



14.069

**Weiterentwicklung der Armee.
Änderung der Rechtsgrundlagen****Développement de l'armée.
Modification des bases légales***Differenzen – Divergences*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.15 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.03.15 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.15 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.15 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.15 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.15 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.09.15 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.12.15 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.03.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Le président (Comte Raphaël, président): Je salue Monsieur le conseiller fédéral Guy Parmelin. Il s'agit, Monsieur le conseiller fédéral, de votre première participation aux travaux de notre conseil. Nous espérons que ce baptême du feu sera mémorable; nous allons dans tous les cas y contribuer dans toute la mesure du possible. Nous vous souhaitons naturellement beaucoup de satisfaction dans vos nouvelles fonctions et nous réjouissons de l'excellente collaboration que nous ne manquerons pas d'avoir avec vous!

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass wir heute bei diesem Geschäft zu zwei Vorlagen Entscheidungen zu treffen haben: Einerseits geht es um eine Differenz beim Militärgesetz, Vorlage 1, andererseits hat der Nationalrat in Bezug auf die Finanzierung eine neue Vorlage 6 auf die Schiene gebracht, die wir in dieser Form noch nicht besprochen haben. Ich werde auf diese Vorlage später, aber noch in diesem Votum zurückkommen.

Die Vorlage 1 behandeln wir nun zum dritten Mal in unserem Rat. Aus dem Differenzbereinigungsverfahren mit dem Nationalrat ist noch eine Differenz übrig geblieben. Es handelt sich dabei um Artikel 51, bei dem es um die Anzahl der Wiederholungskurse geht. Unsere Kommission – der Rat ist ihr jeweils gefolgt – vertrat bisher die Ansicht, dass aus Gründen der Verträglichkeit mit der Wirtschaft künftig lediglich noch fünf Wiederholungskurse à drei Wochen absolviert werden sollten. Der Nationalrat hat seit Beginn der Beratungen jeweils stets sechs Wiederholungskurse beschlossen. Anlässlich seiner Beratung vom 2. Dezember 2015 wurde dieser Entscheid mit 134 zu 59 Stimmen noch einmal klar und deutlich bekräftigt.

Unsere Kommission hat sich anlässlich der Sitzung vom 14. Januar 2016 noch einmal sehr intensiv mit den Beweggründen des Nationalrates bezüglich der sechs Wiederholungskurse auseinandergesetzt. Der Chef der Armee erläuterte dabei nochmals, dass diese Frage eine direkte Auswirkung auf die Leistungsfähigkeit von Verbänden in den Wiederholungskursen oder in den Einsätzen habe. Er hat zudem darauf hingewiesen, dass in einer Milizarmee rund 30 Prozent der Angehörigen der Armee von der Möglichkeit einer Verschiebung des Wiederholungskurses Gebrauch machten, sei dies aus beruflichen Gründen oder aus Gründen des Studiums. Diese Verschiebungen beeinträchtigten

AB 2016 S 92 / BO 2016 E 92

natürlich direkt die Bestände in einem Wiederholungskurs, was unter Umständen sogar bedeuten könne, dass die geforderten Leistungen gar nicht erbracht werden könnten. Eine weitere Begründung liegt in der mathematischen Einteilung der Jahre begründet, die nachvollziehbar ist und war. Ich gestatte mir jedoch, Ihnen hier die mathematischen Details zu ersparen.





Nach intensiver Diskussion hat die Kommission ohne Gegenstimme entschieden, sich dem Beschluss des Nationalrates – für sechs Wiederholungskurse à drei Wochen – anzuschliessen. Namens der Kommission ersuche ich Sie ebenfalls, sich dem Beschluss Ihrer Kommission anzuschliessen, die Differenzen bei der Vorlage 1 wären dann erledigt.

Etwas komplizierter verhält es sich mit der neuen Vorlage 6. Es handelt sich dabei um die Finanzierungsfrage in Bezug auf Artikel 148j des Militärgesetzes, gemäss dem im Grundsatz mit einfachem Bundesbeschluss die finanziellen Mittel zugunsten der Armee mittels eines Zahlungsrahmens für jeweils vier Jahre beschlossen werden. Bei diesem Artikel im Militärgesetz herrscht grundsätzlich Einigkeit, es liegt keine Differenz mehr vor. Der Nationalrat ist jedoch einen Schritt weiter gegangen und hat die Frage der Höhe dieses Zahlungsrahmens in einer separaten Vorlage, eben dieser Vorlage 6, präziser definiert. Er verweist im Einleitungssatz auf ebendiesen Artikel 148j des Militärgesetzes. In Artikel 1 des Bundesbeschlusses mit dem Titel "Zahlungsrahmen", der übrigens der Ausgabenbremse unterliegt, wird festgehalten: "Zur Deckung des Finanzbedarfs der Armee in den Jahren 2017–2020 wird ein Zahlungsrahmen von 20 Milliarden Franken bewilligt." Das bedeutet 5 Milliarden Franken pro Jahr. In Absatz 2 wird festgehalten, dass das VBS "während der Budgetierung Umschichtungen zwischen den eigenen Krediten vornehmen" kann.

Im Nachgang zur bereits einmal diesbezüglich geführten Diskussion anlässlich der Kommissionssitzung vom 10. und 11. August 2015 in Pfäffikon haben uns sowohl der Vorsteher der Eidgenössischen Finanzverwaltung wie der Chef VBS eingehend über die Probleme der Höhe dieses Zahlungsrahmens informiert. Einerseits wurde der Kommission verdeutlicht, dass man das Ziel von 5 Milliarden Franken sehr ernst nehme und der Bundesrat auch bereits Beschlüsse gefasst habe, die in diese Richtung gingen. Andererseits hiess es, dass dieses gesteckte Ziel jedoch erst im übernächsten Zahlungsrahmen, also ab dem Jahr 2020, erreicht und erfüllt werden könne und die entsprechenden Vorgaben in den jeweiligen Finanzplänen kontinuierlich und steigend eingestellt würden. Das würde bedeuten, dass jetzt bei etwa 4,55 Milliarden Franken begonnen werden könnte. Die Diskussion im Rahmen der Eintretensdebatte in der Kommission war kontrovers. Mehrheitlich war man der Auffassung, dass eine erfolgreiche Umsetzung des Projektes Weiterentwicklung der Armee dringend auf diese 5 Milliarden Franken ab Umsetzungsbeginn angewiesen sei. Einerseits wurde darauf hingewiesen, dass es zum heutigen Zeitpunkt, in der Vorphase der Stabilisierungsprogramm-Vorlage, unvernünftig wäre, einen derartigen Bundesbeschluss im Bewusstsein zu fassen, dass es zu einem späteren Zeitpunkt eventuell wieder zu Kürzungen kommen könnte. Andererseits hat man zur Kenntnis genommen, dass der Nationalrat an der Sitzung vom 2. Dezember 2015 klar und deutlich, mit 136 zu 56 Stimmen, auf diese Vorlage eingetreten ist und ihr in der Gesamtabstimmung mit 141 zu 30 Stimmen bei 21 Enthaltungen zugestimmt hat. Ihre Kommission ist ebenfalls, mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf die Vorlage eingetreten und hat ihr mit dem gleichen Resultat in der Gesamtabstimmung ebenfalls zugestimmt.

Die Vorlage 6 ist wahrscheinlich das zentrale Stück der Armee reform. Von der Finanzierung wird es schlussendlich abhängen, ob diese Reform nach jahrelanger Vorbereitung, Abänderung und weiteren Korrekturen erfolgreich umgesetzt werden kann und die Ziele dieser Weiterentwicklung erreicht werden können. Ich verweise dabei auf die Reform zur Armee XXI, bei der schlussendlich auch ein Ungleichgewicht zwischen Reformzielen und Leistungsauftrag sowie deren Finanzierung vorhanden war, was zu dem führte, was wir erlebt haben, und was durch mühsame Verbesserungen und Notfallübungen korrigiert werden musste. Im Zentrum standen dabei ebenfalls die gekürzten finanziellen Mittel, hervorgerufen durch die zwei Entlastungsprogramme 2003 und 2004.

Ich ersuche Sie deshalb namens der Kommission, auf die Vorlage 6 einzutreten und ihr auch in der Gesamtabstimmung zuzustimmen.

1. Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung

1. Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire

Art. 51 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 51 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national



Hêche Claude (S, JU): Même si nous avons une approche un peu différente et si quelques doutes subsistent encore et toujours sur le développement de notre armée, il faut maintenant aller de l'avant dans ce dossier et donner une stabilité à notre armée au vu des décisions qui ont été prises.

Je rappelle que la première version retenue à l'article 51 alinéa 2, prévoyant cinq cours de répétition, découlait également d'une prise de conscience et d'une volonté d'améliorer le fonctionnement de notre économie, laquelle se plaint régulièrement de la mobilisation de sa jeune main-d'oeuvre qualifiée. Par conséquent, même si nous ne maintenons pas la décision initiale de notre conseil, je me permets de vous inviter à procéder, Monsieur le conseiller fédéral, à une évaluation périodique de la nécessité de maintenir six cours de répétition, en considérant la future évolution des effectifs de l'armée et les impacts des jours de service sur l'économie et l'emploi. Je vous en remercie par avance.

Angenommen – Adopté

6. Bundesbeschluss zum Zahlungsrahmen der Armee 2017–2020

6. Arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses de l'armée pour les années 2017–2020

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(Savary, Hêche, Jositsch)

Nichteintreten

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Savary, Hêche, Jositsch)

Ne pas entrer en matière

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich habe in meinem Eingangsvotum bereits zur Vorlage 6 Stellung genommen. Ich habe keine weiteren Ausführungen dazu zu machen.

Savary Géraldine (S, VD): Je souhaite tout d'abord la bienvenue à Monsieur le conseiller fédéral Parmelin, chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

Je vous invite à suivre la position du Conseil fédéral s'agissant du projet d'arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses de l'armée pour les années 2017 à 2020, en refusant l'entrée en matière. Pourquoi?

AB 2016 S 93 / BO 2016 E 93

Tout d'abord parce que l'arrêté ne sous semble pas nécessaire. Le Conseil fédéral et le Parlement se sont déjà engagés pour une enveloppe destinée à l'armée de 5 milliards de francs. Dans le préambule du message relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée, le Conseil fédéral est tout à fait clair. Je vous le cite à nouveau: "Le Conseil fédéral prévoit toujours un plafond des dépenses annuel pour l'armée fixé à 5 milliards de francs." Il n'est donc pas utile d'en faire un arrêté fédéral, sauf si l'on doute de la volonté du Conseil fédéral et du Parlement de donner à l'armée les moyens de faire son travail et si l'on vise à inscrire dans le marbre le budget de l'armée, au contraire des budgets publics consacrés à l'agriculture, à la formation ou aux transports publics. Lors de la précédente législature, la commission et le conseil ne s'y sont d'ailleurs pas trompés, puisque cette proposition a clairement été rejetée.

Par ailleurs, le montant de 5 milliards de francs est certes une évaluation des besoins voulus par le Parlement et le Conseil fédéral, mais le plafond n'est pas atteint aujourd'hui et ne le sera vraisemblablement pas d'ici à 2020.

Reprenons les chiffres, si vous voulez bien. Dans son évaluation de la situation financière du 11 février 2015, le Conseil fédéral a prévu un plafond de 19,1 milliards de francs pour les dépenses de l'armée pour la période 2017–2020. Le montant annuel augmente de manière successive, partant de 4,7 milliards de francs en 2017 pour atteindre 5 milliards de francs à partir de 2020. En juillet 2015, le Conseil fédéral a défini, dans le même



élan et dans un souci de gestion des finances publiques, un programme d'économies qui touche tous les groupes de tâches et tous les arrêtés financiers.

Les arrêtés financiers pluriannuels, on les connaît. Ils concernent le projet "Formation, recherche, innovation", l'armée, l'agriculture, la coopération internationale, le transport régional de voyageurs, la culture et la promotion économique. Ce sont donc de gros dossiers, avec de gros enjeux et des milliards de francs, qui seront en discussion très prochainement.

La contribution annuelle de l'armée aux mesures d'économies s'élève à des montants de 50 à 100 millions de francs par année, d'après ce que j'ai pu lire.

En outre, il est clair, vu la planification des investissements, que les besoins financiers pour les achats importants d'armement augmenteront d'environ 1 milliard de francs en 2020. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que l'armée aura besoin de 5 milliards de francs par année. Une hausse immédiate des fonds à 5 milliards de francs pousserait donc le département à des dépenses injustifiées; elle ne saurait être mise en oeuvre dans des projets pertinents.

De plus, cette proposition, telle qu'elle vous est soumise et a été adoptée par la majorité de la commission, réquisitionne des fonds publics au détriment de prestations dans les domaines de la formation, de l'agriculture ou de la coopération au développement.

Enfin, je vous demande de respecter les traditions financières de la Confédération, de faire en sorte que le financement de l'armée reste dans l'architecture que nous avons voulue et que nous appliquons aux autres domaines de la Confédération. En effet, tous les arrêtés financiers pluriannuels concernant la période 2017–2020 seront présentés au Parlement par le biais de messages spéciaux, le Conseil fédéral y travaille. Le Parlement fixera, à l'aide d'arrêtés fédéraux, le montant des dépenses auquel il souhaite consentir dans tous les domaines de tâches. C'est le travail classique que vous faites, vous les membres de la Commission des finances, puis, que nous ferons au conseil.

En conclusion, la proposition telle qu'elle est soumise aujourd'hui par la majorité de la commission n'a pas d'impact réel sur le budget de l'armée, mais bloque les moyens au détriment d'autres domaines et est contraire à la doctrine financière de la Confédération.

Comme cela a été dit en commission, le Conseil national et la majorité de la commission souhaitent donner un signal à qui voudrait éventuellement s'opposer, par référendum, à ce projet de développement de l'armée. On a dit aussi en commission que c'était plutôt un acte psychologique pour calmer les velléités de celles et de ceux – organisations, partis politiques – qui souhaiteraient lancer un référendum ou qui menacent de le faire. Je considère, d'une part, que, à 5 milliards de francs, cette séance de thérapie est relativement onéreuse. D'autre part, il faut, à mes yeux, renoncer à ces velléités d'intimidation. Je crois que nous disposons d'un projet de développement de l'armée qui est équilibré. Le Conseil des Etats, tout comme c'est le cas de certaines formations et organisations politiques, a renoncé à un certain nombre de choses pour faire en sorte que le projet passe la rampe au Parlement et que l'écueil du référendum soit évité.

Je vous invite à ne pas entrer dans le jeu politique consistant à vouloir émettre un signal ou à faire de la psychologie. Je crois que nous avons, au Conseil des Etats, une responsabilité différente, qui consiste à offrir un vrai projet de développement de l'armée comprenant des missions, un organigramme, des choix et des priorités. Le cadre financier doit faire l'objet d'une discussion distincte, discussion que nous mènerons sereinement.

Je vous invite, s'il vous plait, à ne pas mêler les missions de l'armée à des actes de portée psychologique adressés à certaines formations et groupes politiques.

Hêche Claude (S, JU): Je pourrais intituler mon commentaire de la manière suivante: "L'armée aurait-elle des vertus hypnotiques?" Il est pour le moins surprenant de constater la générosité avec laquelle la majorité de la commission souhaite octroyer une forme de chèque en blanc, qui n'a par ailleurs même pas été demandé par le Conseil fédéral.

Comment peut-on, face à un programme de stabilisation, face à cette cure d'austérité proposée pour la période 2017–2019, avec des économies prévues pour près d'un milliard de francs chaque année, faire preuve d'une telle générosité vis-à-vis de notre armée? De plus, et après analyse, le Conseil fédéral lui-même – cela a été rappelé à l'instant – considère que les besoins s'élèvent à environ 18,8 milliards de francs. Chaque année, nous serons amenés à allouer un montant suffisant – et nous l'allouons –, qui réponde aux besoins de notre armée et qui s'inscrive dans un calendrier d'acquisitions. Dès lors, qu'est-ce qui justifie une augmentation du plafond des dépenses de l'armée à 20 milliards de francs pour les années 2017 à 2020? Malgré les bons résultats des comptes 2015, nous devons débattre du programme de stabilisation, avec des prises de décision très difficiles. Avec la proposition de la majorité, imaginez les difficultés supplémentaires et les répercussions



encore plus négatives sur les autres activités et prestations de la Confédération! Quel signal la majorité de la commission souhaite-t-elle donner, par exemple, aux agriculteurs confrontés à leurs difficultés quotidiennes, aux employés licenciés suite au ralentissement économique, ou encore à nos entreprises touchées par la crise du franc fort? Nous devons également réduire nos investissements dans les infrastructures, ce qui contribuera malheureusement à augmenter encore le déséquilibre entre les régions de notre pays.

Pour ces quelques motifs, je vous invite à soutenir la proposition défendue par la minorité.

Fournier Jean-René (C, VS): J'aimerais ici apporter le témoignage d'un membre de la commission qui n'a certainement pas succombé aux capacités hypnotiques de notre armée pour vous rappeler quelques chiffres et l'évolution réelle des dépenses militaires ces dernières années.

En 1991, le budget de la Confédération s'élevait à quelque 39 milliards de francs. Cette année, en 2016, ce budget approche le montant de 67 milliards de francs. L'ensemble des dépenses de la Confédération a donc connu une tendance à la hausse de 75 pour cent entre 1991 et aujourd'hui. Si nous considérons maintenant l'évolution des dépenses militaires, nous constatons qu'en 1991, la somme des dépenses pour l'armée s'élevait à 6,1 milliards de francs. Aujourd'hui, ce montant se chiffre à 4,7 milliards de francs et nous allons

AB 2016 S 94 / BO 2016 E 94

décider tout à l'heure, je l'espère, de le fixer à 5 milliards de francs.

Alors que les dépenses générales ont connu une augmentation de 75 pour cent, les dépenses militaires ont donc diminué de 28 pour cent. Or, je crois savoir, en toute honnêteté, que la situation sécuritaire du pays, compte tenu également de l'évolution du contexte dans des contrées qui nous sont assez proches, ne s'est pas beaucoup améliorée entre 1991 et aujourd'hui mais, au contraire, s'est plutôt péjorée. D'autres formes de menaces se sont développées et je considère qu'il serait responsable d'arrêter une enveloppe globale pour l'armée qui permette à la fois de faire de la planification financière et de la planification en termes d'acquisitions. Je rappelle ici que l'armée est sous-équipée – tout le monde le sait –, à tel point qu'on peut se poser la question de savoir si cette dernière pourra encore remplir sa mission constitutionnelle si on la laisse dans cet état. Il est dès lors de notre responsabilité, aujourd'hui, d'arrêter cette enveloppe à 20 milliards de francs. Vous pouvez être sereins, ce n'est pas une décision exagérée du point de vue financier, ne serait-ce qu'au regard de l'évolution des dépenses militaires ces quinze dernières années.

Je vous enjoins à suivre la proposition défendue par la majorité de votre commission.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: En préambule, j'aimerais rassurer Monsieur Hêche concernant toutes les réformes et particulièrement celle-ci. Si elle aboutit, nous serons attentifs, tout au long de sa mise en oeuvre, à la nécessité d'apporter d'éventuels correctifs et, le cas échéant, nous le ferons naturellement en concertation, comme cela doit être fait, c'est-à-dire dans le respect du cadre législatif et réglementaire donné.

Concernant le projet 6, je tiens à rappeler ici sans ambiguïté la position et les fondamentaux défendus par le Conseil fédéral, à savoir un effectif de 100 000 hommes et un plafond des dépenses fixé à 5 milliards de francs par année. Ce dernier, j'insiste aussi, n'est pas contesté par le gouvernement. C'est plutôt la manière et peut-être le rythme pour parvenir à ce montant qui font divergence. Il faut rappeler aussi qu'initialement, c'est un montant de 5,4 milliards de francs qui était prévu. Et l'armée a dû faire des économies, pour un montant de 400 millions de francs. Elle a pris différentes mesures: elle a fermé des emplacements; elle a réduit aussi l'administration militaire de plusieurs postes, l'objectif étant d'arriver à un plafond des dépenses de 5 milliards de francs à l'horizon 2020, afin de pouvoir assurer la mise en oeuvre de la réforme en remontant en puissance. Lors du passage devant le Conseil national, le débat a porté sur le fait de savoir s'il fallait inscrire cette somme dans la loi ou dans un arrêté offrant une certaine souplesse. Le fait d'inscrire ce montant dans la loi aurait pu avoir pour conséquence que l'on doive immédiatement économiser dans d'autres secteurs. C'est l'une des raisons qui a incité le Conseil national à ne pas choisir ce mode de faire.

Sur le fond, tout le monde est conscient du fait que si ce montant annuel de 5 milliards de francs n'est pas mis à disposition de l'armée à terme, la réforme ne pourra pas être mise en oeuvre complètement et, cela a été dit, le malheureux exercice Armée XXI risque de se répéter, ce que personne ne souhaite non plus. Tout le malentendu porte donc, me semble-t-il, sur le moment auquel on aura effectivement besoin de ce montant maximum.

Je rappellerai aussi, en outre, que le plan de stabilisation des finances fédérales devra s'appliquer à tous les départements, sous réserve de la suite que le Parlement lui donnera. Et je rappellerai aussi que la procédure budgétaire permettra à ce même Parlement, dans tous les cas, de garder la vision d'ensemble et la maîtrise du financement de l'armée.



Le président (Comte Raphaël, président): Nous votons sur la proposition de non-entrée en matière de la minorité Savary.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 31 Stimmen

Dagegen ... 13 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 14.069/1275)

Für Annahme der Ausgabe ... 33 Stimmen

Dagegen ... 8 Stimmen

(4 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 14.069/1276)

Für Annahme des Entwurfes ... 30 Stimmen

Dagegen ... 10 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Le président (Comte Raphaël, président): Le projet est ainsi prêt pour le vote final.