

L'IMPORTANCE DE L'ARMÉE POUR LA SUISSE

Une analyse économique globale
en termes d'utilité et de coûts

Août 2012

Avant-propos

La commission de milice du chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) est un groupe composé d'officiers d'état-major général de milice, actifs et anciens. Elle est chargée d'analyser et de commenter, de manière indépendante, à l'attention du chef du DDPS des questions de principe et des bases décisionnelles essentielles concernant l'armée.

La commission a rédigé le présent rapport de sa propre initiative, en collaboration avec de nombreux experts. Le but est de contribuer à une discussion de fond sur l'importance de l'armée.

L'importance, tout comme l'utilité et les coûts de l'armée, sont analysés dans une perspective économique et exposés avec transparence. La comparaison de différents modèles d'armée ne fait pas partie de ce rapport. De même, aucune assertion détaillée n'est faite concernant le profil de prestations d'une armée future.

Le rapport est consultable en ligne sur la page web officielle de l'armée (www.vbs.admin.ch) en allemand ainsi qu'en résumé en français et en italien. L'édition papier peut aussi être commandée auprès de la Communication DDPS.

La commission de milice du chef DDPS remercie la fondation du Don national suisse pour la mise à disposition de moyens financiers ayant permis une élaboration indépendante du rapport. La commission remercie aussi les nombreux experts spécialisés pour leurs contributions compétentes, apportées à titre consultatif. Pour conclure, la commission remercie également Monsieur le conseiller fédéral Maurer, tous les participants au comité consultatif du projet et les nombreux services spécialisés du DDPS et de l'administration fédérale pour leur précieux soutien.

Pour la commission de milice du chef DDPS



Marco Netzer
Président



Bruno Basler
Responsable de projet

Principaux constats

La justification de l'existence de l'armée réside dans sa capacité à protéger la Suisse contre une multitude de menaces et de dangers potentiels et à en assurer la meilleure gestion possible. De ce fait, l'armée est comparable à une assurance à laquelle il faut verser une «prime». Par rapport à une prime d'assurance annuelle, clairement chiffrable (à savoir les coûts annuels récurrents), l'utilité, elle, n'est pas clairement chiffrable. Cela est dû au fait que ni l'ampleur des dommages ni leur réduction ne peuvent être quantifiées avant que ne se concrétise un danger ou une menace. Cependant, en fonction du type de danger ou de la nature de la menace, les avantages ou l'utilité peuvent l'emporter considérablement sur les coûts.

Même si l'utilité de l'armée ne peut être mesurée que difficilement et n'est chiffrable que partiellement, il est possible de faire quatre assertions fondamentales:

Utilité quantifiable de l'armée

- ▶ **La contre-valeur annuelle fournie par l'armée:** l'armée génère une contre-valeur annuelle quantifiable d'env. 1,0 à 1,2 mia CHF. Il est ainsi de certaines prestations de sécurité, qui, si on devait les confier à des organismes tiers, auraient un coût partiellement plus élevé:
 - ▷ 0,5 à 0,6 mia CHF sont générés par *les engagements subsidiaires de l'armée*. En font partie les engagements de sécurité de la troupe (comme dans le cadre du World Economic Forum de Davos), les engagements en faveur des cantons et de la Confédération (par exemple la protection des ambassades en Suisse et à l'étranger), ainsi que le contrôle de l'espace aérien.
 - ▷ Environ 0,3 mia CHF proviennent *des services d'appui (logistique) de l'armée* en faveur de tiers, de *la promotion de la paix, des économies faites par les organes civils d'aide en cas de catastrophe* dans le cadre et à la suite d'une aide apportée par l'armée, des contributions *au système de santé* de la Suisse (par exemple par l'approvisionnement pendant le service militaire, par la pharmacie de l'armée, par les dons de sang), ainsi que des *formations professionnelles* dispensées par l'armée qui trouvent leur utilité et sont reconnues dans le civil (par exemple les chefs de cuisine, les infirmiers / officiers sanitaires, les chauffeurs).
 - ▷ L'armée génère de 0,2 à 0,3 mia CHF en *recettes fiscales issues d'impôts indirects* (par exemple la TVA, l'impôt sur les huiles minérales).
- ▶ **Effets annuels positifs de l'armée sur le plan économique national:** outre sa contre-valeur, l'armée génère, dans d'autres domaines, des effets annuels positifs sur le plan économique. Une partie substantielle des dépenses alimente ainsi l'économie nationale suisse.
 - ▷ 0,3 à 0,4 mia CHF au travers de *l'augmentation de la productivité des militaires* grâce à l'instruction militaire de base (valeur ajoutée rémunérée du travail).
 - ▷ 1,4 mia CHF *en paiement des salaires* de l'armée ainsi que des institutions confédérales proches de l'armée. Ces salaires refluent dans l'économie nationale.
 - ▷ 2,5 mia CHF *en volumes de commandes nationales* (mandats de production et de prestations de services), qui sont générées par l'armée au profit de l'économie nationale suisse.
 - ▷ 0,4 mia CHF en commandes de l'armée à l'étranger qui engendrent en Suisse un effet interne grâce aux *opérations «offset» des marchés compensatoires*.

Utilité difficilement quantifiable ou non quantifiable de l'armée

- ▶ **Effets positifs externes de l'armée:** en plus de son utilité quantifiable, évoquée précédemment, l'armée a une utilité difficilement ou non quantifiable considérable dans divers secteurs:
 - ▷ *Etat:* l'armée protège la population, la souveraineté nationale, l'ordre constitutionnel et le territoire (espace vital, institutions). En outre, elle contribue positivement à la liberté d'action de la

politique étrangère suisse, par exemple au travers de son engagement pour la promotion de la paix.

- ▶ *Société*: la collectivité profite de l'effet de sécurité et de confiance que produit l'armée. En plus, l'armée contribue à l'intégration sociale et culturelle pour une grande partie de la population.
- ▶ *Economie*: au travers de l'instruction et de la formation de chefs, l'armée contribue à l'augmentation de la productivité. Cette instruction à la conduite dispensée par l'armée est reconnue par diverses institutions de formation civiles; par exemple sous forme de crédits d'études dans les cursus d'enseignement des hautes écoles. De surcroît, l'armée contribue à l'image de la Suisse. Elle constitue un atout économique au niveau national mais aussi au niveau régional, plus particulièrement pour des régions aux infrastructures plus faiblement développées. L'exploitation commerciale du capital-valeur de l'armée permet de générer une valeur ajoutée supplémentaire (par exemple les innovations technologiques, le nom de marque ou label).
- ▶ *Environnement et infrastructure*: l'armée est l'un des plus grands exploitants de terres de Suisse et contribue à la gestion de l'environnement (par exemple par l'entretien des réserves naturelles et par l'aménagement paysager). En même temps, elle favorise le développement des infrastructures (telles que les voies de communication).

- ▶ **Utilité de l'armée dans des circonstances exceptionnelles**: l'armée est un instrument polyvalent et évolutif, c'est-à-dire un instrument apte à la montée en puissance. Elle peut ainsi s'adapter aux besoins et réagir à des menaces exceptionnelles. Grâce à des exemples de référence internationaux il est possible de déterminer quels sont les sinistres dont il faut tenir compte tant sur le plan économique que sur le plan social (par exemple: catastrophes naturelles ou anthropiques, extrémisme violent ou conflits armés). La pertinence de telles analogies est toutefois relative parce que la Suisse, en raison d'une économie très développée et fortement globalisée, présente une vulnérabilité particulièrement importante et difficile à estimer. Les exemples suivants illustrent l'utilité de l'armée dans des circonstances exceptionnelles:
 - ▶ *Catastrophes naturelles (telles que les tremblements de terre)*: l'engagement rapide de nombreux militaires avec un matériel approprié peut – en coopération avec les partenaires de la protection de la population – sauver des vies et atténuer les conséquences. En outre, des pillages peuvent être évités, la sécurité et l'ordre maintenus, et les infrastructures centrales remises en fonction. Finalement, l'armée peut, en liaison avec les partenaires de la protection de la population, accélérer les travaux de déblaiement, et, de ce fait, le redressement de l'économie.
 - ▶ *Extrémisme violent*: dans un scénario d'extrémisme violent, l'armée appuie la police et les autres autorités civiles pour accroître leur efficacité et surtout leur endurance. Ceci permet d'éviter une escalade de troubles. Des foyers d'agitation peuvent être plus rapidement circonscrits et être dissipés par étapes. L'armée contribue ainsi de manière déterminante à ce que les dommages aux infrastructures restent minimes et à ce que la vie sociale, ainsi que la vie économique, soient le moins perturbées possible. Elle accélère le retour à la normale. De ce fait, même dans un scénario d'extrémisme violent, la Suisse demeure en grande partie un pays sûr. On peut y éviter la fuite de capitaux, ou le départ de la main-d'œuvre et des entreprises à l'étranger.
 - ▶ *Attaque militaire*: en premier lieu, l'armée opère par son effet dissuasif. Elle protège ainsi les vies humaines, l'économie nationale et les infrastructures. Néanmoins, si une escalade militaire débouche sur un conflit armé, l'armée peut contribuer à réduire au minimum l'ampleur des dégâts. La Suisse peut sauvegarder sa liberté d'action et son indépendance. L'armée contribue à préserver le pays et ses habitantes/habitants.

Coûts de l'armée

Le maintien de la capacité d'engagement et, par voie de conséquence, de l'utilité polyvalente de l'armée, entraîne des coûts annuels courants qui sont eux bien connus. Le montant annuel des dépenses globales totalise 6,2 à 6,4 mia CHF. Il se décompose comme suit:

- ▶ 4,3 mia CHF en dépenses budgétaires pour la défense militaire nationale (plafond des dépenses de l'armée).

- ▶ de 1,0 à 1,1 mia CHF pour *les dépenses supplémentaires publiques* (notamment les loyers et les baux d'armasuisse Immobilier, les coûts de l'assurance militaire, les coûts militaires des communes et cantons).
- ▶ de 0,9 à 1,0 mia CHF *en dépenses du secteur privé* (allocation publique pour perte de gain et continuation de versement du salaire).

A cela viennent s'ajouter *les coûts économiques* sous forme de pertes sur la valeur ajoutée dues aux absences au poste de travail d'un montant de 0,8 à 1,0 mia CHF.

Si on étend l'examen au long terme, il y a lieu de considérer d'autres coûts économiques qui sont peu ou difficilement quantifiables. Parmi eux figurent notamment les coûts d'opportunité de l'armée tels que le travail, le sol et le capital, facteurs de production œuvrant à long terme. Malgré des effets positifs externes sur l'environnement et l'infrastructure, l'exploitation de l'armée a des effets négatifs, notamment en ce qui concerne le taux de pollution de l'air, le bruit et les contraintes liées à la circulation. En *comparaison internationale*, les coûts, mesurés en part du produit intérieur brut (PIB), se situent en dessous de la moyenne. La milice, en tant que forme de service militaire, permet à l'Etat de maintenir les coûts courants à un niveau relativement bas pour la disponibilité de base. Ce système permet néanmoins une réaction rapide et graduée face à des dangers ou menaces spécifiques. Dans de nombreux pays, afin d'acquérir une telle flexibilité, une partie des coûts de l'armée est externalisée.

Bilan

En temps de paix le rapport utilité-coûts de l'armée peut être calculé quantitativement de manière relativement exacte et être décrit qualitativement au moyen d'assertions précises. Ce calcul est difficilement réalisable dans les cas où l'armée, en raison de sa polyvalence, de sa modularité et de son endurance, est engagée pour parer à des dangers exceptionnels ou très grands:

- ▶ Pour l'aide en cas de catastrophe qui doit et peut, dans la plupart des cas, être apportée au pied levé avec les moyens à disposition, l'armée a une utilité importante au regard de faibles coûts supplémentaires.
- ▶ Pour les engagements subsidiaires de sûreté, en cas d'extrémisme violent, l'utilité de l'armée peut s'avérer très élevée même s'il faut dans ce cas considérer une majoration des dépenses en plus des coûts annuels.
- ▶ Dans le cas d'une attaque militaire, l'utilité peut être de nature existentielle. Elle ne peut pas vraiment être évaluée en termes uniquement financiers. Il faut toutefois noter des coûts très élevés et d'envergure inconnue.

L'utilité de l'armée dans des situations extraordinaires – spécialement dans des scénarios d'extrémisme violent ou d'attaque militaire – s'élève à un multiple des coûts nets annuels. Un seul «sinistre» amortit donc la «prime d'assurance» de plusieurs années.

Conserver et engager l'armée pour la protection de la population et au profit de valeurs centrales telles que le capital, l'instruction, l'infrastructure, la sécurité et finalement la confiance, est indispensable. Non seulement parce qu'il n'y a pas d'alternative civile équivalente, mais aussi parce c'est économiquement légitime.