

05.436 n

06.447 n

**Initiative parlementaire Burkhalter. Nouvelle procédure
pour les programmes d'armement**
**Initiative parlementaire Groupe V. Rapport stratégique
servant de fondement à la politique de sécurité de la Suisse**
**Rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil
national**

Du 9 mai 2008

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'approuver le présent projet.

9 mai 2008

Pour la commission:

Le président, Bruno Zuppiger

Condensé

Les initiatives parlementaires Burkhalter et du Groupe UDC partent du constat que le système actuel, que ce soit en matière de discussion stratégique ou de discussions liées à l'acquisition de matériel d'armement, n'est pas satisfaisant. Aujourd'hui, faute d'une approche systématique, structurée, la discussion a lieu de manière désordonnée, lors de chaque projet ayant trait à l'armée ; que se soient les programmes d'armement ou les projets de réformes. Le Parlement intervient tard dans le processus et les discussions se concentrent parfois sur des questions de détail au détriment de questions plus stratégiques.

Fort de ce constat, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN) vous propose comme première mesure d'introduire dans la loi sur le Parlement, une disposition prévoyant que le Conseil fédéral présente au milieu de chaque législature un rapport sur la politique de sécurité. Celui-ci consistera le cas échéant en une actualisation du rapport précédant. En fonction de l'analyse, le Conseil fédéral l'accompagnera d'une présentation des conséquences attendues au niveau de l'armée ainsi que de la stratégie de développement de cette dernière.

La majorité de la commission rejette en revanche l'idée d'un crédit-cadre de quatre ans pour les acquisitions d'armement. Elle estime qu'une telle procédure renforcerait par trop les compétences de l'exécutif au détriment du législatif, provoquerait une perte de légitimité de l'armée en diminuant son ancrage dans la population, provoquerait une perte considérable d'influence des CPS. La discussion sur les investissements de l'armée ayant lieu lors du débat sur le budget, les moyens de l'armée seraient déterminés sur la base de considérations d'ordre quasi-exclusivement financières. Accessoirement, une telle démarche contribuerait à alourdir le processus d'examen du budget. Une minorité de la commission estime que l'introduction d'un crédit-cadre de quatre ans permettrait de remettre clairement les priorités dans le bon ordre : d'abord l'analyse stratégique, puis les décisions d'investissement et non le contraire.

Comme seconde mesure, la CPS-CN propose d'intégrer l'ensemble des documents relatifs à l'armée dans la discussion, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il s'agit avant tout du « Plan général » et de l' « Etat de préparation matérielle de l'armée ». Le premier examine non seulement les futurs besoins de l'armée en équipements mais également les mesures à prendre dans les domaines de la doctrine, de l'organisation et de l'instruction ainsi que les conséquences sur le personnel. Le second comprend les postes du budget notamment le budget « Etude de projets, tests et préparation de l'acquisition (EEP) », véritables précurseurs des futurs programmes d'armement. Un examen approfondi de ces documents ainsi qu'une meilleure structuration des débats par une approche plus systématique devrait permettre d'une part d'améliorer sensiblement la transparence et d'autre part de renforcer le rôle du parlement et surtout des CPS dans le processus d'acquisition d'armement.

Rapport

1 Genèse du projet

Les deux initiatives parlementaires Burkhalter et du groupe V sont le résultat des discussions ayant eu lieu ces dernières années d'une part lors des différents programmes d'armement et d'autre part lors des différentes réformes de l'armée. Elles font suite aux difficultés rencontrées lors de l'examen des programmes d'armement 2004¹ (avion de transport et char de génie et de déminage) et 2005² (hélicoptères légers pour le transport et la formation), mais aussi des discussions concernant l'étape de développement 08-11³.

La préoccupation de revoir la manière de décider des programmes d'armement n'est pas vraiment nouvelle. Le Parlement avait décidé en 1996 de transmettre sous forme de postulat une motion⁴ qui allait dans le même sens que la présente initiative Burkhalter. Ce postulat était classé par le Parlement en 2002 sur la base de promesses faites par le Conseil fédéral d'intégrer les réflexions dans le cadre de la réforme du Département fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (DDPS) alors en cours. Une seconde motion déposée l'an dernier demandait également une enveloppe financière de quatre ans pour le programme d'armement⁵. Cette motion était classée le 22 juin 2007 sans avoir été examinée. Dans le même ordre d'idées, des interventions parlementaires ont par le passé demandé une actualisation du rapport de politique de sécurité 2000⁶.

1.1 Les documents de base relatifs à la politique de sécurité

Les bases de notre politique de sécurité reposent sur des rapports élaborés périodiquement par le Conseil fédéral. Celui-ci présente ces rapports à l'Assemblée fédérale qui les discute et en prend acte. A ce jour, aucune disposition légale n'enjoint le Conseil fédéral à procéder de la sorte, au contraire de ce qui se fait dans le domaine de la politique étrangère. Depuis le début des années 70, ce sont quatre rapports qui ont ainsi été présentés, sur un rythme approximatif d'un rapport tous les dix ans, le dernier datant de 1999.

¹ Message du 26 mai 2004 concernant l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2004), FF 2004 2761-2808.

² Message du 25 mai 2005 concernant l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2005), FF 2005 3371-3340.

³ 06.050 Message du 31 mai 2006 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), FF 2006 5899-5954.

⁴ Mo. Fritschi 96.3104 « Armement. Programmes d'investissement pluriannuels ».

⁵ Mo. Joder 05.3318 « Armée. Pour une planification financière plus sûre ».

⁶ Po. Baumann J. Alexander 05.3460 « Politique de sécurité. Rapport intermédiaire », Po. Rutschmann 05.3648 « Mise à jour du "Rapolsec 2000 », Ip Groupe R 06.3471 « Politique de sécurité. Etape de développement 2008-2011 » et Ip. Leumann 06.3472 « Politique de sécurité. Etape de développement 2008-2011 ».

C'est en 1973 que le premier rapport global d'envergure a été présenté aux Chambres fédérales⁷. Il s'agissait d'un rapport qui ne comportait qu'un examen succinct de la situation géopolitique mais qui analysait pour la première fois la menace, les objectifs stratégiques du pays, les moyens à disposition pour mettre en œuvre la stratégie ainsi que la conduite de la défense. Il examinait également les principes essentiels en matière de sécurité. Ce rapport était actualisé en 1979, répondant à un postulat du groupe radical-démocratique⁸. Le Rapport intermédiaire concernant la politique de sécurité du 3 décembre 1979⁹ dressait un portrait détaillé de l'évolution de la situation en matière de politique de sécurité depuis 1973. Il analysait l'évolution de la menace ainsi que le développement de la défense générale depuis le dernier rapport. Pour terminer, il fournissait un aperçu des dépenses consacrées à la défense générale.

Le Conseil fédéral présentait un nouveau rapport au début octobre 1990¹⁰. Ici aussi, il répondait à un postulat déposé par le Groupe radical-démocratique¹¹. Le rapport 90 analyse les bouleversements intervenus sur la scène géopolitique suite à la chute du mur de Berlin ainsi que les chances et dangers qui s'offrent à notre politique de sécurité. A ce titre, il liste quelques scénarios pouvant se réaliser dans les années suivantes, indique les réponses que notre pays peut apporter aux nouveaux défis ainsi que les moyens dont dispose notre politique de sécurité pour y parvenir. Il conclut par quelques questions ouvertes et propositions ainsi que par des perspectives.

Le dernier rapport présenté par le Conseil fédéral l'a été en 1999. Après avoir décrit les éléments qui rendaient un nouveau rapport nécessaire, le rapport sur la politique de sécurité de la Suisse 2000 (RAPOLSEC 2000)¹² examine les risques et chances qui se posent à notre politique de sécurité, les intérêts et les objectifs de cette politique. Le rapport définit ensuite la stratégie à suivre et les instruments à disposition. Il analyse ensuite les ressources, les éléments de conduite stratégique et conclut par des perspectives.

Si le RAPOLSEC 2000 n'a pas été actualisé depuis, il convient de relever que deux autres documents adoptés par le Conseil fédéral contiennent une évaluation de la situation stratégique et militaire, il s'agit du Plan directeur d'Armée XXI¹³ et du message portant sur l'étape de développement 08-11¹⁴.

⁷ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse (Conception de la défense générale), FF 1973 vol. 2 103-147.

⁸ Po. Groupe R 78.442 « Politique de sécurité, rapport complémentaire ».

⁹ FF 1980 vol. 1 363-404.

¹⁰ « La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation ». Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 1er octobre 1990, FF 1990 vol. 3 794-849.

¹¹ Po. Groupe R 84.486 « Politique de sécurité. Nouveau rapport ».

¹² « La sécurité par la coopération ». Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000) du 7 juin 1999, FF 1999 6903-6982.

¹³ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception de l'Armée XXI (Plan directeur de l'Armée XXI) du 24 octobre 2001, FF 2002 926-1011.

¹⁴ 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, FF 2006 5899-5954.

1.2 L planification et l'acquisition d'armement - le système actuel

Les dispositions régissant l'acquisition de systèmes d'armement se trouvent dans la législation militaire pour ce qui est de l'organisation de l'acquisition et dans la législation sur les finances pour ce qui est de l'approbation des crédits par le Parlement.

Dans le détail, la Constitution fédérale¹⁵ stipule à son article 60 que l'équipement de l'armée est du ressort de la Confédération. Cette disposition est reprise sans grande précision par la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire¹⁶ qui indique à l'article 106 que la Confédération acquiert le matériel de l'armée.

C'est l'ordonnance du Département de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (DDPS) concernant l'acquisition du matériel de l'armée¹⁷ qui concrétise ces dispositions. Elle décrit notamment les mécanismes de définitions des besoins, de recherche et développement en matière de technologie de l'armement, de sélection et d'évaluation, de choix du modèle, d'acquisition proprement dite, d'introduction du matériel au sein de la troupe ainsi que de liquidation.

A ses articles 28 à 32, l'ordonnance énumère 5 crédits d'acquisition ordinaires:

- le budget Etude de projets, tests et préparation de l'acquisition (EEP),
- le programme d'armement,
- le budget Equipement personnel et matériel à renouveler (EMR),
- le budget Munitions d'instruction et gestion des munitions (MIGEM),
- le budget Matériel de remplacement et maintenance (MRM).

Mis à part le programme d'armement (PA) présenté via le message sur l'acquisition du matériel d'armement, les quatre budgets sont des crédits intégrés et présentés dans le cadre du budget annuel de la Confédération¹⁸ Ils sont regroupés dans un document intitulé « Etat de préparation matérielle de l'armée » (EPM).

Dans la pratique, c'est l'état-major de planification qui analyse constamment l'adéquation entre les missions de l'armée, les engagements concrets demandés à l'armée et les moyens matériels mis à sa disposition. Ce processus résulte dans un document appelé « Plan général » ; celui-ci examine non seulement les futurs besoins de l'armée en équipements mais également les mesures à prendre dans les domaines de la doctrine, de l'organisation et de l'instruction ainsi que les conséquences sur le personnel. Le « Plan général » définit, en fonction des objectifs stratégiques fixés à l'armée, les lacunes en matière de capacités et les mesures y relatives. Cette planification s'étend sur un horizon temporel de huit années et est adaptée en permanence.

¹⁵ RS 101 article 60.

¹⁶ RS 510.10.

¹⁷ Ordonnance du DDPS du 6 décembre 2007 sur le matériel de l'armée (OMat), RS 514.20.

¹⁸ Ces budgets sont intégrés dans le budget du groupe Défense sous la rubrique 525.

Dans les faits, lorsqu'un besoin militaire a été défini par l'armée¹⁹, qu'il a été intégré au « Plan général » et que le chef du DDPS a donné son aval à l'acquisition de ce système d'arme dans le cadre d'un futur programme d'armement, le projet est inscrit au budget EEP. Lorsque ce budget est approuvé, armasuisse est habilitée à préparer l'acquisition. C'est elle qui est chargée de scruter le marché et de procéder à la sélection des systèmes d'armes en effectuant selon les cas un appel d'offres et en procédant à l'évaluation des systèmes. A l'issue de la procédure d'évaluation, armasuisse fait une proposition qui est examinée par la direction du DDPS. Selon les cas, celle-ci consulte les futurs usagers, comme cela a été le cas lors de la sélection de l'hélicoptère léger pour la formation et le transport en 2005. Pour terminer, c'est le chef du DDPS qui donne son feu vert à l'intégration du système au sein d'un programme d'armement.

Le programme d'armement inclut le matériel qui est acquis pour la première fois et dont le type a des conséquences importantes pour l'armée ou la Confédération ainsi que les projets qui dépassent le cadre financier du budget annuel pour l'équipement personnel et le matériel à renouveler, ainsi que celui pour les munitions d'instruction et la gestion des munitions²⁰.

Le budget EMR inclut l'équipement et l'armement personnel des militaires, y compris leurs armes, les remplacements et les acquisitions supplémentaires de matériel, de même que les révisions et transformations complètes ainsi que le matériel d'importance financière secondaire acquis pour la première fois²¹.

Le budget MIGEM comprend les munitions qui doivent être acquises ou réacquises pour l'engagement ou l'instruction, les munitions surveillées, révisées ou stockées dans le cadre des plans spécifiques aux différentes armes, le matériel qui est mis hors service ainsi que les munitions pour les exercices de tir hors du service²².

Le budget MRM comprend les pièces de rechange, les besoins en maintenance et les prestations de service destinées à garantir la disponibilité matérielle opérationnelle durant l'usage. Il inclut également les acquisitions de remplacement de groupes et de sous-groupes d'assemblage réparables et les équipements de maintenance et de vérification ainsi que les prestations de service dans le cadre des modifications, de la gestion de la configuration et de la gestion du matériel²³.

Les acquisitions d'armement s'inscrivent par ailleurs dans le cadre des principes définis le 29 novembre 2002 par le Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS²⁴, principes dont le Conseil fédéral a réitéré la validité en février 2007.

¹⁹ Selon l'article 28 OMat, le budget EEP comprend le matériel dont le chef de l'armement a constaté la maturité du projet d'acquisition et qui doit être acquis au moyen des budgets MRM, ERM, MIGEM ou d'un programme d'armement. Pour ce faire les besoins en matériel doivent être fondés sur un plan, traduits dans des exigences militaires et présentés dans la planification générale et la planification de l'armement.

²⁰ OMat article 29.

²¹ OMat article 30.

²² OMat article 31.

²³ OMat article 32.

²⁴ FF 2003 380-385.

La loi sur les finances de la Confédération²⁵ règle le cadre financier dans lequel les programmes d'armement doivent se dérouler et stipule à son article 21 alinéa 1 que des crédits d'engagement sont en principe requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire et à son alinéa 4 lettre c qu'ils sont requis notamment pour les programmes de développement et d'acquisition.

1.3 Examen par le Parlement

1.3.1 Les documents de bases relatifs à la politique de sécurité

Le parlement s'est à chaque reprise prononcé sur les différents rapports de politique de sécurité. Lors de l'examen du dernier rapport, les commissions de la politique de sécurité (CPS) ont auditionné plusieurs experts, suisses et étrangers, afin de mettre en perspective l'analyse et les propositions du Conseil fédéral. Les rapports de politique de sécurité font partie des projets que le Conseil fédéral peut adresser au parlement, conformément à l'article 148 de la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le parlement, LParl)²⁶ pour qu'il en prenne acte. C'est ainsi que les Chambres fédérales ont pris acte du RAPOLSEC 2000 en l'approuvant.²⁷

1.3.2 La planification et l'acquisition d'armement

Jusqu'à ce jour, le parlement a été très peu impliqué dans la planification à moyen terme en matière d'acquisition d'armement. C'est ainsi que le « Plan général » n'est pas discuté, ni en commission, ni dans les conseils. Tout au plus, les CPS s'informent elles périodiquement du contenu de cette planification à moyen terme.

Les différents budgets EEP, EMR, MIGEM et MRM sont quant à eux intégrés chaque année au budget global de la Confédération. Celui-ci fait l'objet d'un examen par les commissions des finances (CdF). Les CPS ont ici et là examiné des positions lors d'une procédure de co-rapport, comme cela a été le cas en 2007 avec un projet consacré au remplacement partiel de l'avion de combat F-5 Tiger²⁸. On peut relever ici que la CPS-CN avait en avril 2000 adressé une demande au bureau du Conseil national afin que ces différents budgets soient examinés à l'avenir par les CPS, ce que le bureau avait refusé.

Concernant les programmes d'armement, le Conseil fédéral adopte, en principe chaque année, un tel programme sous la forme d'un crédit d'engagement qu'il soumet au parlement pour approbation. Dans le message qui accompagne cette demande de crédits, le Conseil fédéral détaille chaque système dont l'acquisition est prévue. Il fournit des précisions sur le besoin militaire, sur la procédure d'évaluation, les essais effectués et le choix du type, sur le processus d'acquisition prévu, sur le risque ainsi que sur les coûts subséquents qui seront engendrés si l'acquisition est prévue. Ces informations sont complétées par une analyse globale portant sur la corrélation entre l'équipement demandé et le développement des forces armées.

²⁵ RS 611.0.

²⁶ RS 171.10

²⁷ BO 1999 N 2648-2670 et BO 2000 E 146-160.

²⁸ Voir Message du 22 août 2007 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2008, position A2150.0103 Etudes de projets, essais et préparatifs d'achat (EEP).

Si par le passé le Parlement, et plus particulièrement ses commissions militaires puis ses commissions de la politique de sécurité, ont surtout examiné si le matériel demandé correspondait aux besoins et aux orientations de l'armée, l'examen des programmes d'armement s'est fait depuis quelques années plus détaillé. C'est ainsi qu'il a également porté sur des éléments tels que le nombre de systèmes d'armes demandés, le prix unitaire des systèmes mais aussi sur le processus de définition des besoins par le Groupe Défense, le processus d'évaluation effectué par armasuisse ou le choix du type. Lors de l'examen du programme d'armement 2005²⁹, le Conseil national a même demandé à la Commission de la politique de sécurité de son conseil d'éclaircir toute une série de questions complémentaires avant d'approuver le crédit d'engagement³⁰.

Parallèlement, le programme d'armement doit s'inscrire dans le cadre du plan financier pluriannuel de la Confédération. Le financement des acquisitions d'armement s'effectue selon un processus à deux temps. Dans un premier temps, l'adoption de l'arrêté fédéral par les chambres, dans le cadre des programmes d'armement, autorise le DDPS à conclure des contrats avec les fournisseurs du matériel d'armement jusqu'à concurrence du montant approuvé. L'acquisition proprement dite des systèmes s'échelonne sur plusieurs années. Dans un deuxième temps, les crédits de paiements sont délivrés dans le cadre des discussions concernant le budget annuel de la Confédération. Ainsi, l'arrêté fédéral portant sur le programme d'armement constitue de facto une déclaration d'intention d'ordre politique, la compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale restant intacte.

1.4 Travaux de la CPS-CN (1^{ère} phase)

La commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN) a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire Burkhalter lors de sa séance du 24 octobre 2006 et de celle du Groupe UDC lors de sa séance du 15 janvier 2007. La problématique visée par ces deux initiatives étant étroitement liée, la commission a décidé, d'un commun accord avec les initiants, de les approfondir conjointement. L'initiative Burkhalter établit elle-même un tel lien en demandant une actualisation du rapport de la politique de sécurité. C'est la raison pour laquelle la CPS-CN vous rend ici un rapport portant sur les deux initiatives.

Lors de l'examen préalable des deux initiatives, l'ensemble des intervenants ont convenu que le système actuel n'est pas satisfaisant, ni en matière de discussion concernant la politique de sécurité, ni en matière d'acquisition d'armement.

1.4.1 Considérations concernant l'initiative du Groupe V

La CPS-CN a été unanime à relever que le système actuel comprenait d'importantes lacunes. Le rapport sur la politique de sécurité 2000 ainsi que le plan directeur de l'armée ont permis de larges discussions stratégiques, mais ces documents n'ont pas été réactualisés régulièrement. Or certains points de ces rapports devraient selon la commission être remis à jour. Ils concernent notamment la description de la situation

²⁹ FF 2005 3371-3440 (BBL 2005 3567-3634)

³⁰ Voir rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national du 24 novembre 2005

(http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2005/f_bericht_n_k8_0_20050044_0_20051124.htm)

qui a changé depuis juin 1999, mais aussi un réexamen des différents instruments de notre politique de sécurité.

De l'avis de la commission, une réactualisation du rapport de politique de sécurité une fois par législature se justifie pour les raisons suivantes :

- La CPS-CN a estimé que le Parlement a une coresponsabilité en matière de politique de sécurité. Celui-ci doit pouvoir jouer pleinement son rôle. Aujourd'hui le dialogue en matière de politique de sécurité entre le monde politique et l'armée ne fonctionne pas de manière optimale, loin s'en faut. Une discussion stratégique une fois par législature permettrait de renforcer ce dialogue tout en le rendant plus fructueux.
- Aujourd'hui, faute d'une réactualisation périodique du RAPOLSEC, la discussion a lieu de manière désordonnée, lors de chaque projet ayant trait à l'armée ; que se soient les programmes d'armement ou les réformes ou autres adaptations de structures. Cet état de fait doit selon la commission être corrigé au plus vite. Une réactualisation régulière du rapport permettrait de mieux structurer le débat, le processus gagnerait en efficacité et en transparence.
- Une discussion régulière sur les fondements de notre politique de sécurité contribuerait à un meilleur ancrage, ce qui lui conférerait une meilleure acceptation et ainsi une plus grande stabilité.
- Pour terminer, la CPS-CN a relevé que plus la marge de manœuvre de l'armée devait être grande, plus le cadre politique devait être clairement défini. Or le plan directeur a été sciemment formulé de manière ouverte de façon à ce que l'armée puisse être adaptée de manière souple selon l'évolution des risques. Ceci n'est possible que si les fondements de la politique de sécurité sont clairement définis et régulièrement réévalués.

Lors de la discussion, la commission a estimé que ce rapport quadriannuel devrait comporter une évaluation large des défis sécuritaires et en aucun cas se limiter aux seuls risques militaires, le rapport devant être un véritable rapport stratégique.

La commission est également tombée d'accord sur le fait que ce rapport stratégique devait avant tout consister en une réactualisation. Il ne s'agit en effet pas de charger le Conseil fédéral de présenter à chaque fois un rapport complètement différent du précédent. La CPS est d'avis que l'analyse de la situation doit être actualisée et que la stratégie et les instruments doivent être réévalués. Les fondements de cette stratégie doivent cependant rester stables ; il n'est pas question de modifier de fond en comble une stratégie tous les quatre ans, de chambouler complètement la planification d'acquisition d'armement ou les concepts d'instruction etc. Le cas échéant, il s'agit plutôt d'apporter les retouches nécessaires au système.

Pour terminer, la commission a estimé que les travaux de la deuxième phase devrait également examiner la question de la coordination entre le futur rapport de politique de sécurité quadriannuel et les autres instruments déjà existants, notamment le

rapport de controlling instauré par l'article 149b de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)³¹.

A l'issue de la discussion, c'est à l'unanimité (22 voix) que la CPS-CN a décidé de donner suite à l'initiative du groupe V.

1.4.2 Considérations concernant l'initiative Burkhalter

Ici aussi, l'ensemble des intervenants a convenu que la manière d'examiner les programmes d'armement n'était pas satisfaisante. Les CPS interviennent tard dans le processus et les discussions se concentrent parfois sur des questions de détail au détriment de questions plus stratégiques. Si la CPS-CN était en grande partie d'accord sur ce constat, en revanche les avis ont divergé sur les remèdes à apporter. Ceci s'est reflété dans une discussion particulièrement controversée.

Une partie des membres de la commission a estimé que la voie choisie par l'initiant était la bonne. Ils ont souhaité que l'on confie davantage de prérogatives au Conseil fédéral tout en renforçant les moyens de contrôle parlementaires. Selon ces membres, l'introduction de l'instrument du crédit-cadre pluriannuel se justifie tout particulièrement dans le domaine de l'acquisition d'armement qui, par définition, constitue un processus qui s'étale sur plusieurs années. Un tel crédit-cadre permettrait de conférer davantage de sécurité en matière de planification d'armement, assurerait ainsi une meilleure stabilité de l'armée, son adéquation constante aux missions principales, son adaptation au développement technologique ainsi qu'à l'évolution stratégique à moyen et long terme. A cela s'ajoute un intérêt à maintenir une base industrielle et technologique suisse en matière d'armement, ceci en particulier dans l'optique d'une éventuelle montée en puissance. Selon ces membres, le Parlement conserverait ses prérogatives actuelles lui permettant d'intervenir sur des acquisitions précises, puisque les paiements devraient, comme c'est le cas aujourd'hui, être avalisés dans le cadre du budget annuel.

Pour l'autre partie de la commission, si une vision à quatre ans des acquisitions d'armement est souhaitable, en revanche l'instrument du crédit-cadre est inapproprié pour un sujet politiquement aussi sensible que l'acquisition de matériel d'armement. Il doit par conséquent être rejeté. Un tel instrument donnerait un blanc-seing au Conseil fédéral et renforcerait par trop le rôle de l'exécutif au détriment du législatif. Selon ces membres, le crédit-cadre fixe le cadre financier, puis le Parlement ne peut plus qu'intervenir par le biais du budget. Une telle procédure provoquerait une perte d'influence des CPS, l'accent principal se déplaçant des CPS aux commissions des finances (CdF), et contribuerait à alourdir considérablement le processus d'examen du budget. Par ailleurs, ne parler de programme d'armement que tous les quatre ans créerait un important déficit démocratique et constituerait un retour en arrière inacceptable. Un débat annuel permet, selon cette partie de la CPS-CN, de mieux ancrer l'armée dans la population ce qui contribue à renforcer sa légitimité.

Au final, une majorité de la commission a cependant estimé que la procédure actuelle devait être revue et c'est par 15 voix à 7 et 2 abstentions que la CPS-CN a décidé de donner suite à l'initiative Burkhalter.

³¹ A son alinéa 1, l'article 149b LAAM stipule que le Conseil fédéral examine périodiquement si les objectifs assignés à l'armée sont atteints et adresse un rapport à l'Assemblée fédérale. Les commissions parlementaires compétentes en déterminent la forme et la teneur. RS 510.10.

1.5 Consultation de la CPS-CE

La Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-CE) a examiné les deux initiatives conjointement le 20 février 2007.

A l'instar de sa consoeur du Conseil national, la CPS-E a estimé nécessaire que le Conseil fédéral présente une réactualisation du rapport de politique de sécurité une fois par législature. C'est à l'unanimité (11 voix) qu'elle s'est ralliée à la décision de la CPS-CN concernant l'initiative du groupe V.

La discussion sur l'initiative Burkhalter a été beaucoup plus controversée et s'est déroulée sur un schéma semblable à celui décrit sous le point 1.4.2 du présent rapport. Tout en reconnaissant que la procédure actuelle comprenait des lacunes et qu'une vision à quatre ans des acquisitions d'armement serait souhaitable, plusieurs intervenants ont souligné que l'instauration d'un crédit-cadre pluriannuel aurait pour effet de déplacer la discussion dans le cadre de la procédure d'approbation du budget. Les acquisitions d'armement à proprement parlé seraient englobées dans le processus budgétaire, ce qui aurait pour effet de renforcer le rôle des commissions des finances et provoquerait une « autocastration » des commissions de la politique de sécurité. Au-delà des rivalités entre commissions, ce glissement a pour effet que les projets sont alors essentiellement examinés sous l'angle de leur opportunité financière et non en relation avec le secteur politique concerné. Selon ces intervenants, c'est exactement ce phénomène que l'on peut observer avec certains crédits-cadre existants notamment avec l'aide aux pays de l'est³².

Au final, le besoin d'améliorer l'actuel système l'a toutefois emporté et c'est par six voix contre quatre et une abstention que la CPS-E s'est rallié à la décision de son homologue du Conseil national.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Travaux de la deuxième phase

La CPS-CN a pris acte de l'aval de son homologue du Conseil des Etats lors de sa séance des 26 et 27 mars 2007. A l'issue d'une brève discussion, elle a chargé une sous-commission de cinq membres présidée par le conseiller national Jakob Büchler d'approfondir les questions soulevées lors de la première phase et d'étudier les mesures pouvant permettre d'améliorer la procédure actuelle en matière de discussion stratégique et d'approbation des programmes d'armement. Outre son président, la sous-commission était constituée des conseillers nationaux Didier Burkhalter, Josef Lang, Ulrich Schlüer et Hans Widmer.

Les travaux de la deuxième phase ont été caractérisés par les étapes suivantes:

- La sous-commission s'est réunie une première fois le 27 mars 2007 afin de mettre au point son calendrier de travail.

³² Voir par exemple l'objet 06.099 Message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI du 15 décembre 2006, FF 2007 509-580. A son article 1, l'arrêté fédéral prévoit l'instauration d'un crédit-cadre de 650 millions de francs pour une période minimale de quatre ans et destiné à assurer le soutien d'actions en faveur du processus de réforme en Europe de l'Est et dans les Etats de la Communauté des Etats indépendants (CEI).

- Le 3 juillet 2007, la sous-commission a procédé à l'audition du chef de l'état-major de planification de l'armée, le divisionnaire Jakob Baumann. Elle s'est renseignée sur les mécanismes de la planification en matière d'armement ainsi que sur différents modèles à l'étude au sein du DDPS relatifs à une amélioration de la procédure actuelle. Le secrétariat de la commission a été chargé d'établir une table des crédits-cadre existants dans les différentes politiques publiques. La sous-commission a également décidé d'auditionner des représentants de l'industrie privée, actifs dans le domaine de l'armement.
- Lors de sa séance du 15 août 2007, elle a dans un premier temps auditionné Hans-Jürg Wieser et Albert Gaide en leur qualité d'industriels³³ mais aussi en tant que représentant de la Société Suisse Technique et Armée (STA). A cette occasion, la sous-commission a reçu un tableau détaillé des implications qu'avait le déroulement actuel des programmes d'armement sur l'industrie, notamment en matière de planification, ainsi que des avantages que permettrait d'amener l'introduction d'un crédit-cadre pluriannuel pour cette même industrie. Dans un deuxième temps, elle a procédé à une première évaluation de ces auditions. De plus, elle a mandaté Monsieur Vincent Monney de l'état-major de planification de l'armée de lui soumettre un « message en blanc » portant sur un programme d'armement de quatre ans accompagné d'un crédit-cadre de la même durée. Pour terminer, elle a examiné en présence de Christian Catrina, vice-directeur de la Direction pour la politique de sécurité du DDPS les éléments que devrait comporter un rapport de politique de sécurité réactualisé tous les quatre ans.
- Le 23 octobre 2007, le chef adjoint de l'état-major de planification de l'armée, le colonel EMG Heinz Liechti a présenté deux messages fictifs portant les deux sur un programme d'armement de quatre ans accompagné d'un crédit-cadre de même durée. Au terme de la discussion, la sous-commission a décidé de recommander de renoncer à l'introduction d'un tel crédit-cadre. Parallèlement, la sous-commission s'est entretenue sur la question de savoir s'il était opportun ou non de recommander l'instauration d'une sous-commission permanente chargée de l'examen des programmes d'armement. Pour terminer, la sous-commission a mandaté le secrétariat de la CPS de plancher sur d'éventuelles autres mesures d'amélioration qui pourraient être apportées à la procédure actuelle en matière d'implication parlementaire dans le domaine de l'acquisition d'armement.
- Réunie le 27 novembre 2007, la sous-commission a examiné les propositions d'améliorations soumises conjointement par le secrétariat de la commission ainsi que par l'état-major de planification de l'armée. A l'issue de la discussion, elle a décidé de proposer une modification de la loi sur le Parlement qui chargerait le Conseil fédéral de présenter un rapport de politique de sécurité une fois par législature. Elle a également défini les éléments principaux qui devraient figurer dans son rapport.

³³ Hans-Jürg Wieser est Directeur de Siemens Suisse SA et Albert Gaide est Directeur de l'entreprise Kocher et Gaide.

- La CPS-CN a confirmé le mandat de sa sous-commission le 8 janvier 2008 et a nommé les conseillers nationaux Eduard Engelberger et Yvan Perrin en remplacement de messieurs Schlüer et Burkhalter.
- Le 29 janvier 2008, la sous-commission nouvellement constituée a pris acte des travaux déjà effectués et a confirmé les décisions prises précédemment. Elle a à nouveau débattu de la question de l'instauration éventuelle d'une sous-commission permanente et s'est finalement déclarée opposée à une telle démarche. Pour terminer, elle a mandaté le secrétariat de préparer un projet de rapport.
- Lors de sa séance du 4 mars 2008, la sous-commission a procédé à une première discussion du projet de rapport. Elle s'est entretenue une nouvelle fois en détail sur les différents rapports que le Conseil fédéral lui soumet en matière de politique de sécurité et d'armée, à leur priorisation et aux relations qui existent entre eux. Elle a mandaté le secrétariat de la commission et l'état-major de planification de l'armée de procéder à une adaptation du rapport en ce sens.
- La séance de la sous-commission du 18 mars 2008 a été consacrée à la finalisation du projet de rapport.
- La CPS-CN a procédé à un premier examen du rapport lors de sa séance des 7 et 8 avril. Elle a également intégré dans ses réflexions le rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 23 novembre 2007 portant sur l'acquisition de l'armement au sein du DDPS. Si la commission a rejeté par 17 voix contre 8 l'idée d'un crédit-cadre pluriannuel, elle a en revanche approuvé à l'unanimité le principe d'introduire un rapport de politique de sécurité tous les quatre ans. Des questions ont été soulevées portant sur l'opportunité de définir dans le texte de loi le moment où le Conseil fédéral serait appelé à présenter ce rapport et sur la forme que devait prendre la décision du Parlement. A l'issue de la discussion, la CPS-CN a mandaté sa sous-commission de clarifier ces deux questions.
- Réunie le 17 avril, la sous-commission a souhaité maintenir sa proposition initiale de voir le rapport de politique de sécurité réactualisé vers la fin 2009, puis régulièrement tous les quatre ans, conformément au déroulement figurant à l'annexe 2 du présent rapport. Pour répondre aux vœux de la CPS-CN, elle a décidé de fixer cet élément expressément dans le projet de révision de la loi sur le Parlement. Elle a ensuite examiné la question de la forme que devait prendre la décision du Parlement et s'est déterminée pour la forme habituelle, à savoir prendre acte du rapport.
- La CPS-CN a bouclé les travaux de la deuxième phase le 9 mai 2008. A cette occasion, elle recommandait par 22 voix contre 1 et 1 abstention d'adopter le présent rapport et d'approuver le projet de modification de la loi sur le Parlement.

Les enseignements et les conclusions de la deuxième phase des travaux sont résumés dans les chapitres suivants.

2.2 Enseignements de la deuxième phase

L'essentiel des travaux de la deuxième phase ont été consacrés à la question de la planification des acquisitions d'armement ainsi qu'à celle de l'implication du parlement dans la procédure de définition et d'approbation. Les enseignements livrés ci-dessous concernent par conséquent exclusivement ces éléments.

2.2.1 Audition du chef de l'état-major de planification de l'armée

L'audition du chef de l'état-major de planification de l'armée visait avant tout à comprendre les mécanismes de la planification en matière d'armement et devait faire la lumière sur les différents modèles à l'étude au sein du DDPS relatifs à une amélioration de la procédure actuelle. De fait, l'administration étudie la question de l'introduction d'un crédit d'armement pluriannuel depuis quelque temps déjà. En effet, suite aux expériences faites dans le cadre du programme d'armement 2004, l'état-major de planification de l'armée mettait sur pied le 17 décembre 2004 un groupe de travail conjoint avec le Département fédéral des Finances chargé d'étudier des mesures d'optimisation dans ce domaine. L'objectif était d'améliorer la procédure d'approbation des crédits d'armement ainsi que de conférer à la planification d'armement une plus grande sécurité tout en augmentant la transparence. Ce groupe de travail a examiné deux options :

- 1) L'instauration d'un crédit d'engagement d'une durée de deux ans. Le groupe de travail a conclu qu'une telle modification du rythme d'approbation ne serait pas à même d'apporter la stabilité souhaitée ni de réduire de manière substantielle la masse de travail nécessaire à l'élaboration du message.
- 2) L'instauration d'un message militaire qui regrouperait l'ensemble des volets d'investissements, à savoir le programme d'armement et les programmes sur l'immobilier du DDPS. Un tel message serait par trop complexe à élaborer selon les conclusions du groupe de travail.

Dans son rapport du 31 mars 2005³⁴, le groupe de travail concluait qu'une amélioration de la procédure devrait impérativement passer par une meilleure prévisibilité en matière d'acquisition d'armement.

A la suite des difficultés rencontrées par le programme d'armement 2005, la Direction du DDPS mettait sur pied un second groupe de travail interdépartemental le 18 novembre 2005 et le chargeait de poursuivre la réflexion. Les objectifs visés étaient d'améliorer la qualité de la planification d'armement en lui octroyant une plus grande sécurité, de réduire la masse de travail nécessaire à l'ensemble de la procédure de planification et d'approbation ainsi que de clarifier les compétences en la matière.

Ce groupe de travail constatait que les investissements dans le domaine de la défense reposent sur trois piliers, à savoir le programme d'armement, le programme de l'immobilier du DDPS et les différents budgets EEP-EMR-MIGEM-MRM. La procédure parlementaire attribue l'examen des deux premiers éléments aux CPS

³⁴ „Budgetierung von Rüstungsprogrammen. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zuhanden des Generalsekretärs des VBS“.

alors que les différents budgets sont examinés par les CdF. Par le passé, cette répartition du travail a passablement compliqué la procédure, la rendant lourde voire peu efficace. C'est ainsi que les CPS discutent de projets d'acquisition de systèmes d'armes dans le cadre des programmes d'armement alors que ces projets ont été intégrés au « Plan général » parfois huit ans auparavant et ont déjà été initialisés au travers du budget EEP. La discussion de fond concernant l'adéquation de l'acquisition prévue et des missions de l'armée démarre alors que le système d'arme est prêt à l'acquisition.

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail a examiné trois variantes, à savoir

- 1) L'instauration d'un crédit d'engagement de deux ans. Le groupe de travail concluait qu'un tel modèle ne permettrait pas de réaliser de substantielles économies de travail et n'apporterait pas la sécurité de planification escomptée. Selon le groupe de travail, le parlement continuerait de se prononcer sur les différents systèmes alors même que le message serait moins précis qu'avec le système actuel.
- 2) L'instauration d'un crédit-cadre de quatre ans. Un tel crédit-cadre contiendrait le type et le nombre de systèmes requis ainsi que l'enveloppe financière à y consacrer (exemple : 20 hélicoptères multifonctionnels pour un montant de 300 millions de francs). La discussion sur un tel programme d'armement quadriannuel serait précédée d'une discussion portant sur le « Plan général » qui est la pierre angulaire du système. Ce document de planification ayant une vision sur huit ans donnerait une idée des besoins de l'armée à moyen terme³⁵. Cette discussion serait accompagnée par l'examen du rapport sur la politique de sécurité réactualisé, ce qui permettrait une discussion approfondie sur l'évolution des risques ainsi que sur les modifications à apporter aux instruments, y compris l'armée. Une telle démarche aurait aux yeux du groupe de travail l'avantage de forcer le parlement à se prononcer sur la stratégie avant de se prononcer sur les moyens.

Parallèlement, le Conseil fédéral serait chargé de présenter chaque année un rapport sur les tranches qu'il compte libérer durant l'année en cours ainsi que sur l'état de réalisation des tranches précédentes. Le groupe de travail relevait en revanche qu'un tel système comporterait un désavantage psychologique important, à savoir que le montant d'un programme d'armement quadriannuel se monterait à une somme de quelque 4 milliards de francs, chiffre qui pourrait être facilement instrumentalisé par d'éventuels opposants.

- 3) Une variante combinée qui consisterait dans un premier temps à passer à un crédit d'engagement d'une durée de deux ans puis dans un second temps d'introduire un crédit cadre de quatre ans. Ce système aurait l'avantage de procéder par étapes. Il permettrait également de tirer parti des expériences faites avant d'effectuer le grand saut. En revanche, une telle variante comporterait le gros désavantage de nécessiter deux changements de systèmes, ce qui serait problématique.

³⁵ Du „Plan général“ découle des plans d'investissements relativement clairs pour les quatre prochaines années (y compris la liste et le nombre des systèmes qu'il est prévu d'acquérir) et plus flous pour les quatre années suivantes.

Dans son rapport rendu le 18 décembre 2006³⁶, le groupe de travail recommandait l'instauration d'un crédit-cadre de quatre ans. Il relevait qu'un premier crédit cadre pourrait être introduit à partir de 2009 pour les années 2010 à 2013.

2.2.2 Audition de représentants de l'industrie

L'audition de représentants de l'industrie visait à évaluer les implications qu'ont actuellement les programmes d'armement sur l'industrie, notamment en matière de planification ainsi que les avantages que procurerait l'introduction d'un crédit-cadre pluriannuel pour cette même industrie.

Les deux responsables auditionnés ont souligné que la politique d'acquisition s'est modifiée depuis 2002. Par le passé, l'armée choisissait un système d'arme et dans la plupart des cas, elle l'hélicé. Le système devait être fabriqué en Suisse afin d'assurer que les compétences suisses soient utilisées et maintenues. Depuis 2002, la nouvelle politique d'acquisition³⁷ prévoit les achats de produits finis, ce qui permet notamment d'éviter des modifications coûteuses. Dans le cadre de cette nouvelle politique, le Conseil fédéral décidait aussi de maintenir la politique de la participation industrielle qui exige des fournisseurs un montant de participation indirecte (offset) égal à la valeur de l'objet acquis. Ceci permet de donner à l'industrie suisse la chance et l'opportunité de développer ses compétences dans le domaine de l'objet acquis ou dans des domaines connexes.

Dans les pays où la Suisse est susceptible d'acquérir de l'armement, on constate que les programmes de développement de systèmes d'armes ont pris une telle dimension qu'ils ne peuvent plus être assumés par une seule entreprise. Ces programmes sont de plus en plus gérés par de grands groupes ou consortiums fortement liés par des participations croisées. La composante nationale joue un rôle encore très grand. A ce titre, on peut relever que l'article 296 du Traité CE donne aux Etats membres la possibilité de déroger aux règles des marchés publics pour les domaines décrétés de défense nationale. Dans la pratique, la majorité des États membres recourent presque automatiquement à la possibilité d'exempter pratiquement tous les marchés d'armement des règles communautaires. Par ailleurs, on constate une pression croissante sur les prix.

Dans ce contexte, la participation d'entreprises suisses à des programmes de mise au point de systèmes d'armes ne peut se faire que si ces entreprises sont impliquées dès le début d'un tel programme. Cette participation est d'autant plus souhaitable que le marché suisse est caractérisé par un petit volume. Pour ce faire, l'industrie a besoin d'une vision à moyen et long terme.

Le système actuel des programmes d'armement comprend de gros désavantages pour l'industrie en raison de l'incertitude totale qui règne jusqu'à la publication du message. A cela s'ajoute une seconde incertitude concernant l'aval parlementaire. La situation est encore aggravée lorsque l'acquisition d'un système est reportée ou refusée. Une industrie qui souhaite être innovatrice et investir dans des technologies porteuses d'avenir ne peut le faire que si elle dispose d'une sécurité de planification

³⁶ Konzept über die mögliche Einführung von rahmenkrediten anstelle von jährlichen Verpflichtungskrediten im Departementsbereich Verteidigung. Rapport de l'état-major de planification de l'armée.

³⁷ Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 29 novembre 2002, op.cit.

minimale. De fait, l'industrie est favorable à l'instauration d'une planification pluriannuelle. En ce sens, un programme d'armement quadrien annuel constituerait une option intéressante. Il correspondrait à la vision à huit ans des entreprises, à savoir une planification assez sûre pour quatre ans ainsi que quatre ans supplémentaires. Il est clair que des modifications peuvent intervenir en cours de route ; l'industriel le sait et est prêt à l'accepter. Cela fait partie des risques.

Une telle démarche pourrait permettre à moyen terme de garantir au moins en partie la montée en puissance, prévue par Armée XXI. Elle permettrait ainsi de répondre à la préoccupation du postulat de la CPS-CN³⁸ adopté par le Conseil national le 3 octobre 2006 qui souhaite le maintien d'une capacité technologique en Suisse afin de garantir la montée en puissance.

Un crédit-cadre aurait aussi, selon l'industrie, l'avantage de clarifier les questions de fond relatives à la stratégie d'abord. Le pire pour l'industrie serait l'instauration d'une politique de « stop and go » qui aurait pour effet d'ébranler la confiance dans les fondements de notre politique de sécurité.

Parallèlement, l'industrie prône un partenariat plus étroit entre elle-même et l'armée. Par le passé, elle était associée de manière plus étroite à la planification d'armement. Le groupe de l'armement et swissmem organisaient conjointement une réunion annuelle qui permettait aux industriels de prendre connaissance de la planification. Ce système a été remplacé par une discussion sur la planification prospective portant sur le 20 prochaines années, ce qui en raison de son caractère vague ne suffit pas. L'industrie plaide pour davantage de transparence. Les premières expériences faites dans le cadre du projet « remplacement partiel de l'avion de combat F-5 Tiger » semblent cependant encourageantes.

2.2.3 Comparaison internationale

La commission a examiné brièvement les systèmes en vigueur dans trois pays.

La France travaille sur la base d'une "loi de programmation militaire" qui couvre une période de six ans et qui concerne aussi bien les dépenses de personnels que les crédits d'équipements. La loi de programmation militaire 2003-2008 prévoit des crédits d'équipements pour l'ensemble de la période de l'ordre de 90 milliards d'euros. Lorsque le gouvernement présente son projet de loi au parlement, il l'accompagne d'un rapport concernant la réalisation de la loi précédente. Depuis 2006, ce processus s'accompagne de la présentation annuelle d'une loi des finances dans le cadre de délibérations sur le budget. Cette loi des finances comprend notamment les autorisations d'engagement demandées chaque année au titre du programme « équipement des forces » ainsi que les crédits de paiements pour l'équipement des forces. Pour terminer, ce sont les services responsables du ministère de la défense qui procèdent à l'analyse du besoin, à la sélection et à l'achat des systèmes d'armes, le parlement ne se prononce qu'au travers de la procédure budgétaire.

En Allemagne, la coalition au pouvoir définit les objectifs stratégiques concernant la Bundeswehr et s'entend sur une planification financière pluriannuelle. Ces éléments jettent les bases pour la planification des dépenses d'investissements y compris les

³⁸ 06.3418 Po. CPS-CN « Commission de la politique de sécurité CN (06.050): Préparer les conditions d'une éventuelle montée en puissance de l'armée ».

acquisitions d'armement. L'analyse du besoin, la sélection et l'achat des systèmes d'armes est effectué par les services du ministère de la défense. Ici aussi, le parlement ne se prononce qu'au travers de la procédure budgétaire.

Une procédure semblable est en vigueur en Autriche. Au début de 2006, le gouvernement autrichien a jugé positive l'introduction d'une planification des dépenses d'armement sur quatre ans, afin d'assurer la continuité et la simplification des acquisitions.

2.2.4 Alternatives examinées en matière d'examen parlementaire

En tenant compte des variantes examinées par l'état-major de planification, la commission note que les modèles suivants entrent en ligne de compte :

- 1) Status-quo, c'est-à-dire un programme d'armement annuel complété par la libération des crédits de paiements dans le cadre de la procédure budgétaire. Ce modèle peut être complété par l'instauration d'une sous-commission permanente chargée de l'examen des programmes d'armement.
- 2) Le Parlement pourrait au début de chaque législature adopter un arrêté fédéral de planification concernant les systèmes d'armes dont il estime l'acquisition nécessaire durant la législature à venir³⁹, ceci sans toutefois y adjoindre une enveloppe budgétaire. Un tel arrêté constituerait avant tout une déclaration d'intention politique au même titre par exemple que le programme de législature du Conseil fédéral. Il permettrait néanmoins de procéder à une discussion de fond au début de la législature. Celle-ci serait suivie de programmes d'armement annuels selon la procédure actuelle.
- 3) L'introduction d'un crédit d'engagement d'une durée de deux ans telle qu'examinée par l'état-major de planification de l'armée⁴⁰.
- 4) Le modèle « Burkhalter » qui comporterait l'introduction d'un crédit-cadre de quatre ans ainsi que quatre tranches de paiements annuelles libérées dans le cadre du budget. Les CdF seraient amenées à se prononcer sur ces tranches lorsqu'elles procèdent à l'examen du budget.
- 5) Le modèle « Burkhalter plus », à savoir un système analogue au modèle 4) mais avec un rôle accru des CPS qui préaviseraient les crédits de paiements dans une procédure de co-rapport systématique à l'attention des CdF. Les CPS pourraient également se réserver la possibilité de déposer directement des propositions dans leur conseil respectif lors du débat sur le budget.

Partant de ces modèles, la commission a souhaité approfondir le modèle 4). Elle a mandaté à cet effet l'état-major de planification de l'armée de lui soumettre un « message en blanc » portant sur un programme d'armement de quatre ans accompagné d'un crédit-cadre de la même durée. L'objectif était de voir concrètement à quoi pouvait ressembler un tel message.

³⁹ L'adoption d'un tel arrêté est prévue par l'article 148 alinéa 4 de la LParl, RS 171.10.

⁴⁰ Voir chapitre 2.2.1.

Partant du constat que le « Plan général » définit les capacités que l'armée doit obtenir dans les prochaines années, l'état-major de planification a élaboré deux variantes :

- a. Un *message quadriannuel basé sur les systèmes*. Il répondrait avant tout à la question de savoir « de quel matériel l'armée a-t-elle besoin ? ». Après avoir dressé un bilan de la période précédente, le message présenterait les principaux éléments du « Plan général » avec une vue à huit ans. S'en suivrait la présentation des points forts de la politique d'investissements pour les quatre années à venir, y compris la liste complète des systèmes dont l'acquisition est prévue durant ce laps de temps, la date d'acquisition prévue ainsi que l'enveloppe financière nécessaire (par exemple l'acquisition de 20 hélicoptères multifonctionnels pour un montant de 300 millions de francs est prévue en 2010). Ce type de message doit être assez précis pour qu'une discussion soit possible.
- b. Un *message quadriannuel basé sur les capacités à acquérir*. Il répondrait avant tout à la question de savoir « comment veut-on renforcer telle ou telle capacité ? », par exemple comment veut-on renforcer la mobilité tactique d'ici à 2011 ? . Un tel message serait structuré de manière similaire sans toutefois entrer en détail sur chaque système. Un tel type de message risque d'être trop peu concret pour permettre une décision. Par ailleurs, il comporte également le risque que les CPS discutent de manière approfondie des capacités et performances que l'on souhaite acquérir et que les CdF discutent de chaque système d'arme lors des délibérations budgétaires.

Indépendamment de la variante choisie, le Conseil fédéral pourrait présenter un message individuel pour les objets d'importance stratégique, que se soit en raison du montant demandé ou de l'importance politique de l'objet. On imagine en effet mal un futur avion de combat être intégré dans un crédit-cadre de quatre ans.

2.3 Propositions de la commission

Arrivée au terme de ses travaux, la commission vous soumet quatre propositions destinées à améliorer la procédure actuelle. Une proposition vise à rendre la discussion en matière de politique de sécurité plus systématique. Trois autres propositions ont trait à l'amélioration de la procédure parlementaire en matière d'acquisition d'armement.

2.3.1 Un rapport de politique de sécurité tous les quatre ans

La commission propose à l'unanimité l'introduction d'un rapport sur la politique de sécurité tous les quatre ans, ceci pour les mêmes raisons que celles évoquées lors des travaux de la première phase⁴¹, à savoir :

- Une discussion une fois par législature permettrait de renforcer le dialogue en matière de politique de sécurité entre le monde politique et l'armée tout en le rendant plus fructueux.

⁴¹ Voir chapitre 1.4.1.

- Une réactualisation régulière du rapport permettrait de mieux structurer le débat, le processus gagnerait en efficacité et en transparence.
- Une discussion régulière sur les fondements de notre politique de sécurité contribuerait à un meilleur ancrage, ce qui lui conférerait une meilleure acceptation et de ce fait une plus grande stabilité.
- Les fondements de la politique de sécurité seraient clairement définis et régulièrement réévalués.

La commission estime que ce n'est pas la tâche du parlement de fixer dans le détail le contenu de ce rapport. Elle souhaite cependant que celui-ci s'inscrive dans la lignée du RAPOLSEC 2000, tout en présentant une vision globale de la sécurité qui ne se limite pas à l'armée et qui tienne notamment compte des risques tels que les risques climatiques, énergétiques ou de santé publique (par exemple grippe aviaire). Les autres instruments de la politique de sécurité devront également être pris en compte. Le rapport devrait par ailleurs contenir un chapitre consacré à l'évolution des armées des pays qui nous entourent.

Le rapport de politique de sécurité devra ainsi examiner les risques et chances qui se posent à notre politique de sécurité, les intérêts et les objectifs de cette politique. Le rapport devra ensuite définir la stratégie à suivre et les instruments à disposition. Pour terminer, il devra analyser les ressources, les éléments de conduite stratégique et conclure par des perspectives. Ce rapport sera la pierre angulaire de la politique de sécurité de notre pays. Chaque instrument développera ensuite sa stratégie en fonction des buts à atteindre. En fonction de l'analyse faite dans son rapport de la politique de sécurité, le Conseil fédéral l'accompagnera d'une présentation des conséquences attendues au niveau de l'armée ainsi que de la stratégie de développement de cette dernière.

2.3.2 Programmes d'armement - maintien du rythme annuel / programme quadriannuel

L'essentiel des travaux de la deuxième phase a été consacré à cette question. A l'issue de la réflexion, la commission vous propose par 17 voix contre 8 de maintenir un rythme annuel pour les programmes d'armement.

2.3.2.1 Proposition de la majorité

La majorité de la commission reconnaît les avantages que l'introduction d'un crédit-cadre de quatre ans aurait pour l'industrie. En revanche, elle n'est pas persuadée qu'une telle démarche serait profitable à l'armée, au contraire. En effet, l'armée de milice vit de sa légitimité auprès de la population. Dans ce contexte, il est crucial qu'une discussion publique ait lieu régulièrement.

Comme cela a été relevé lors des travaux de la première phase, l'introduction d'un crédit-cadre de quatre ans provoquerait, aux yeux de la majorité, un renforcement des compétences de l'exécutif au détriment du législatif. Or le parlement doit pouvoir débattre régulièrement de la politique de sécurité, de la stratégie, de l'armée, de ses missions et de son équipement. Supprimer ce débat ou le réduire contribuerait à n'en pas douter à diminuer l'ancrage de l'armée dans la population.

Le domaine de l'armement est très technique. Il n'est pas possible de comparer un crédit-cadre en matière d'armement avec un crédit-cadre en matière de recherche ou de promotion de la paix. Ceux-ci sont souvent accompagnés d'une décision de base

ou d'une loi qui fixe le cadre du crédit d'engagement de manière précise. Dans le domaine de l'armement, une telle loi n'existe pas. Un rapport de politique de sécurité, même actualisé tous les quatre ans, ne constitue pas selon la majorité un élément suffisant sur lequel s'appuyer.

En matière de politique de sécurité, la différence entre les échelons stratégiques et opérationnels est difficile à établir une fois pour toute : le choix d'un produit ou d'un fournisseur peut avoir parfois une dimension stratégique. Vouloir séparer les deux échelons, comme le propose l'initiative Burkhalter, constitue une illusion. La majorité de la commission estime que, dans la pratique, le parlement continuera à vouloir se prononcer sur certains éléments de type plutôt opérationnels, à l'instar de ce qui s'est fait lors de la discussion sur l'étape de développement 08-11.

La majorité de la commission est persuadée que l'instauration d'un crédit-cadre de quatre ans provoquerait une modification des compétences entre les CPS et le CdF. La procédure de contrôle que préconise l'initiative Burkhalter ne permettrait qu'un contrôle post festum et pousserait le Parlement à intervenir par le biais du budget. Selon la majorité, une telle procédure aurait un triple désavantage :

- (1) Sur le plan institutionnel, elle provoquerait une perte considérable d'influence des CPS, l'accent principal se déplaçant des CPS aux commissions des finances. Ceci est d'autant moins souhaitable que la CPS continuerait à être la commission spécialisée qui fixe le cadre des missions de l'armée alors qu'elle n'aurait quasiment plus rien à dire sur l'attribution des moyens.
- (2) La discussion sur les investissements de l'armée aurait lieu lors du débat sur le budget. Or, lors de ces discussions, ce sont surtout des considérations d'ordre financier qui entrent en ligne de compte. Actuellement l'examen du programme d'armement par les CPS est surtout basé sur des considérations de défense. Par le passé, la CPS-CN s'est à plusieurs reprises opposée à la CdF-CN afin que les considérations d'ordre militaire l'emportent. Avec la procédure prônée par l'initiative Burkhalter, c'est exactement le contraire qui se produirait. Les moyens de l'armée seraient déterminés sur la base de considérations d'ordre quasi-exclusivement financières. Ceci doit être évité à tout prix.
- (3) Accessoirement, une telle démarche contribuerait aux yeux de la majorité à alourdir considérablement le processus d'examen du budget.

Une sécurité de planification absolue n'existe pas. Aux yeux de la majorité, il est légitime que le planificateur ou l'industriel potentiellement concerné recherchent une sécurité appropriée qui leur faciliterait le travail. Selon elle, le système prôné par l'initiative Burkhalter pourrait cependant se retourner contre eux. Ce serait notamment le cas si, après avoir approuvé un crédit-cadre de quatre ans, le parlement procédait à des corrections dans le cadre du budget. Aujourd'hui une insécurité relative fait partie intégrante du système et elle est connue de tous comme une donnée de base ; elle est par conséquent gérable. Sa gestion deviendrait plus aléatoire en cas d'instauration d'un crédit-cadre. La majorité de la commission estime que le système actuel est meilleur que ce qu'il apparaît au premier abord.

La majorité de la commission est d'avis qu'une nouvelle répartition des compétences n'est ni nécessaire, ni souhaitable. Ce dont le système a besoin, c'est

plutôt d'une meilleure vision à long terme de la stratégie et de la planification d'armement.

2.3.2.2 Proposition de la minorité

Minorité (Engelberger, Büchler, Donzé, Eichenberger, Glanzmann, Malama, Müller Walter, Segmüller)

Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM): Art. 106a Programmes d'armement (nouveau)

Al. 1

En règle générale, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale des programmes d'armement sous forme de crédits-cadres couvrant une période de quatre ans.

Al.2

Il remet chaque année aux Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres fédérales un rapport intermédiaire relatif à la réalisation du programme d'armement.

La minorité de la commission souhaite l'introduction d'un crédit-cadre de quatre ans. Plus précisément, elle propose d'adopter la variante 5) combinée avec un message du Conseil fédéral de type b⁴², à savoir l'introduction d'un crédit-cadre de quatre ans. Le message d'armement quadriennuel serait basé sur les compétences à acquérir et fournirait une liste de ces compétences ainsi que les systèmes d'armes dont l'acquisition est prévue de même que l'enveloppe financière attribuée à chaque compétence⁴³. La décision relative au choix du fournisseur et à l'adjudication relèverait du Conseil fédéral.

Comment cela fonctionnerait-il ? Le crédit-cadre est un crédit d'engagement assorti d'un pouvoir de délégation. Une fois le crédit-cadre approuvé, c'est le Conseil fédéral qui libérerait des tranches annuelles sous la forme de crédits d'engagement annuels. Les tranches requises par les crédits de paiements seraient comme aujourd'hui libérés par les Chambres fédérales dans le cadre du budget annuel. Comme c'est le cas aujourd'hui, les crédits de paiements s'étaleraient sur une période plus longue que quatre ans, étant entendu que les projets d'armement s'étalent en général, suivant le type de système, sur une période de deux à huit ans.

Ce modèle comporterait les avantages du crédit-cadre sans trop restreindre les compétences des CPS. Les CPS préaviseraient les crédits de paiements dans le cadre de la procédure d'approbation du budget au travers de co-rapports systématiques à l'attention des CdF. Elles se réserveraient la possibilité de déposer directement des propositions dans leur conseil respectif lors du débat sur le budget.

Les acquisitions importantes, que se soit en raison du montant demandé ou de l'importance politique de l'objet, feraient l'objet d'un message et d'une discussion séparés. Si un objet contenu dans le crédit-cadre polarisait et faisait l'objet de

⁴² Voir chapitre 2.2.4.

⁴³ Par exemple, 950 millions de francs seront attribués à l'augmentation de la mobilité tactique d'ici à 2011. Ce montant englobe l'achat de nouveaux chars pont, de véhicules de transport, la mise à jour des installations d'instruction à la conduite et à l'entraînement pour les conducteurs de véhicules à moteur (Fatran), etc...

polémiques, le Conseil fédéral pourrait le retirer et il ferait alors l'objet d'un message séparé. Par ailleurs, le parlement garderait toute latitude de réduire le crédit-cadre. Si l'acquisition d'un objet contenu dans le crédit-cadre ne s'avérait plus nécessaire, le parlement serait informé de sa non-acquisition.

La présentation du crédit-cadre s'accompagnerait d'une réactualisation du rapport sur la politique de sécurité présentant l'évolution des menaces et, le cas échéant, des missions. Ce système serait assorti d'un renforcement du contrôle parlementaire ; les CPS auraient à se prononcer chaque année sur un rapport relatif à la réalisation des objectifs du programme.

Selon la minorité, cette nouvelle procédure permettrait de remettre clairement les priorités dans le bon ordre : d'abord l'analyse stratégique, puis les décisions d'investissement et non le contraire. Aujourd'hui, on parle trop peu de stratégie et ce sont les programmes d'armement qui influencent l'analyse de la politique de sécurité. L'instrument du crédit-cadre n'empêcherait pas de s'occuper des détails, mais donnerait plus de poids à la discussion stratégique. On reproche souvent à l'exécutif de ne pas avoir de vision globale ; l'introduction d'un crédit quadriannuel permettrait d'y remédier. Par ailleurs, la crainte de perdre des prérogatives ne se justifie pas d'après la minorité. Dans les faits, si la vision stratégique et les principes sont présentés clairement et qu'on peut en discuter de manière approfondie, la procédure y gagne en clarté.

Selon la minorité, la procédure actuelle provoque une politique de « stop and go » qui est nuisible à l'armée et pose des problèmes à l'industrie, ce qui pourrait se révéler dévastateur dans la perspective d'une montée en puissance. La minorité de la commission estime que l'introduction d'un crédit-cadre de quatre ans permettrait d'améliorer sensiblement la situation dans ce domaine.

Aux yeux de la minorité, parler chaque année de l'armée dans le cadre du programme d'armement a pour effet de désécuriser l'opinion publique. Le débat a lieu sur la base du programme d'armement alors qu'il devrait partir d'une analyse générale. Cette manière de procéder nuit à la crédibilité des autorités et en dernier recours à celle de l'armée.

Pour conclure, la minorité tient à relever que l'introduction d'un crédit-cadre pluriannuel pourrait être effectuée sans modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. La loi ne règle pas la périodicité de la présentation des crédits d'engagement à l'Assemblée fédérale. Il serait donc possible de ne le faire qu'une seule fois par législature. L'Assemblée fédérale conserverait ses prérogatives budgétaires puisqu'elle pourrait se prononcer sur les rubriques particulières lors de l'examen du budget.

2.3.3 Une sous-commission selon les cas

En étudiant les possibilités d'amélioration de la procédure actuelle en matière d'examen des programmes d'armement, la CPS-CN a également examiné l'opportunité d'instaurer une sous-commission permanente pour chaque CPS. Cette idée avait été développée dans une initiative parlementaire Schlüer⁴⁴.

Selon les thèses défendues par l'initiant, la CPS doit pouvoir procéder à un examen approfondi de l'ensemble des pièces du dossier. Elle doit pouvoir se faire une idée

⁴⁴ 05.466 Iv. pa. Schlüer « Programme d'armement annuel. Prise des décisions ».

très précise des systèmes d'armes dont l'acquisition est proposée et si nécessaire de la manière dont ont été opérés la sélection et le choix, ainsi que des produits écartés. Pour ce faire, elle doit pouvoir avoir accès aux offres des entreprises, aux cahiers de charges militaires, aux procès-verbaux des différentes réunions, etc. Un tel examen ne peut être confié à une commission dans son entier. En raison de la confidentialité des documents, mais aussi au vu de la surcharge de travail qu'un tel examen occasionnerait, cette tâche pourrait être confiée à une sous-commission permanente.

Si la-commission partage l'avis exprimé ci-dessus et estime que, de cas en cas, il peut s'avérer nécessaire de procéder à un examen plus détaillé de certains points d'un programme d'armement, elle estime cependant qu'un tel examen ne peut, ni ne doit, être fait systématiquement pour chaque programme. Les CPS ne doivent pas se substituer à l'exécutif. La CPS-CN prend par ailleurs acte du refus du Conseil des Etats d'entrer en matière sur cette question⁴⁵. Sur le fond de la question, elle se rallie aux arguments du Conseil des Etats qui ne souhaite pas de facto instaurer deux catégories de membres de la CPS et qui constate qu'il est aujourd'hui déjà possible de suivre étroitement le processus d'acquisition - au besoin au moyen d'une sous-commission ad hoc -, et que la procédure actuelle répond ainsi déjà à l'objectif visé par l'initiative Schlüer.

La possibilité d'instaurer un sous-commission doit rester en main de la commission plénière qui doit pouvoir décider de manière ad-hoc de la meilleure manière d'examiner un programme d'armement et, si elle décide de créer une sous-commission, de lui octroyer un mandat selon les besoins. En conclusion, la CPS-CN renonce à proposer l'instauration d'une sous-commission permanente. En revanche, elle se réserve le droit d'étudier lors de chaque programme d'armement l'opportunité de mettre sur pied une sous-commission ad-hoc, conformément aux dispositions du règlement du Conseil national⁴⁶.

2.3.4 Autres améliorations

Si la majorité de la commission vous propose de renoncer à l'introduction d'un crédit-cadre de quatre ans, elle vous propose en revanche à l'unanimité d'intégrer l'ensemble des documents relatifs à l'armée dans la discussion, ce qui n'est pas le cas actuellement. Une telle approche plus systématique pourrait de l'avis de la commission permettre de remédier aux principales lacunes de la procédure actuelle.

2.3.4.1 Les documents touchés

« Plan général »

Une des principales critiques émise aussi bien par l'initiative Burkhalter que par le DDPS consiste à dire que les CPS interviennent trop tard dans le processus. Elles discutent en effet de projets d'acquisition de systèmes d'armes dans le cadre des programmes d'armement alors que ces projets ont été intégrés au « Plan général » parfois huit ans auparavant et ont déjà été initialisés au travers du budget EEP. La discussion de fond démarre alors que le système d'arme est prêt à l'acquisition et les parlementaires ont parfois l'impression qu'ils ne peuvent alors pratiquement plus que dire « oui » ou « non ».

⁴⁵ Voir à ce sujet le rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats du 1^{er} novembre 2007 ainsi que les délibérations du Conseil des Etats du 19 décembre 2007 à ce sujet, BO 2007 E 1168.

⁴⁶ Art. 14, al. 1 et 2 ; RS 171.13.

Au travers de ses travaux, la CPS-CN s'est rendue compte que le « Plan général » constituait la pierre angulaire du système de planification de l'armée. Elle est d'avis que ce document doit absolument être discuté au sein des CPS au début de chaque législature. Il ne s'agit pas de discuter de l'ensemble du document mais bien plutôt d'en analyser les grands traits, à savoir les capacités à acquérir afin de remplir les objectifs ainsi que les mesures prévues dans les domaines de la doctrine, de l'organisation, de l'instruction, du matériel et du personnel. Cette discussion permettra de replacer les programmes d'armement dans le contexte plus large de la planification des investissements à moyen terme. Les CPS pourront en outre régulièrement se tenir informées des modifications apportées à cette planification en cours de route, ce qui diminuera considérablement l'effet de surprise.

Le « Plan général » est un document de planification qui existe déjà et qui fonctionne sur le principe de la planification roulante. Il n'y a par conséquent pour l'heure pas lieu d'inscrire une obligation de présenter ce rapport dans la LAAM. La CPS-CN va intervenir auprès du DDPS afin que le « Plan général » soit présenté au début de chaque législature. Elle escompte que cette démarche permette d'augmenter considérablement la transparence et d'améliorer sensiblement la procédure.

Les programmes d'armement

Chaque programme d'armement devrait être accompagné d'un état de réalisation des programmes précédents. Un chapitre allant dans ce sens devrait être intégré au message concernant le programme d'armement.

Les documents relatifs au budget (Etat de préparation matérielle de l'armée)

Véritable précurseur des futurs programmes d'armement, le budget Etude de projets, tests et préparation de l'acquisition n'est actuellement examiné que manière sporadique par les CPS. La commission estime que cela doit changer. Une première tentative de confier de manière institutionnelle ce dossier aux CPS avait échoué en avril 2000, suite au refus du bureau du Conseil national. La commission estime que les CPS doivent au minimum examiner ce document dans le cadre de la procédure de co-rapport, comme la CPS-CN l'a fait pour la première fois en 2007. Cette façon de procéder doit devenir systématique. Elle permettra de préparer au mieux les futures acquisitions, augmentera la transparence de la procédure et renforcera la procédure d'approbation.

A l'instar de ce que relève le rapport de la CdG-CN du 23 novembre 2007, la CPS-CN relève que les informations fournies aux parlementaires, et en particulier celles contenues dans les documents sur l'« Etat de préparation matérielle de l'armée », sont difficilement compréhensibles pour des personnes non initiées. En dépit de certaines améliorations, il demeure difficile, sur la base de ces informations, de se faire une idée claire des acquisitions envisagées, de leur but militaire et de leurs liens éventuels avec d'autres projets. La CPS-CN souhaite que le DDPS prenne les mesures nécessaires afin de remédier à ce problème.

Le rapport de controlling selon l'article 149b LAAM

Le rapport de controlling, prévu par l'article 149b LAAM⁴⁷, suit une autre logique : il vise à évaluer si les objectifs de mise en œuvre d'Armée XXI ont été atteints. Il doit être en principe couplé à la législature, ce qui signifie que la remise du rapport à l'Assemblée fédérale doit être effectuée après la clôture de la législature. Le premier rapport a été adopté par le Conseil fédéral le 13 février 2008. A la mi-législature, un rapport intermédiaire avait été remis aux Commissions de politique de sécurité. Il s'agissait-là d'un rapport du DDPS aux commissions de la politique de sécurité. Afin d'éviter la multiplication des rapports, la commission propose de renoncer au rapport intermédiaire de la mi-législature et de concentrer le rapport de controlling sur l'atteinte de objectifs.

2.3.4.2 Les documents non touchés

Le Plan directeur de l'armée

Le Plan directeur de l'armée été établi en 2001⁴⁸ est un document qui définit la manière dont l'armée doit accomplir sa mission – laquelle est définie plus précisément dans le RAPOLSEC 2000 – et fixe son organisation, la doctrine, et le système d'instruction. Il est généralement perçu comme un document statique qui fixe la structure de l'armée pour une longue période. Une modification du plan directeur s'impose en cas de réformes de l'armée en profondeur, comme cela a été le cas lors de la réforme Armée XXI. En revanche, la commission est d'avis qu'un nouveau document ne s'impose pas de manière systématique.

Une intégration de l'ensemble des documents relatifs à l'armée dans la discussion ainsi qu'une meilleure structuration des débats par une approche plus systématique devrait d'une part permettre d'améliorer sensiblement la transparence et d'autre part de renforcer le rôle du parlement et surtout des CPS dans le processus de planification en matière d'acquisition d'armement. Les annexes 1 à 5 du présent rapport donnent une idée de la possible coordination des différentes activités dans les temps.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale

La formulation du nouvel alinéa 2bis de l'article 148 LParl est choisie de manière ouverte par analogie à celle de l'alinéa 3 du même article⁴⁹. La commission souhaite cependant préciser explicitement deux éléments, à savoir que l'actualisation du RAPOLSEC doit être transmise à la mi-législature et que le Parlement prend acte du rapport. La CPS-CN souhaite ainsi que la prochaine actualisation ait lieu à la fin 2009, puis à partir de cette date tous les quatre ans. Une fois le premier rapport présenté selon cette nouvelle formule, le Conseil fédéral devra se tenir à un rythme de

⁴⁷ Article 149b LAAM, RS 510.10.

⁴⁸ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception de l'Armée XXI (Plan directeur de l'Armée XXI) du 24 octobre 2001, FF 2002 926-1011.

⁴⁹ L'article 148, alinéa 3 stipule que « Le Conseil fédéral adresse régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure. ».

quatre ans pour présenter une réactualisation. L'actualisation du RAPOLSEC au milieu de chaque législature a pour avantage que les CPS-CN nouvellement constituées pourront prendre le temps de prendre d'abord acte de l'état de réalisation des objectifs de l'armée (au travers du rapport de controlling) avant de se prononcer sur les grandes orientations en matière de politique de sécurité.

La disposition stipule explicitement que le Parlement prend acte du RAPOLSEC. La commission juge cette précision utile car d'autres formes de décision, notamment l'approbation, ont été examinées et finalement rejetées.

La loi sur le Parlement stipule à son article 28, alinéa 1 lettre a que l'Assemblée fédérale elle débat et prend acte des rapports de planification du Conseil fédéral⁵⁰. Aux termes de l'art. 148, al. 1, LParl, le Conseil fédéral peut adresser d'autres planifications ou rapports à l'Assemblée fédérale pour information ou pour qu'elle en prenne acte. En règle générale, l'Assemblée fédérale prend acte des rapports du Conseil fédéral⁵¹ (etc.). Il y a pourtant des exceptions, par exemple le rapport de gestion et le compte d'État (rapports rétrospectifs) qui sont présentés pour approbation sous la forme d'un arrêté fédéral simple⁵² (art. 145 LParl) ou le message sur le programme de la législature (rapport prospectif) qui est accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple⁵³. Celui-ci définit les lignes directrices de la politique et les objectifs du programme de la législature et qui indique, pour chaque objectif, les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Prévoir une approbation du rapport ne fait de sens que si celle-ci est accompagnée d'un arrêté fédéral simple définissant les grandes lignes de la stratégie à suivre pour mettre en oeuvre la politique de sécurité. La CPS-CN renonce à suivre cette voie. Elle estime que le RAPOLSEC est et doit rester un rapport du Conseil fédéral. Lorsque le Parlement prend acte d'un rapport, il se borne à constater son existence. Il ne l'approuve, ni ne le désapprouve : pour ce faire, il dispose d'autres instruments :

- si le Parlement entend faire savoir qu'il approuve un rapport, il peut le faire *oralement*, dans le cadre des débats devant les conseils ;
- si le Parlement entend faire savoir qu'il désapprouve un rapport (ou certaines parties de celui-ci), il peut le *renvoyer* au Conseil fédéral pour que ce dernier le modifie. Il peut également lui adresser des *motions* porteuses de mandats concrets.

Une procédure d'approbation couplée à l'adoption d'un arrêté fédéral simple avait été évoquée lors de la révision de la loi sur le Parlement en relation avec le rapport sur la politique extérieure de la Suisse. L'idée avait toutefois été abandonnée.

⁵⁰ RS 171.10.

⁵¹ C'est aujourd'hui le cas notamment pour le RAPOLSEC, le rapport sur la politique extérieure de la Suisse, le rapport sur le plan financier, le rapport relatif à la politique menée en matière de réserves obligatoires, etc.

⁵² Conformément à l'art. 145 LParl.

⁵³ Selon l'art. 146, al. 1, LParl.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Le travail de suivi de l'évolution géopolitique et de ses incidences sur notre stratégie est une des tâches essentielles incombant au Conseil fédéral. Cet examen a lieu de manière permanente. La présentation d'un rapport sur la politique de sécurité tous les quatre ans n'occasionnerait qu'un surcroît de travail minime qui serait largement compensé par le fait que les discussions sur la politique de sécurité de notre pays seraient mieux structurées.

4.2 Mise en œuvre

La mise en œuvre pourrait débuter dès le milieu de la législature en cours.

Quant aux autres mesures d'améliorations proposées sous 2.3.4, elles peuvent être introduites par la CPS-CN elle-même sans que cela ne nécessite de modification législative. La commission peut demander elle-même la présentation des documents relatifs à la planification de l'armement, conformément aux considérations du chapitre 2.3.4.

5 Bases légales

5.1 Constitutionnalité et légalité

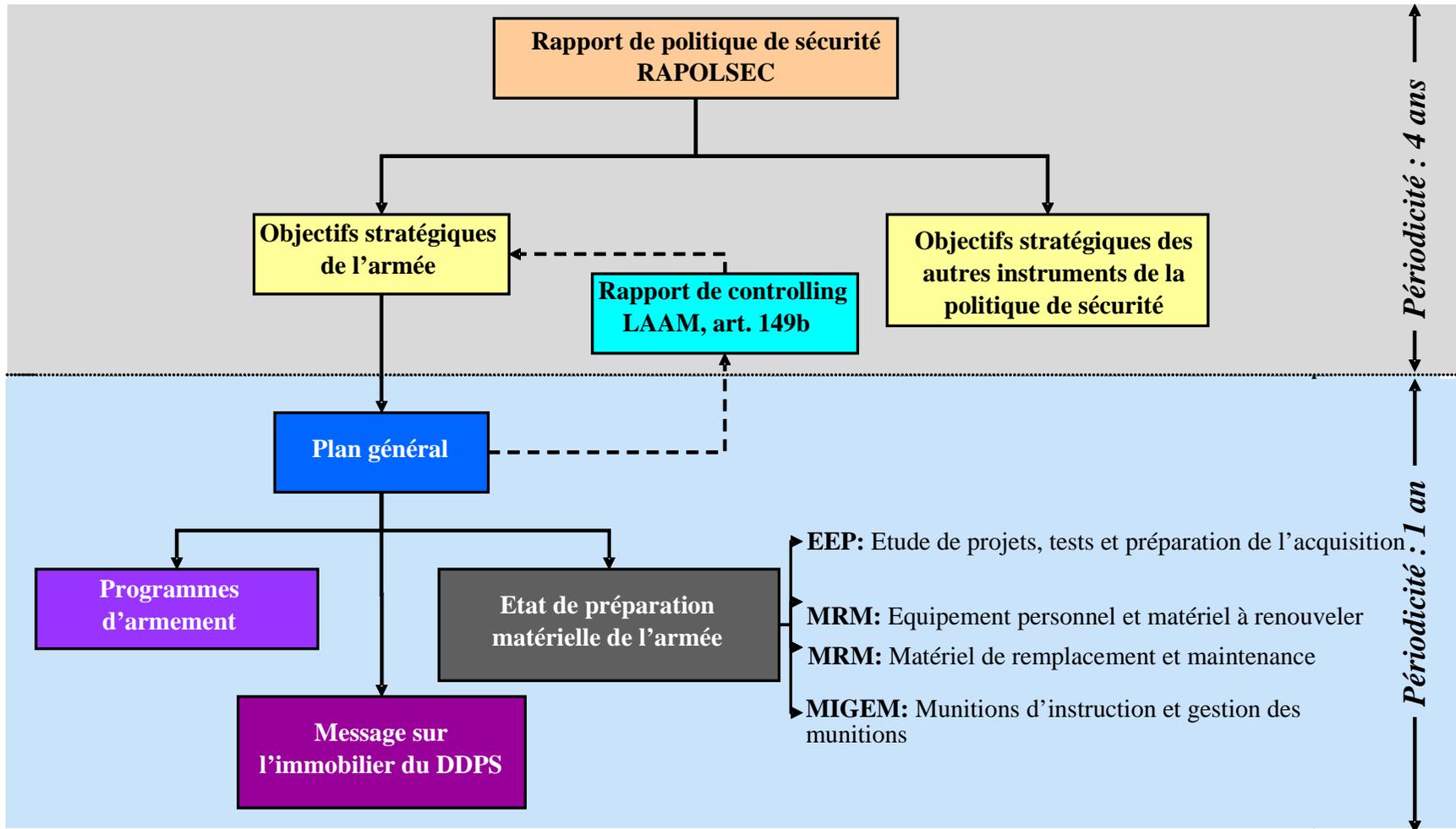
La LParl, dont seul l'art. 148 sera modifié, se fonde sur l'art. l'art. 164, al. 1, let. g, Cst.

L'art. 164, al. 1, let. g Cst. stipule que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales.

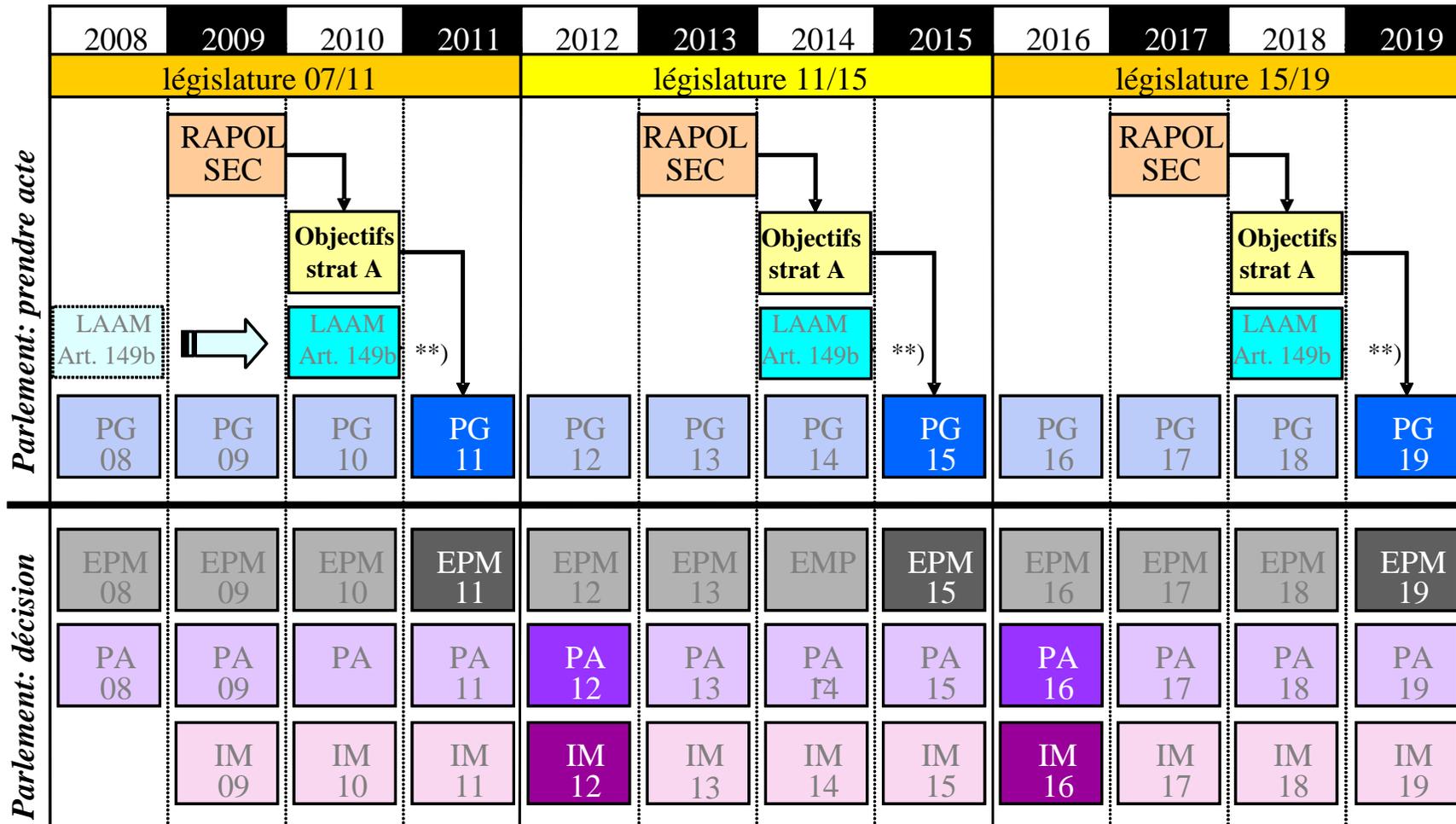
5.2 Forme de l'acte

Il est prévu de modifier directement l'art. 148 LParl en introduisant un alinéa 2bis.

Articulation des différents documents



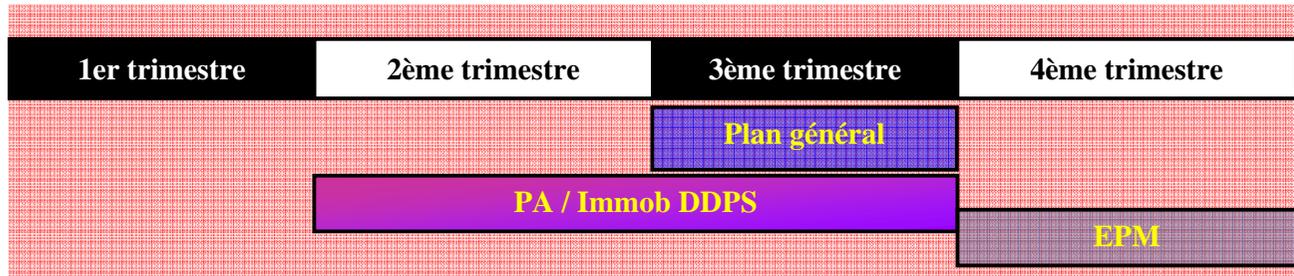
Production des différents documents dans le temps (sur plusieurs législatures)



**) Rapport de controlling selon article 149b LAAM

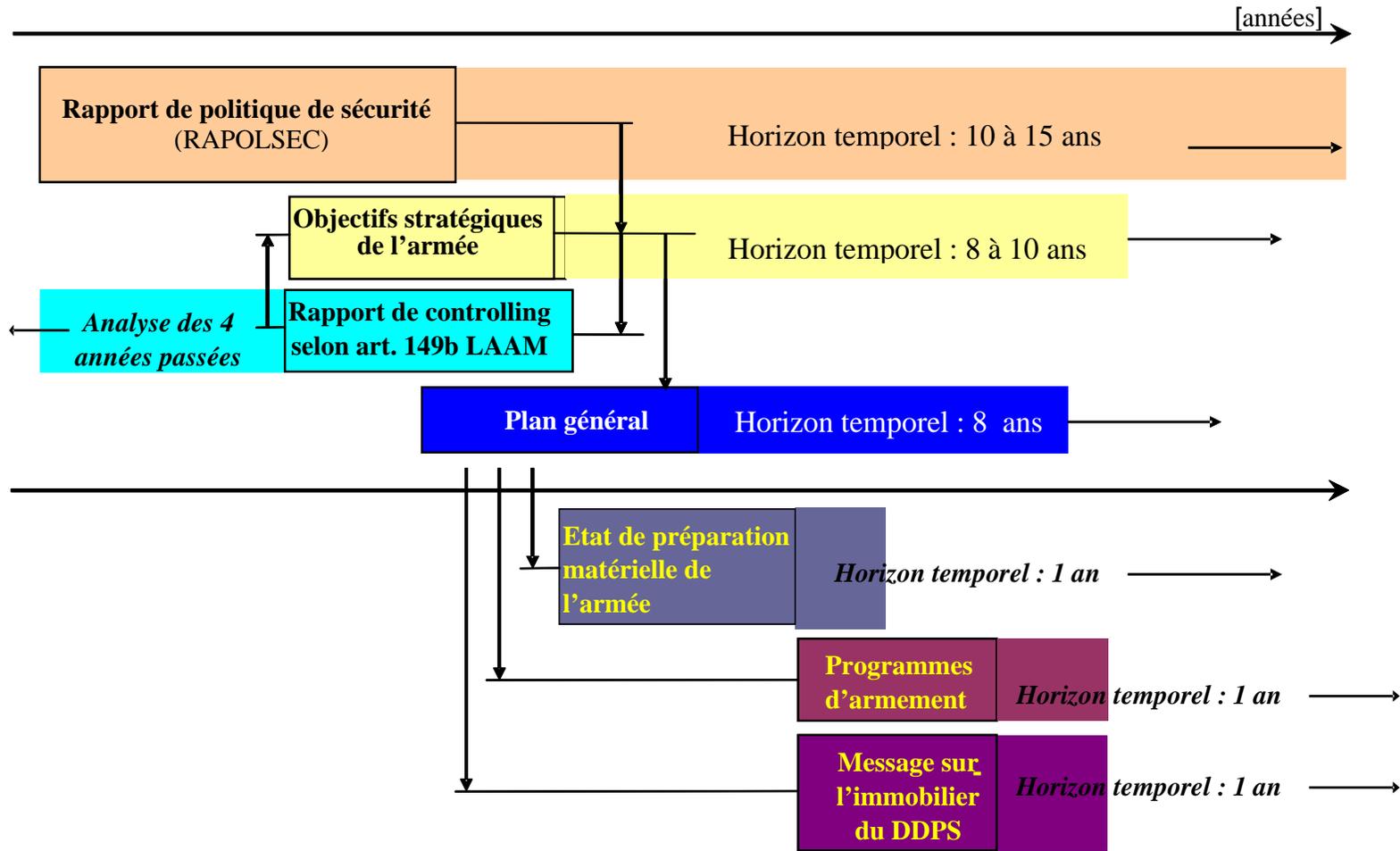
Examen des documents durant une année donnée (ex. 2016)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	législature 07/11			législature 11/15					législature 15/19			
Parlement: prendre acte		RAPOL-SEC	Obj. Strat. armée			RAPOL-SEC	Obj. strat. armée			RAPOL-SEC	Obj. strat. armée	
	Art. 149b	**)	Art. 149b	**)		Art. 149b	**)			Art. 149b	**)	
	PG08	PG 09	PG 10	PG 11	PG 12	PG 13	PG 14	PG 15	PG 16	PG 17	PG 18	PG 19
Parlement: décision	MSA 08	MSA 09	MSA 10	MSA 11	MSA 12	MSA 13	MSA 14	MSA 15	MSA 16	MSA 17	MSA 18	MSA 19
	PA 08	RP 09	RP 10	RP 11	RP 12	RP 13	RP 14	RP 15	RP 16	RP 17	RP 18	RP 19
		IM 09	IM 10	IM 11	IM 12	IM 13	IM 14	IM 15	IM 16	IM 17	IM 18	IM 19

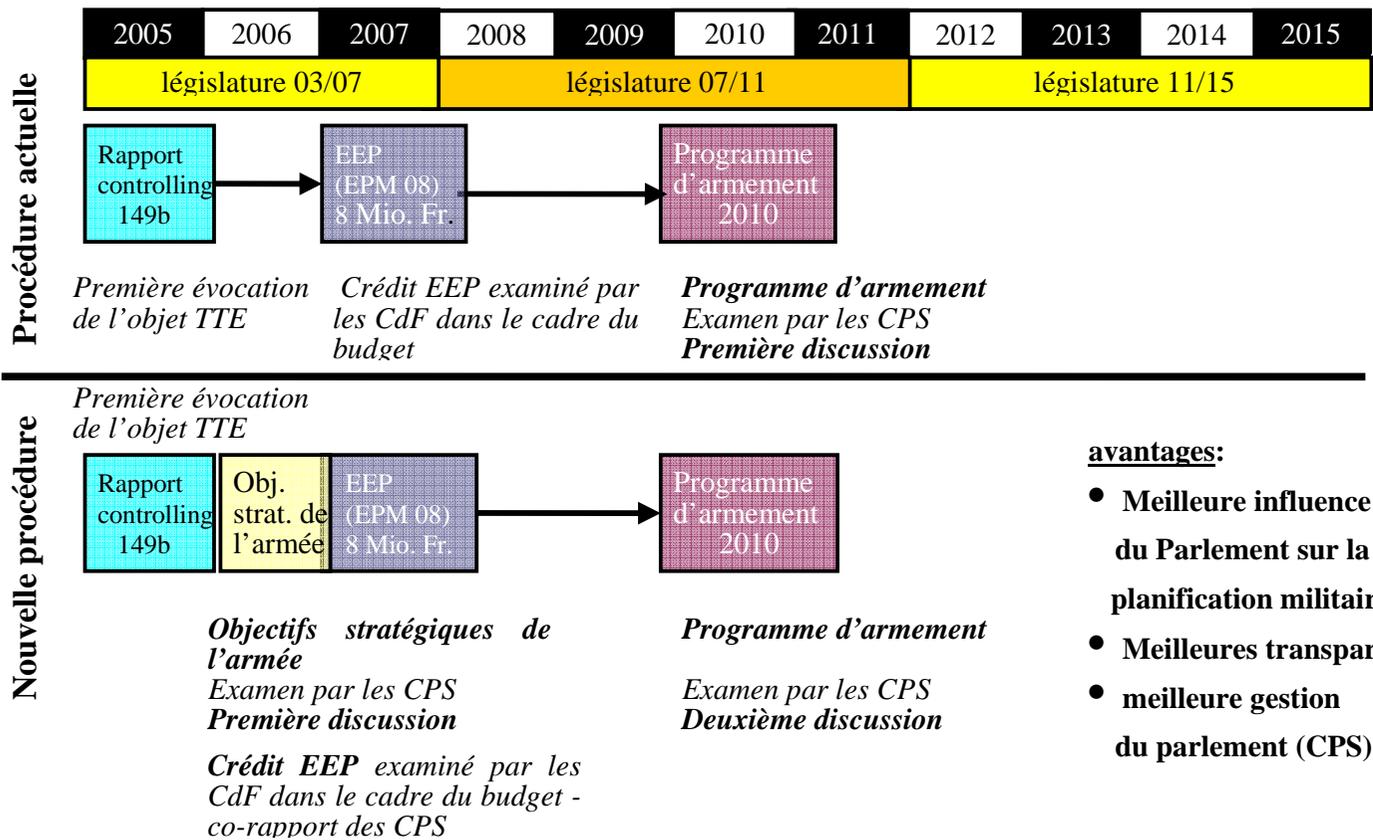


**) Rapport de controlling selon article 149b LAAM

Chronologie des documents



Comparaison des procédures à l'exemple du remplacement de l'avion de combat (TTE)



- avantages:**
- Meilleure influence du Parlement sur la planification militaire
 - Meilleures transparence;
 - meilleure gestion du parlement (CPS).

Glossaire

Rapport de la politique de sécurité

Le Rapport de la politique de sécurité présente une analyse de la situation dans ce domaine. Examinant la stratégie et les mesures visant à garantir la sécurité au sens large de la Suisse, il énonce tous les défis (sans se limiter aux risques de nature militaire) auxquels notre pays est confronté et expose les solutions préconisées.

Le Conseil fédéral soumet ce rapport au Parlement pour qu'il en prenne acte.

Objectifs stratégiques fixés à l'armée

Les objectifs stratégiques fixés à l'armée sont des directives de développement à long terme, fondées sur les aspects du Rapport de la politique de sécurité concernant spécifiquement l'armée.

Après avoir pris acte du Rapport de la politique de sécurité, le Parlement examine ces objectifs, en étroite collaboration avec le DDPS et les Commissions de la politique de sécurité.

Le Conseil fédéral soumet ces objectifs au Parlement pour qu'il en prenne acte.

Rapport de controlling selon art. 149b LAAM

Le Conseil fédéral examine une fois par législature si l'armée a atteint les objectifs stratégiques qui lui ont été fixés. Il élabore ensuite un rapport à l'intention de l'Assemblée fédérale, dont la forme et le fond sont définis par les commissions parlementaires compétentes.

Le Conseil fédéral soumet ce rapport au Parlement pour qu'il en prenne acte.

Plan général (« Masterplan »)

Le Plan général (« Masterplan ») du développement des forces armées et de l'entreprise traduit les projets à long terme découlant du processus de planification de la stratégie par des mesures à plus court terme approuvées dans leur intégralité dans les domaines de mesures « Doctrine », « Entreprise », « Organisation », « Instruction », « Matériel / Infrastructure », « Informatique D » et « Personnel » (salariés et bénéficiaires d'une solde). Il assure également la gestion de ces projets.

Le Plan général couvre une période de huit ans et il est remanié chaque année. Il garantit des résultats cohérents dans la mise en œuvre grâce à la coordination permanente entre les instructions et les résultats de planification. Il génère transparence et sécurité dans la planification.

Programme d'armement (PA)

Chaque année, le Conseil fédéral soumet à l'approbation du Parlement un programme d'armement portant sur les projets en matière d'armement nécessaires au renouvellement des équipements de l'armée à moyen et long terme, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple⁵⁴ sur l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement).

⁵⁴ Non soumis au référendum.

Le programme d'armement inclut⁵⁵ :

- a. le matériel qui est acquis pour la première fois et dont le type a des conséquences importantes pour l'armée ou la Confédération ;
- b. les projets qui dépassent le cadre financier du budget annuel pour l'équipement personnel et le matériel à renouveler, ainsi que celui pour les munitions d'instruction et la gestion des munitions.

Etat de préparation matérielle de l'armée

Le document « Etat de préparation matérielle de l'armée » (EPM) sert de base décisionnelle pour l'approbation par le Parlement des crédits d'engagement pour les quatre positions budgétaires suivantes :

Etude de projets, tests et préparation de l'acquisition

Sont inscrits dans le budget au titre d'études de projets, d'essais et de préparatifs d'achats⁵⁶ :

- a. le matériel dont le chef arm a constaté la maturité du projet d'acquisition et qui doit être acquis au moyen des budgets décrits dans les articles ci-dessous ;
- b. les besoins en matériel qui sont fondés sur un plan, traduits dans des exigences militaires et présentés dans la planification générale et la planification de l'armement.

Matériel de remplacement et maintenance

Le budget du matériel de remplacement et de maintenance inclut⁵⁷ :

- a. les pièces de rechange, les besoins en maintenance et les prestations de service destinées à garantir la disponibilité matérielle opérationnelle durant l'usage ;
- b. les acquisitions de remplacement de groupes et de sous-groupes d'assemblage réparables et les équipements de maintenance et de vérification ;
- c. les prestations de service dans le cadre des modifications, de la gestion de la configuration et de la gestion du matériel.

Equipement personnel et matériel à renouveler

Le budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler inclut⁵⁸ :

- a. l'équipement et l'armement personnels des militaires ;
- b. les remplacements et les acquisitions supplémentaires de matériel, de même que les révisions et transformations complètes ;
- c. le matériel d'importance financière secondaire acquis pour la première fois.

Munitions d'instruction et gestion des munitions

Le budget des munitions d'instruction comprend⁵⁹ :

- a. les munitions qui doivent être acquises ou réacquises pour l'engagement ou l'instruction ;

⁵⁵ RS 514.20, art. 29

⁵⁶ RS 514.20, art. 28

⁵⁷ RS 514.20, art. 32

⁵⁸ RS 514.20, art. 30

⁵⁹ RS 514.20, art. 31

- b. les munitions surveillées, révisées ou stockées dans le cadre des plans spécifiques aux différentes armes ;
- c. le matériel qui est mis hors service ;
- d. les munitions pour les exercices de tir hors du service, qui sont mises à disposition contre facture et dont le produit est porté en compte en réduction des charges (exception au principe du produit brut, prévu à l'art. 31 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances⁶⁰).

Le DDPS est habilité par le Conseil fédéral à proposer, dans le cadre du budget, des crédits d'engagement pour la préparation de l'acquisition, pour le matériel de remplacement et la maintenance, pour l'équipement personnel et le matériel à renouveler ainsi que pour les munitions d'instruction et la gestion des munitions.

Message sur l'immobilier du DDPS

Chaque année, le Conseil fédéral soumet à l'approbation du Parlement un message sur l'immobilier du DDPS, comprenant les crédits d'engagement pour les investissements dans le cadre du portefeuille immobilier⁶¹ du DDPS, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral simple⁶² concernant l'immobilier du DDPS.

⁶⁰ RS 611.0

⁶¹ Le portefeuille immobilier du DDPS comprend tous les immeubles utilisés et gérés par le DDPS pour le SG DDPS, le Groupement Défense, la protection de la population et armasuisse. N'y sont pas inclus les ouvrages de protection civile appartenant aux cantons et aux communes.

⁶² Non soumis au référendum.

Table des matières

1 Genèse du projet	3
1.1 Les documents de base relatifs à la politique de sécurité	3
1.2 L planification et l'acquisition d'armement - le système actuel	5
1.3 Examen par le Parlement	7
1.3.1 Les documents de bases relatifs à la politique de sécurité	7
1.3.2 La planification et l'acquisition d'armement	7
1.4 Travaux de la CPS-CN (1 ^{ère} phase)	8
1.4.1 Considérations concernant l'initiative du Groupe V	8
1.4.2 Considérations concernant l'initiative Burkhalter	10
1.5 Consultation de la CPS-CE	11
2 Grandes lignes du projet	11
2.1 Travaux de la deuxième phase	11
2.2 Enseignements de la deuxième phase	14
2.2.1 Audition du chef de l'état-major de planification de l'armée	14
2.2.2 Audition de représentants de l'industrie	16
2.2.3 Comparaison internationale	17
2.2.4 Alternatives examinées en matière d'examen parlementaire	18
2.3 Propositions de la commission	19
2.3.1 Un rapport de politique de sécurité tous les quatre ans	19
2.3.2 Programmes d'armement - maintien du rythme annuel / programme quadriannuel	20
2.3.2.1 Proposition de la majorité	20
2.3.2.2 Proposition de la minorité	22
2.3.3 Une sous-commission selon les cas	23
2.3.4 Autres améliorations	24
2.3.4.1 Les documents touchés	24
2.3.4.2 Les documents non touchés	26
3 Commentaire des dispositions	26
3.1 Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale	26
4 Conséquences	28
4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel	28
4.2 Mise en œuvre	28
5 Bases légales	28
5.1 Constitutionnalité et légalité	28
5.2 Forme de l'acte	28
Annexe 1 Articulation des différents documents	29
Annexe 2 Production des différents documents dans le temps (sur plusieurs législatures)	30
Annexe 3 Examen des documents durant une année donnée (ex. 2016)	31
Annexe 4 Chronologie des documents	32

Annexe 5 Comparaison des systèmes à l'exemple du remplacement de l'avion de combat (TTE)	33
Annexe 6 Glossaire	34
Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (LPArl) (<i>projet</i>)	39