Sélection d'article sur la politique suisse

processus

Message sur l'armée 2024 (MCF. 24.025)

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Lévêque, Antoine

Citations préféré

Lévêque, Antoine 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Message sur l'armée 2024 (MCF. 24.025), 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 09.08.2025.

Sommaire

Chronique générale	1
Armée	1

Abréviations

VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
BIP	Bruttoinlandsprodukt
MWST	Mehrwertsteuer
armasuisse	Officie fédérale de l'armement

DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
PIB	Produit intérieur brut
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
armasuisse	Bundesamt für Rustung

Chronique générale

Armée

Armée

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 14.02.2024
ANTOINE LÉVÊQUE

Le **message sur l'armée 2024** du Conseil fédéral tient compte de la volonté du Parlement d'augmenter les dépenses de l'armée – pour faire en sorte qu'elles représentent 1 pour cent du PIB d'ici à 2030 – et de la décision du Conseil fédéral de repousser cette échéance à 2035. Il est prévu que les dépenses de l'armée augmentent de 3 pour cent en 2025 et en 2026 et de 5,1 pour cent en 2027. Ce message détermine la manière dont l'armée devra se développer dans les 12 prochaines années. Puisqu'il s'agit du début de la législation, la vision présentée dans le message est relativement large et ne se limite pas à 2024. Le message est organisé autour de cinq axes principaux, dont chacun correspond à un arrêté fédéral.

Il s'agit avant tout de garantir la sécurité de la population et des infrastructures stratégiques du pays en identifiant les menaces auxquelles la Suisse pourrait être confrontée dans les années à venir. Le Conseil fédéral a ainsi déterminé l'orientation que devrait prendre l'armée en envisageant trois types de menaces. La plus réaliste correspondrait au maintien ou à l'intensification d'une situation stratégique préoccupante non loin du territoire helvétique, la seconde au déclenchement d'un conflit hybride accompagné ou suivi par de potentielles attaques conventionnelles et la troisième à la possibilité d'une intervention militaire de grande ampleur sur le sol suisse. Le Conseil fédéral estime que l'armée doit dédier la plus grande partie de ses efforts à l'anticipation des menaces qu'il serait possible d'apparenter au deuxième scénario envisagé. Mais il reconnaît que « vu les moyens financiers disponibles, des concessions devront être faites sur le niveau de capacités ».

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral propose au Parlement de voter un arrêté fédéral relatif aux valeurs-cibles pour l'orientation de l'armée d'ici à 2035 afin de développer les capacités logistiques de l'armée en renforçant son système de conduite et de mise en réseau ainsi que son dispositif de renseignement intégré. Il s'agit également d'améliorer « les effets obtenus contre des cibles au sol, des cibles aériennes ainsi que dans le cyberspace et l'espace électromagnétique ».

Le deuxième pilier du message sur l'armée 2024 concerne l'acquisition de matériel pour la période 2024 à 2027. D'après le Conseil fédéral, l'arrêté fédéral conçu à cet effet « permettra de combler une partie des lacunes de capacités et d'équipement » de l'armée, puisqu'il prévoit l'allocation d'un crédit d'engagement de CHF 3,52 milliards, dont la majeure partie servira à couvrir des frais liés à l'équipement personnel et au renouvellement du matériel. Parmi les acquisitions programmées par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) figurent notamment « des radars semi-stationnaires pour la surveillance de l'espace aérien intermédiaire et supérieur ainsi que des moyens de défense aérienne sol-air de courte portée ».

Le troisième volet de ce message sur l'armée concerne le programme d'armement 2024. Il permettra de renouveler certaines des infrastructures informatiques de l'armée – donnant à l'armée les moyens de lutter plus efficacement contre les cyberattaques –, d'acquérir des nouveaux missiles de longue portée, de développer le système de contrôle de l'espace aérien grâce à l'acquisition de radars semi-stationnaires et de maintenir en état les avions d'entraînement PC-7. Le montant alloué à l'acquisition d'engins guidés sol-sol s'élève à CHF 210 millions, alors qu'il est prévu de dépenser CHF 70 millions pour l'entretien des avions PC-7 et 40 millions pour développer la protection du cyberspace.

Le quatrième arrêté fédéral présenté dans le message est lié au programme immobilier du DDPS pour l'année 2024. Il y est notamment fait mention du projet de construction d'un nouveau centre de calcul qui sera utilisé à des fins purement militaires et des travaux qui auront cours sur les places d'armes de Frauenfeld et de Bière. Il est ainsi prévu d'allouer CHF 483 millions pour la construction du nouveau centre de calcul, CHF 93 millions pour la rénovation de la place d'arme de Frauenfeld et CHF 46 millions pour celle de la place d'arme de Bière.

Le dernier élément dont le message fait état est le plafond des dépenses de l'armée prévu pour les années 2025 à 2028. Alors que sa portée était auparavant plus restreinte, il concerne à présent le Groupement Défense ainsi qu'armassuisse dans son ensemble. Il s'élève à CHF 25,8 milliards.

A la suite de la présentation du message par la conseillère fédérale Amherd, la presse s'est surtout intéressée aux problèmes de financement de l'armée, puisqu'il a été annoncé au début du mois de février que des investissements d'une valeur de 1,4

milliards de francs devaient être différés. Pour la NZZ, il était évident que « dieses Mal standen Bundesrätin Viola Amherd sowie die Armeespitze besonders im Fokus. Nachdem die Schweizer Armee jahrzehntelang in weiten Teilen kaputtgespart worden ist, soll sie so schnell wie möglich wieder nach-gerüstet werden », alors que la Liberté a estimé que l'« opération de déminage » tentée par Viola Amherd s'est soldée par un « échec ».¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 14.06.2024
ANTOINE LÉVÊQUE

A la suite des débats au Conseil des Etats, la Commission des finances du Conseil national(CdF-CN) a présenté la manière dont elle souhaitait que l'**armée soit financée dans les prochaines années**. Si elle a soutenu l'augmentation du plafond des dépenses de l'armée à CHF 4 milliards prévue par le Conseil fédéral, elle a fustigé la décision du Conseil des Etats de diminuer le montant alloué à un large éventail de secteurs d'activité de la Confédération pour financer cette hausse du plafond des dépenses militaires. L'augmentation du plafond des dépenses voulue par le Conseil des Etats permet d'élever le budget de la défense à 1 pour cent du PIB d'ici à 2030, alors que le Conseil fédéral s'était résolu à le faire d'ici à 2035. Les membres de la CdF-CN ont notamment critiqué la manière dont le Conseil des Etats envisage de financer cette augmentation du plafond des dépenses de l'armée, puisque la commission des finances du Conseil des Etats (Cdf-CE) n'a pas été consultée avant que les sénatrices et sénateurs ne décident de ces coupes.

A la place des mesures envisagées par le Conseil des Etats, la **CdF-CN** a proposé, dans un rapport écrit avec la commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN), de financer l'**augmentation du plafond des dépenses de l'armée** en diminuant la part de l'impôt fédéral direct versée aux cantons. La commission a proposé que cette mesure soit prise dans le cadre d'une décision de principe et de planification. Elle a également estimé qu'il serait nécessaire de mettre en place un système de réduction des montants alloués à la coopération internationale et de diminution des charges liées au personnel de la Confédération, afin d'accorder plus de moyens à l'armée. Une minorité de la commission – dont la proposition a été rejetée par 14 voix contre 10 – a estimé qu'il était plus opportun de faire mention des domaines dans lesquels ces compensations seraient effectuées dans des arrêtés fédéraux séparés. Une autre proposition de minorité, rejetée par 16 voix contre 8 et 1 abstention, demandait que l'augmentation du plafond des dépenses de l'armée soit uniquement financée par des recettes supplémentaires.

Par ailleurs, la majorité des membres de la CdF-CN a proposé de diminuer les dépenses d'exploitation de l'armée afin d'accorder plus de place aux investissements d'armement. D'après les membres de la commission, cette nouvelle répartition devrait être mise en place de manière progressive, pour atteindre CHF 500 millions en 2028.

Une minorité de la CdF-CN, dont la proposition a été rejetée par 15 voix contre 9 et 1 abstention, jugeait excessif le projet du Conseil des Etats d'élever le plafond des dépenses de CHF 4 milliards et estimait nécessaire de limiter l'augmentation du plafond des dépenses à CHF 2.8 milliards. Une autre minorité, dont la proposition a été rejetée par 16 voix contre 9, s'opposait à la décision du Conseil des Etats de faire passer le plafond des dépenses à CHF 29.8 milliards et voulait suivre le projet initial du Conseil fédéral, qui proposait que le plafond des dépenses soit fixé à CHF 25.8 milliards. Enfin, une proposition de minorité, rejetée par 17 voix contre 8, demandait quant à elle de réduire le plafond des dépenses de 1.4 pour cent.

Par ailleurs, la commission a approuvé le **projet d'arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel de l'armée 2024** par 17 voix contre 8, alors qu'une minorité souhaitait diminuer de 10 pour cent les crédits d'engagement relatifs à l'acquisition de matériel militaire.

En ce qui concerne l'arrêté fédéral sur le programme d'armement 2024, la CdF-CN s'est rangée derrière la proposition du Conseil des Etats et a voté en faveur d'un crédit d'engagement de CHF 660 millions pour l'acquisition de systèmes de défense sol-air de moyenne portée. Une minorité y était opposée et souhaitait que le projet initial du Conseil fédéral, qui prévoyait un crédit d'engagement de CHF 490 millions, soit mis en œuvre.²

Les sénatrices et sénateurs ont **débatu** du **message sur l'armée 2024** du Conseil fédéral. Parmi les décisions prises par les membres de la chambre haute, l'une des plus controversées a été l'augmentation du **plafond des dépenses** de CHF 4 milliards. En effet, dans son message, le Conseil fédéral proposait que le plafond des dépenses s'élevât à CHF 25.8 milliards pour 2025-2028, mais une majorité des conseillères et conseillers aux Etats a décidé de faire passer ce montant à CHF 29.8 milliards, malgré l'opposition de la gauche. Ce changement a été accepté par 27 voix contre 17 et une abstention. La conseillère aux Etats lucernoise Andrea Gmür (centre), qui s'exprimait au nom de la commission, a justifié cette augmentation du plafond des dépenses en arguant que le contexte géopolitique actuel était particulièrement tendu et que de nombreux Etats européens avaient eux aussi augmenté les moyens qu'ils accordaient à leurs forces armées.

L'un des autres points de friction entre membres du **Conseil des Etats** a été la question d'une éventuelle compensation des montants alloués à l'armée par une diminution des investissements dans d'autres domaines d'action de la Confédération. Au grand dam de la gauche, une proposition du PLR, qui demandait de compenser les CHF 4 milliards supplémentaires dédiés à l'armée par des baisses d'investissement dans la coopération au développement, dans les charges liées au personnel du DDPS ainsi que dans celles du Groupement défense et d'Armassuisse a été acceptée par 24 voix contre 18 et 3 abstentions. Les élus de gauche, notamment le sénateur genevois Carlo Sommaruga (ps), ont tenté en vain de convaincre leurs collègues qu'une diminution du montant alloué à l'aide au développement nuirait à la réputation de la Suisse.

Par ailleurs, la majorité des membres du Conseil des Etats a décidé d'ajouter un crédit d'engagement de CHF 660 millions pour l'acquisition de matériel de défense sol-air de moyenne portée. Andrea Gmür a défendu cette initiative en affirmant que la Suisse était en retard en ce qui concerne l'acquisition de matériel permettant de lutter contre les drones armés. Malgré l'opposition de la conseillère fédérale chargée de la défense, Viola Amherd, qui a indiqué aux parlementaires que la Confédération n'avait actuellement pas les moyens financiers de procéder à cette acquisition, les élu.e.s de la chambre haute ont décidé, par 31 voix contre 14 et aucune abstention, de **voter pour ce crédit d'engagement** supplémentaire. Les autres crédits d'engagement prévus pour 2024 n'ont fait l'objet d'aucun débat.³

Les membres de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (**CPS-CN**) ont examiné le **message sur l'armée 2024** du Conseil fédéral ainsi que les **arrêtés fédéraux** qui sont associés à ce document. La question du plafond des dépenses, que les membres de la CPS-CN ont décidé de faire passer de CHF 25.8 milliards à CHF 29.8 milliards, a été au cœur des débats en commission. En effet, pour financer cette augmentation, les parlementaires siégeant à la CPS-CN ont décidé de privilégier la création d'un fonds temporaire pour l'armée à l'idée de compenser ces dépenses en réduisant les montants alloués à d'autres domaines d'activité de la Confédération. Les membres de la CPS-CN ont soutenu cette nouvelle solution par 12 voix contre 12 et la voix prépondérante de la présidente. En raison d'un résultat aussi serré, les membres de la CPS-CN ont finalement décidé de rejeter l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses par 15 voix contre 8 et 1 abstention. Cela correspond à une non-entrée en matière, bien que la CPS-CN ait décidé de proposer aux membres du Conseil national de débattre des deux options envisagées en ce qui concerne le financement de la hausse du plafond des dépenses, pour lui laisser la possibilité d'entrer en matière sur cet arrêté fédéral.

Les membres de la CPS-CN ont décidé que le fonds destiné à garantir l'augmentation du plafond des dépenses devait être financé par des prêts d'un maximum de CHF 10 milliards, remboursables d'ici à 2045 à partir du budget de l'armée. Les parlementaires estiment par ailleurs qu'il est nécessaire d'alimenter ce fonds grâce à la vente de matériel militaire, grâce à la vente de biens immobiliers ou grâce à des mesures d'économie mises en place par le Département de la défense (DDPS).

Les membres de la CPS-CN ont également débattu de l'arrêté fédéral sur les valeurs-cibles de l'armée. Il s'agit de l'arrêté fédéral qui détermine les priorités de l'armée pour les années à venir. La commission a proposé par 21 voix contre 4 et aucune abstention d'inclure le domaine de l'espace aux valeurs-cibles déterminées dans l'arrêté fédéral qui lui est dédié. Par ailleurs, les membres de la CPS-CN ont également estimé, par 13 voix contre 12 et 0 abstention, qu'il était nécessaire de développer les capacités et le dispositif de protection des systèmes de communication utilisés par l'armée. Lors du vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral sur les valeurs-cibles a été approuvé par 10 voix contre 7 et 8 abstentions.⁴

Après l'examen du message sur l'armée 2024 par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN), le Conseil national a pris position sur cet objet. S'exprimant au nom de la CPS-CN, le conseiller national Jean-Luc Addor (udc, VS) a d'abord rappelé à ses collègues que le Conseil des Etats, la Commission des finances du Conseil national (CdF-CN) et la CPS-CN n'étaient pas d'accord sur la manière de procéder au financement des futures dépenses de l'armée. Pour la CPS-CN, il s'agirait soit d'établir un mécanisme de compensations composé de cinq variantes, soit de créer un fonds d'une valeur de CHF 10 milliards afin que les dépenses de l'armée représentent 1 pour cent du PIB d'ici à 2035. L'élu valaisan a rappelé que seule cette deuxième option avait été acceptée par une très faible majorité des membres de la commission. C'est pourquoi la commission a non seulement proposé le rejet de l'arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses, mais aussi «une variante subsidiaire d'adhésion à la version du Conseil des Etats» dans le cas où le Conseil national voterait tout de même en faveur de cet objet.

Par la suite, le conseiller national Jacques Nicolet (udc, VD), qui s'exprimait au nom de la CdF-CN, a indiqué aux parlementaires que sa commission proposait aux conseiller.ère.s nationaux.ales de soutenir l'arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel de l'armée. La CdF-CN leur recommande de voter en faveur d'un crédit d'engagement d'une valeur de CHF 660 millions pour acquérir un système de défense sol-air de moyenne portée, soutient l'augmentation du plafond des dépenses de CHF 4 milliards proposée par la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-CE) et souhaite réduire de CH 500 millions les dépenses d'exploitation de l'armée afin d'acquérir plus d'armement. Le conseiller national Nicolet a appelé ses collègues à «entrer en matière sur ce projet» et à voter en faveur de toutes les modifications proposées par la CdF-CN.

De son côté, Fabien Fivaz (vert-e-s, NE), qui avait déposé en commission une proposition de minorité demandant de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral sur les valeurs-cibles de l'armée, a déclaré s'opposer à cet arrêté fédéral notamment parce que les scénarios de menace envisagés par le Conseil fédéral avaient été mal conçus et étaient trop flous pour permettre à l'armée de prendre des décisions stratégiques importantes. D'autres parlementaires, tels que Martin Candinas (centre, GR) ont également présenté les propositions de minorité qu'ils avaient déposées en commission. Celle de Martin Candinas et de ses collègues du Centre, visait à soutenir le plafond des dépenses prévu au départ par le Conseil fédéral, alors que la majorité de la commission a décidé de le relever de CHF 4 milliards. Il s'agissait de respecter les règles du frein à l'endettement en finançant les dépenses supplémentaires de l'armée grâce à la création d'un fonds de CHF 10 milliards. En effet, selon le conseiller national grison, «würde uns als Parlament auch den grösstmöglichen politischen Spielraum für die Budgets der nächsten Jahre geben». Il a toutefois avoué ne pas avoir compris pourquoi le PS et les Vert-e-s, qui avaient soutenu l'idée d'un fonds pour financer les dépenses supplémentaires de l'armée, s'étaient tout de même opposés au plafond des dépenses proposé par le Conseil fédéral. Par la suite, la conseillère nationale Priska Seiler Graf (ps, ZH) a tenté de clarifier la position de son parti. Elle a ainsi affirmé que les socialistes entreraient en matière sur l'ensemble des arrêts fédéraux soumis au vote, donc aussi sur l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses. A cet égard, elle a tenu à indiquer que son parti serait prêt à soutenir une augmentation des dépenses de l'armée, mais seulement si celles-ci devaient s'inscrire dans le cadre du fonds proposé par le Centre. Elle n'a pas hésité à indiquer à ses collègues qu'il s'agissait là, pour le PS, d'un «sehr, sehr grosser Schritt».

Comme le groupe socialiste, le groupe libéral-radical et le groupe du Centre ont décidé d'entrer en matière sur tous les objets rattachés au message sur l'armée. S'exprimant au nom du PLR, la conseillère nationale Jacqueline de Quattro (plr, VD) a ainsi affirmé que le contexte géopolitique actuel était marqué par un retour de «la loi du plus fort». C'est ce qui l'a conduite à affirmer que le PLR validait toutes les dépenses prévues par le Conseil fédéral dans le cadre de ce message sur l'armée. Pour le PLR, l'augmentation du budget de la défense est légitime si des économies sont faites dans d'autres domaines d'activité de la Confédération. La conseillère nationale Isabelle Chappuis (centre, VD), qui s'exprimait au nom du Centre, a tenu des propos en partie similaires à ceux de sa collègue du PLR, puisqu'elle a indiqué que l'augmentation des moyens de l'armée était justifiée en raison du fait qu'il y aurait aujourd'hui «114 guerres dans le monde, dont une en Europe».

S'exprimant au nom du groupe des Vert-e-s, le conseiller national Gerhard Andrey (vert-e-s, FR) a quant à lui indiqué que son parti était opposé à l'augmentation des sommes dont disposerait l'armée pour les prochaines années. Il a rappelé la posture pacifiste de son parti. En outre, il a dénoncé la course aux armements à laquelle la Suisse, comme d'autres pays européens, se livre depuis le début de la guerre en Ukraine. Pour le député, le réarmement ne serait pas le seul moyen d'assurer la sécurité

de la Suisse. Les autorités devraient en effet se préparer à faire face à d'autres menaces, telles que les cyberattaques, la désinformation ou les pandémies. L'élu fribourgeois a par ailleurs indiqué ne pas comprendre pourquoi les moyens financiers de l'armée seraient augmentés à un moment où tous les autres domaines d'activité de la Confédération doivent faire des économies.

Prenant la parole pour défendre la position du groupe UDC, le conseiller national Thomas Hurter (udc, SH) a salué ce message sur l'armée, en affirmant notamment qu'il était heureux que le Parlement puisse débattre des valeurs-cibles de l'armée pour les années à venir. Il a jugé positif le fait que ce message sur l'armée soit plus ambitieux que les précédents, bien que cela soit en grande partie dû à des changements d'ordre géopolitique en Europe. L'UDC s'est donc prononcée en faveur des cinq arrêtés fédéraux présents dans le message. A cet égard, Thomas Hurter a indiqué que son parti soutenait l'augmentation de CHF 4 milliards du plafond des dépenses proposée en commission. Il a par ailleurs appelé ses collègues à voter pour une minorité déposée par le conseiller national Michael Götte (udc, SG) qui visait à permettre un meilleur suivi des valeurs-cibles élaborées par le Conseil fédéral. Il a par ailleurs affirmé que l'UDC ne soutiendrait pas la mise en place d'un fonds pour financer les dépenses supplémentaires de l'armée.

Finalement, la ministre de la défense Viola Amherd a appelé les membres du Conseil national à entrer en matière sur tous les arrêtés fédéraux contenus dans le message sur l'armée et à rejeter toutes les propositions de non entrée en matière. Elle a par ailleurs indiqué que l'importance particulière portée aux orientations stratégiques de l'armée pour les années à venir se basait sur la recommandation d'un groupe d'expert.e.s qu'elle avait mandaté.e.s en 2019. Ces expert.e.s ont proposé que le Parlement joue un plus grand rôle dans les débats relatifs aux grandes orientations de l'armée et à ses moyens. Elle a aussi justifié l'augmentation des moyens de l'armée proposée dans cet arrêté fédéral en se référant au contexte géopolitique actuel.

Lors du vote, les conseiller.ère.s nationaux.ales ont accepté d'entrer en matière sur tous les arrêtés fédéraux. La minorité Fivaz – défendue par les partis de gauche – , qui demandait de ne pas entrer en matière sur l'arrêté relatif aux valeurs-cibles de l'armée jusqu'en 2035 a donc été rejetée par 129 voix contre 59 et 1 abstention. Le Conseil national a par ailleurs suivi la recommandation de la CdF-CN – allant à l'opposé de ce que préconisait la majorité de la CPS-CN – et a décidé par 167 voix contre 23 et aucune abstention d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses pour 2025–2028. Seuls les Vert-e-s se sont opposés à l'entrée en matière sur cet objet.

Lors du vote qui a suivi la discussion par article, les membres du Conseil national ont accepté presque toutes les propositions de majorité élaborées en commission relativement à l'arrêté fédéral sur les valeurs-cibles de l'armée. Les conseiller.ère.s nationaux.ales se sont par la suite alignés par 124 voix contre 59 et aucune abstention sur ce que proposait la CdF-CN en ce qui concerne l'arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel de l'armée. La minorité était composée des partis de gauche. L'objet dans son ensemble a été accepté par 159 voix contre 21 et 4 abstentions. Seul.e.s les députés et députées écologistes se sont opposé.e.s. Par la suite, les conseiller.ère.s nationaux.ales ont suivi les recommandations de la CdF-CN et ont voté en faveur des dispositions élaborées par le Conseil des Etats relativement à l'arrêté fédéral sur le programme d'armement 2024. L'objet dans son ensemble a été adopté par 161 voix contre 22 et 1 abstention. La minorité était composée des Vert-e-s. Le vote en faveur de l'arrêté fédéral sur le programme d'armement 2024 a suscité peu de débats. Les parlementaires ont à nouveau suivi les recommandations de la CdF-CN et de la CPS-CN et ont adhéré aux décisions prises par le Conseil des Etats. L'objet dans son ensemble a donc été approuvé à l'unanimité (deux abstentions). Lorsqu'ils se sont prononcés sur l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses de l'armée, les conseiller.ère.s nationaux.ales ont commencé par soutenir la proposition de la majorité de la CdF-CN et de la CPS-CN en adhérant à la décision du Conseil des Etats de l'augmenter de CHF 4 milliards. Dans le cadre du vote sur cet arrêté fédéral, les parlementaires se sont par la suite déclarés favorables, malgré l'opposition des élus de gauche, à une proposition de minorité de la CPS-CN demandant de compenser les sommes dédiées aux investissements réalisés dans le cadre de ce message sur l'armée par la diminution de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, par les mesures d'efficacité mentionnées plus haut, par une réduction des montants investis dans la coopération internationale et par une baisse des charges de personnel dans l'ensemble des domaines d'activité de la Confédération à part l'armée et armassuisse. L'objet a été renvoyé au Conseil des Etats.⁵

A la suite de l'examen du message sur l'armée 2024 par le Conseil national, des **divergences** concernant deux des cinq arrêtés fédéraux contenus dans cet objet du Conseil fédéral subsistaient entre les chambres. Trois de ces divergences se rapportaient aux lettres e, k et l de l'article 2 du premier arrêté fédéral (valeurs-cibles de l'armée) du **message sur l'armée 2024**. Elles touchaient des questions liées au renforcement des capacités de l'armée dans le «domaine de l'effet dans le cyberspace et l'espace électromagnétique», dans le développement de ses capacités technologiques et logistiques dans le domaine spatial et dans le perfectionnement des «compétences pour la protection de l'intégrité cognitive (et résilience) des individus et de la population dans l'espace cognitif». En ce qui concerne ces trois divergences, les membres du Conseil des Etats ont accepté tacitement de se rallier à la position du Conseil national lorsqu'ils ont une nouvelle fois examiné cet objet.

Ensuite, une autre divergence subsistait par rapport au cinquième arrêté fédéral (plafond des dépenses) contenu dans le message sur l'armée 2024. Cette divergence était liée à la question des mesures de compensation permettant de financer l'augmentation de CHF 4 milliards du plafond des dépenses. S'exprimant au nom de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-CE), la sénatrice lucernoise Andrea Gmür-Schönenberger (centre, LU) a commencé par rappeler à ses collègues que la majorité du Conseil des Etats avait décidé de financer l'augmentation du plafond des dépenses de l'armée par des coupes dans le domaine de la coopération internationale et des mesures d'économie réalisées au sein du Département de la défense (DDPS) et d'armassuisse. Elle a également fait savoir aux conseiller.ère.s aux Etats que le Conseil national avait opté pour une solution différente, à savoir des mesures de compensation axées sur la réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, sur une plus grande efficacité du Groupement défense et d'armassuisse ainsi que sur la réduction du personnel de tous les départements fédéraux. La sénatrice Gmür-Schönenberger a ensuite expliqué que la CPS-CE était aussi arrivée à la conclusion que la manière la plus rapide de financer l'augmentation du plafond des dépenses de l'armée était de procéder à des économies. La majorité de la commission a également estimé qu'il fallait penser à un moyen de garantir des recettes à plus long terme. Pour y parvenir, plusieurs solutions existent selon la CPS-CE, telles qu'une augmentation de la TVA. Enfin, Andrea Gmür-Schönenberger a indiqué que la majorité des membres de la CPS-CE avait considéré que, puisque des discussions relatives à la planification financière de la Confédération étaient aussi à l'agenda de la session d'hiver 2024, il n'était pas nécessaire d'intégrer des mesures de compensation directement dans l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses. En effet, la CPS-CE a estimé que la responsabilité de prendre une décision en matière de planification financière dépassait son champ de compétence. Selon la majorité de la CPS-CE, c'était donc aux commissions des finances des deux conseils («die für die Finanzplanung verantwortlichen Finanzkommissionen») de formuler des demandes dans ce sens. C'est la raison pour laquelle la conseillère aux Etats Gmür-Schönenberger, au nom de la CPS-CE, a demandé à ses collègues de biffer les articles 1b et 1a de l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses. Cette décision avait déjà reçu l'aval de l'intégralité des membres de la CPS-CE. Andrea Gmür-Schönenberger a aussi appelé ses collègues à rejeter une proposition formulée par le conseiller aux Etats Peter Hegglin (centre, ZG), qui voulait augmenter la TVA pour s'assurer que la Confédération puisse réaliser ses acquisitions d'armement. Le sénateur zougais souhaitait que le Conseil fédéral présente au Parlement un projet allant dans ce sens.

Lorsqu'il a pris la parole pour tenter de convaincre ses collègues de se rallier à sa proposition, il a affirmé que le projet de consacrer plus d'argent à la défense était louable, mais qu'une telle initiative devait être réalisée en prenant plus sérieusement en compte les coûts qu'elle engendrerait («kostenbewusster eingesetzt werden»). Il a par ailleurs rappelé que le Conseil national avait déjà pris position dans ce sens et a donc appelé à soutenir – comme l'avait déjà fait le Conseil national – l'article 1a de l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses et à voter pour la proposition qu'il avait lui-même formulée à l'article 1b. Le discours du sénateur Hegglin a suscité l'opposition de plusieurs de ses collègues, tels que Pascal Broulis (plr, VD) qui a estimé qu'il était dangereux de lier le financement de l'armée à la perception d'un impôt («Si l'impôt se tarit, ce qui peut arriver, si l'économie s'écroule et que la TVA est en régression, qui financera l'armée?»).

La ministre de la défense Viola Amherd a conclu la discussion en indiquant que le Conseil fédéral ne prenait pas partie dans les débats liés aux mécanismes permettant le financement des acquisitions de l'armée en matière d'armement, puisqu'une telle décision relevait uniquement de la compétence du Parlement. Elle a ainsi rappelé que son rôle de cheffe du DDPS se limitait dans ce domaine à indiquer «welche Mittel der Armee fehlen, was es braucht und was es kostet».

Lors du vote, la proposition de la CPS-CE l'a emporté face à celle de Peter Hegglin. Le

Conseil des Etats l'a adoptée par 38 voix contre 2 et 5 abstentions. ⁶

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 09.12.2024
ANTOINE LÉVÊQUE

A la suite de la décision par le Conseil des Etats de biffer les articles 1a et 1b de l'arrêté fédéral sur le **plafond des dépenses de l'armée**, le **Conseil national** s'est attaché à **éliminer les dernières divergences** qui subsistaient avec le Conseil des Etats.

Ces divergences étaient liées au bien-fondé des mesures de compensation – par exemple dans le domaine de l'aide au développement – prévues pour financer l'augmentation de CHF 4 milliards du plafond des dépenses.

S'exprimant au nom de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN), Reto Nause (centre, BE) et Jean-Luc Addor (udc, VS) ont appelé leurs collègues à se ranger derrière la position du Conseil des Etats. Ils ont indiqué que la décision de la chambre haute se fondait sur le souci de ne pas mêler des questions relatives à l'aide au développement ou à d'autres enjeux politiques au message sur l'armée, puisque cela dépassait les compétences de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-CE). Le sénateur Addor a également affirmé que le Conseil des Etats avait proposé ce changement parce qu'il craignait que «l'armée soit soumise, à son détriment, à un régime particulier par rapport à tous les autres domaines du budget de l'Etat».

Le Conseil national a accepté tacitement de suivre le Conseil des Etats. L'objet est donc liquidé. ⁷

1) FF, 2024 563; FF, 2024 564; FF, 2024 565; FF, 2024 566; FF, 2024 567; FF, 2024 568; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, Republik, TA, 15.2.24

2) Communiqué CdF-CN du 14.6.24

3) BO CE, 2024, p. 397 ss.

4) Communiqué de presse CPS-CN du 13.8.24

5) BO CN, 2024, p. 1679 ss.; BO CN, 2024, p. 1704 ss.

6) BO CE, p. 990 ss.

7) BO CN, p. 2215 s.