,1 %
Dépenses ordinaires	54,0	56,6	58,2	59,3	62,3	61,7	63,7	64,0	65,2

En milliards de francs	C2016	C2017	C2018	C2019	C2020	C2021	C2022	C2023	Ø TC 2007- 2023
Aide au développement	2,4	2,3	2,7	2,4	2,4	2,7	2,7	3,0	3,9 %
<i>dont crédits supplémentaires</i>	-	2*	-	-	308(*)	249(*)	150(*)	230(*)	
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	3,6 %	3,4 %	3,8 %	3,3 %	3,3 %	3,6 %	3,5 %	3,7 %	
Formation et recherche	6,8	7,2	7,3	7,5	7,6	7,0	7,4	7,7	3,3 %
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	10,0 %	10,5 %	10,3 %	10,5 %	10,4 %	9,3 %	9,6 %	9,7 %	
Agriculture et alimentation	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6	0,1 %
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	5,2 %	5,2 %	5,0 %	5,0 %	4,8 %	4,7 %	4,6 %	4,5 %	
Armée	4,5	4,6	4,6	5,0	6,0	5,7	6,0	6,1	2,4 %
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	6,6 %	6,8 %	6,6 %	7,0 %	8,2 %	7,5 %	7,8 %	7,6 %	
Domaine propre (sans l'armée)	6,5	6,4	6,5	6,7	6,9	7,1	7,7	7,9	2,7 %
dont dépenses de personnel	4,0	4,1	4,1	4,2	4,4	4,4	4,5	4,6	2,8 %
<i>Part dans les dépenses ordinaires</i>	9,6 %	9,4 %	9,2 %	9,4 %	9,5 %	9,3 %	10,1 %	9,9 %	
<i>Part des dépenses de personnel dans les dépenses ordinaires</i>	5,9 %	6,0 %	5,8 %	5,9 %	6,0 %	5,8 %	5,8 %	5,8 %	
Dépenses ordinaires	67,7	68,2	70,6	71,4	73,1	76,0	77,0	80,0	2,5 %
PIB nominal									1,9 %
Renchérissement									0,4 %

* Suppléments entièrement compensés

(*) Suppléments partiellement compensés

6 Réflexions

Au sujet des modalités de compensation arrêtées par le Conseil des États, il y a lieu de relever les points suivants :

- Selon la planification financière actuelle, il faut déjà s'attendre dès 2027 à des déficits structurels de 3 à 4 milliards par an, hors relèvement supplémentaire du plafond des dépenses de l'armée. Par sa décision, le Conseil des États ne permettra de compenser que le déficit supplémentaire qui se créera (de par l'exécution de cette dernière). Il s'attaque aux mêmes dépenses que celles qu'il s'agit de réduire pour éliminer les déficits structurels actuels (faute de pouvoir dégager des recettes supplémentaires). Tous les domaines de tâches mentionnés devraient par conséquent subir des coupes bien plus importantes encore.
- Les dépenses faiblement liées font l'objet de coupes linéaires à hauteur de 2 % au titre du budget 2024, et le budget 2025 prévoit de leur appliquer de nouvelles coupes de ce type à hauteur de 1,4 %. Ces dépenses (y compris celles en faveur de la coopération internationale) ont ainsi déjà été réduites de quelque 850 millions par an sans limite de temps.
- La motion 24.3395 (Prévoir un train de mesures d'allègement incluant les dépenses liées qui déploie rapidement ses effets), que le Conseil des États, en tant que premier conseil, a adoptée, vise à charger le Conseil fédéral d'alléger durablement les finances fédérales, y compris dans le domaine des dépenses liées. Il y a là contradiction avec l'objectif visant à compenser uniquement dans le domaine des dépenses non liées la hausse supplémentaire des dépenses de l'armée.

Rapport établi par l'AFF avec l'apport du DFAE et du DDPS.