

99.022

Message

concernant l'initiative populaire fédérale «Economiser dans l'armée et la défense générale – pour davantage de paix et d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution des dépenses)»

du 1^{er} mars 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté concernant l'initiative populaire fédérale «Economiser dans l'armée et la défense générale – pour davantage de paix et d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution des dépenses)»; nous vous proposons de la soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

1^{er} mars 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss

Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

40302

Condensé

L'initiative populaire fédérale «Economiser dans l'armée et la défense générale – pour davantage de paix et d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution des dépenses)» a été déposée le 26 mars 1997 avec 108 541 signatures valables. L'initiative vise essentiellement une réduction graduelle des crédits alloués à la défense nationale. Au plus tard dix ans après l'acceptation de l'initiative, les dépenses consacrées à la défense nationale devront être réduites de moitié par rapport au compte 1987. Le renchérissement devra être compensé et l'Assemblée fédérale déterminera périodiquement l'affectation des ressources ainsi économisées.

En cas d'acceptation de l'initiative, un tiers des montants économisés serait affecté au renforcement de la politique de paix sur le plan international.

La réduction aurait des répercussions directes et douloureuses sur de nombreuses exploitations et sur l'administration. Dans la perspective de la restructuration, la Confédération devrait affecter un milliard de francs à un fonds de reconversion destiné à la création «d'emplois de remplacement».

L'initiative est une modification de l'initiative «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» que le Parlement avait déclarée non valable.

Le Conseil fédéral juge la présente initiative valable, mais la rejette pour les motifs suivants:

Premièrement, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a contribué aux mesures d'économies depuis 1991 déjà. Pour l'assainissement impératif des finances fédérales, la défense nationale a économisé jusqu'ici environ 9 milliards de francs.

Il convient de ne pas ignorer les économies en valeur réelle. Entre 1987 et 2002, la diminution des dépenses en faveur de la défense nationale sera de 28 % en valeur réelle. Ainsi, l'exigence de l'initiative visant une réduction de moitié des dépenses en faveur de la défense est déjà plus qu'à demi satisfaite.

Deuxièmement, une réduction aussi radicale et indifférenciée des dépenses en faveur de la défense, telle que l'exige l'initiative, occasionnerait des dommages irréparables à notre défense nationale. Nos efforts de défense perdraient leur crédibilité tant en Suisse qu'à l'étranger. En effet, à long terme, nous nous mettrions nous-mêmes en difficulté. L'entrave constitutionnelle rigide prévue contrarierait sérieusement notre liberté et notre champ d'action en matière de politique de sécurité.

Troisièmement, une telle situation s'instaurerait dans un domaine vital qui, à l'avenir également, pourrait être exposé à des évolutions défavorables imprévisibles. Ainsi, nos options en matière de politique de sécurité seraient sensiblement limitées, notamment quant au maintien des efforts visant une défense autonome.

Quatrièmement, l'acceptation de l'initiative entraînerait la perte de milliers de places de travail. Les coûts sociaux subséquents seraient très élevés. Le fonds de reconversion proposé n'y changerait rien. En effet, il ne contribuerait qu'à créer des places de travail artificielles, inadaptées au marché, dont l'existence serait fort précaire dans une économie libérale. La Confédération ne saurait avoir pour tâche d'intervenir sur le marché en entraînant une distorsion de la concurrence.

Message

1 Considérations quant à la forme

11 Teneur

L'initiative populaire fédérale «Economiser dans l'armée et la défense générale – pour davantage de paix et d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution des dépenses)» a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 26 (nouveau)

¹ La Confédération réduit graduellement les crédits alloués en faveur de la défense nationale jusqu'à ce que, au plus tard dix ans après l'acceptation de la présente disposition transitoire, les dépenses consacrées à la défense nationale soient réduites de moitié par rapport aux comptes de l'année 1987. Le renchérissement est compensé.

² L'Assemblée fédérale détermine tous les quatre ans, par voie législative, l'affectation des ressources ainsi économisées.

³ Un tiers des montants économisés est affecté au renforcement de la politique de paix sur le plan international (coopération au développement, protection du cadre naturel de vie, prévention des conflits, règlement pacifique des conflits, désarmement et sécurité collective).

⁴ La Confédération encourage les entreprises et les administrations touchées par le désarmement à se reconvertir dans le secteur civil pour produire des biens et offrir des services d'avenir; elle apporte son soutien aux salariées et salariés et aux régions touchés par le processus de désarmement. La Confédération affecte un milliard de francs à un fonds de reconversion destiné à la création d'emplois de remplacement.

L'initiative contient une clause de retrait.

12 Aboutissement

L'initiative en faveur d'une redistribution des dépenses a été déposée le 26 mars 1997. Le 13 juin 1997, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti avec 108 541 signatures valables sur 110 479 déposées (FF 1997 III 922).

13 Validité

131 Unité de la forme

Une initiative peut être déposée soit sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, soit sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces. L'initiative en faveur d'une redistribution des dépenses est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

132 Réalisation

L'initiative en faveur d'une redistribution des dépenses exige que les crédits de la Confédération en faveur de la défense nationale soient réduits de moitié par rapport

aux comptes de 1987, au plus tard dix ans après son acceptation. L'Assemblée fédérale doit se prononcer périodiquement au sujet des ressources économisées. Un tiers des montants économisés serait cependant affecté au renforcement de la politique de paix sur le plan international. Enfin, des mesures seraient prises en vue de la reconversion suite aux conséquences du processus de désarmement. A cet effet, il est notamment prévu un fonds de reconversion. Toutes ces mesures sont juridiquement et matériellement réalisables.

133 Unité de la matière

133.1 Dispositions légales

Le principe de l'unité de la matière exige que, lorsque plusieurs dispositions différentes sont présentées, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte (art. 121, al. 3, cst.). Le principe de l'unité de la matière est respecté lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différents points d'une initiative. En outre, nous renvoyons à notre message du 22 juin 1994 concernant l'initiative populaire «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» dans laquelle la pratique des autorités fédérales et l'état de la doctrine au sujet du principe de l'unité de la matière sont exposés (FF 1994 III 1181, cf. notamment ch. 133.2, 133.3 et 133.4); P. Richli et L. Wildhaber dans les études en l'honneur de J.-F. Aubert (1996), Helbling et Lichtenhahn, Bâle 1996, pp. 267 ss et 293 ss; P. Tschannen dans «Stimmrecht und politische Verständigung: Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie», Helbling et Lichtenhahn, Bâle 1995, pp. 78 ss / 87 ss / 128 à 130; L. Odermatt dans «Ungültigerklärung von Volksinitiative im AJO», 1996, pp. 710 ss).

133.2 De l'invalidité de l'initiative populaire «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix»

La question de l'unité de la matière a été le critère contesté et déterminant lors de l'examen de l'initiative «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix», le prédécesseur de la présente initiative populaire. L'initiative en question avait été déposée le 24 septembre 1992 et prévoyait une réduction des dépenses en faveur de la défense nationale (réduction des dépenses militaires) et de consacrer une partie des ressources économisées au renforcement de la politique de paix sur le plan international, à améliorer la sécurité sociale en Suisse (mandat de transfert des dépenses), de prévoir des mesures destinées à pallier les rigueurs économiques découlant d'une réduction de l'armement (mandat de reconversion), et d'accorder un soutien général aux mesures de promotion de la paix (mandat de promotion de la paix).

A l'époque, le Conseil fédéral et le Parlement ont examiné en détail la question formelle de la validité de l'initiative, sous l'aspect de l'évaluation hétérogène de la pratique des autorités fédérales dans la doctrine (cf. Paul Richli: *Wie weiter mit der Einheit der Materie?* – Dix thèses suite à la déclaration de nullité de l'initiative «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix», dans: *De la Constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Basel/Frankfurt am Main, 1996, pp. 267 ss). Le Conseil fédéral a conclu que l'initiative satisfaisait aux exigences de l'unité de la matière. En effet, le transfert de dépenses en faveur de la

✚

sécurité sociale ne représentait qu'un élément accessoire de l'initiative et, selon la pratique constante des autorités fédérales, il convenait, en cas de doute, de décider en faveur des droits populaires. Le Parlement a cependant apprécié cette question différemment et a déclaré la nullité de l'initiative.

133.3 De la validité de l'initiative en faveur d'une redistribution des dépenses

Les conclusions découlant de l'examen de l'initiative visant à réduire de moitié les dépenses militaires sont également déterminantes pour l'évaluation de l'initiative en faveur d'une redistribution des dépenses. En effet, celle-ci a été lancée suite à la déclaration de nullité de la première. Les auteurs ont largement repris les éléments de la première initiative, mais ils voulaient écarter l'élément qui avait précédemment entraîné une invalidation. L'initiative en faveur d'une redistribution des dépenses contient les exigences suivantes:

- réduction graduelle des crédits alloués en faveur de la défense nationale jusqu'à ce que les dépenses soient réduites de moitié par rapport aux comptes de l'année 1987, compte tenu du renchérissement (mandat de réduction des dépenses militaires; al. 1);
- l'Assemblée fédérale détermine périodiquement, par voie législative, l'affectation des ressources ainsi économisées (mandat de redistribution des dépenses; al. 2);
- affectation d'un tiers des montants économisés au renforcement de la politique de paix sur le plan international (mandat de promotion de la paix; al. 3);
- encouragement à la restructuration des entreprises et des administrations touchées par le désarmement, invitées à se reconvertir dans le secteur civil pour produire des biens et offrir des services d'avenir, soutien aux salariés et aux régions touchés par le processus de désarmement, création d'un fonds de reconversion (mandat de reconversion; al. 4).

Il s'agit de déterminer s'il existe un rapport intrinsèque suffisant entre les différentes parties de l'initiative.

a. Réduction et redistribution des dépenses

L'al. 2 de l'initiative précise que l'Assemblée fédérale détermine tous les quatre ans, par voie législative, l'affectation des ressources économisées par la réduction des dépenses consacrées à la défense nationale. Cette partie ne contient pas de nouvelle règle de compétence: en effet, le Parlement est souverain en matière de budget de la Confédération (art. 85, ch. 10, cst.). Elle détermine en revanche la périodicité et la forme de la fixation et, indirectement, le montant de cette part du budget. L'affectation a lieu tous les quatre ans. Cette prescription peut être considérée comme une disposition particulière relative aux arrêtés budgétaires qui sont généralement prévus chaque année (art. 14 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération; RS 611.0). L'Assemblée fédérale approuve le budget sous la forme d'un arrêté fédéral simple. Selon la proposition de l'initiative, l'Assemblée fédérale doit, en revanche, régler l'utilisation *par voie législative*. Il s'agit ici d'un acte législatif formel qui, limité à une période de quatre ans, se présente sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif. Ainsi, le peuple pourrait exercer une certaine influence sur l'utilisation des ressources économisées. Comme l'initiative prévoit cette disposition pour l'*af-*

tation des ressources ainsi économisées (conformément à la réduction prévue l'al. 1), le montant devrait être déterminé chaque fois. A cet effet, le compte 1987 servirait de point de départ. De 1987 à 2002, les ressources financières en faveur de la défense nationale diminueraient de 28 % en valeur réelle. L'exigence des auteurs de l'initiative visant une redistribution des dépenses sera alors déjà satisfaite pour plus de la moitié. Ainsi, seule la différence entre les montants pourrait être redistribuée. Le montant déterminant devrait alors être calculé sur la base des étapes de réduction à partir desquelles le montant initial devrait être réduit de moitié dans un délai de dix ans au plus (al. 1). Dans la relation entre le mandat de réduction des dépenses et celui de leur redistribution, il est question de l'utilisation de ressources disponibles dans un domaine d'activité de la Confédération, le but de cette utilisation n'étant pas précisé. Il existe ainsi un rapport intrinsèque entre le mandat de réduction des dépenses et celui d'une redistribution.

b. Mandat de réduction et mandat de promotion de la paix

Cette relation existait déjà dans l'initiative visant une réduction de moitié des dépenses militaires. Le message y relatif précisait, en se référant au rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse, que le soutien aux efforts visant à écarter les sources de conflits faisait également partie de la politique de sécurité. Ce soutien comprend notamment les activités de la Suisse dans le domaine de la promotion de la paix au niveau international. Le terme de politique de sécurité comprend dès lors la défense militaire et la politique de paix. Si l'on admet que l'exigence «pour moins de dépenses militaires» est le thème principal de l'initiative et que le principe «pour davantage de politique de paix» est le thème secondaire, alors l'unité de la matière est réalisée (ch. 133.6 du message concernant l'initiative populaire «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix»). Ce raisonnement a également été adopté par le Parlement à une nette majorité de ses membres. Sur ce point, l'initiative en faveur d'une redistribution des dépenses reprend par analogie les exigences de l'initiative précédente. Elle ne contient pas de divergence majeure. Aussi le rapport intrinsèque est-il également respecté dans ce contexte.

c. Mandat de réduction et mandat de reconversion

L'initiative précédente prévoyait également des mesures relatives à la reconversion sociale et économique. La présente initiative précise, en outre, que la Confédération doit créer un fonds de reconversion d'un milliard de francs destiné à la création d'emplois de remplacement. En raison des conséquences de la compression des dépenses qui se sont directement répercutées sur l'administration, les entreprises d'entretien et d'armement de la Confédération, l'existence d'un rapport intrinsèque entre le mandat de réduction des dépenses et la reconversion sociale et économique est clairement démontrée. Ce rapport de connexité objective a été approuvé par le Conseil fédéral et le Parlement dans sa grande majorité. L'affectation d'un fonds de reconversion constitue une mesure concrète destinée à atténuer les conséquences des compressions de dépenses et il est, dès lors, également intégré dans ce contexte. Le rapport intrinsèque est également démontré entre le mandat de réduction des dépenses et celui de reconversion, tels que les présente l'initiative.

Contrairement à l'initiative précédente, la présente initiative ne contient pas d'autres dispositions pour l'utilisation des économies réalisées sur les crédits accordés à la défense nationale. Elle ne prévoit pas non plus de redistribution de telles ressources en faveur d'objectifs socio-politiques. Cependant, l'Assemblée fédérale a la possibilité d'investir délibérément dans la politique sociale par un arrêté fédéral de portée

générale. L'élément, qui avait fait l'objet d'avis controversés lors de l'initiative précédente entraînant finalement son invalidation, a été écarté par les auteurs de la présente initiative. L'unité de la matière est ainsi également respectée sous l'angle des critères élaborés par le Parlement en rapport avec l'initiative précédente.

2 Interprétation

21 Généralités

L'interprétation d'une initiative populaire prend en considération le libellé de l'initiative et non la volonté subjective des auteurs. On pourrait toutefois tenir compte d'une éventuelle justification de l'initiative et d'opinions exprimées par les auteurs. Les circonstances qui ont été à l'origine de l'initiative peuvent également jouer un rôle pour l'interprétation.

Pour autant qu'ils traitent les mêmes objets, les textes des chiffres 21 et 22 ci-dessous sont identiques aux considérations exposées dans le message concernant l'initiative populaire «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» (ch. 2).

22 Mandat de réduction des dépenses

221 Objet de la réduction

Selon la volonté des auteurs, la réduction concerne les crédits de paiement prévus à l'article 15, al. 1, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0).

222 Année de référence

L'initiative exige que la Confédération réduise graduellement les crédits alloués en faveur de la défense nationale, compte tenu du renchérissement, jusqu'à ce que les dépenses soient réduites de moitié par rapport au compte de l'année 1987. Cette année de référence est précisément celle des dépenses les plus faibles de la période 1985 à 1990. Si l'exigence de réduction de moitié des dépenses imposée par l'initiative s'était fondée sur une autre année de la période considérée, les moyens financiers en faveur de la défense nationale auraient déjà diminué en valeur réelle d'un montant bien supérieur à 28 % (p. ex. en 1990, -36,4 %).

223 Date de la première réduction

Selon l'al. 2 de l'initiative, l'Assemblée fédérale reçoit, en tant que détentrice de la haute autorité sur le budget, le mandat de réduire les crédits. En cas d'acceptation éventuelle, la première réduction de budget pourrait intervenir au plus tôt lors de la discussion régulière du budget prévue pour l'année suivant l'acceptation de l'initiative.

23 Termes sujets à interprétation

231 Défense nationale

Le terme de «défense nationale» n'est défini ni par la constitution ni par la loi. Le terme principalement utilisé jusqu'ici dans le domaine de la politique de sécurité est celui de «défense générale». Celle-ci comprend des instruments et des mesures défensifs et préventifs, qui visent activement la promotion de la paix. Dans le cas de la «défense nationale», il est, en règle générale, essentiellement question d'instruments défensifs de la défense générale.

Dans le budget de la Confédération, le terme «défense nationale» dans la répartition selon les groupes de tâches comprend la défense nationale militaire et la défense nationale civile. Cette dernière est composée des domaines de la protection civile, de l'approvisionnement économique du pays et de la défense psychologique (le Conseil fédéral est chargé de l'information en cas de situation extraordinaire). Le Recueil systématique du droit fédéral mentionne sous chiffre 5 (Défense nationale), outre la défense militaire, la protection civile et l'approvisionnement économique du pays.

Le rapport du Conseil fédéral du 1^{er} octobre 1990 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1990 III 794) peut également servir d'instrument d'interprétation. Celui-ci considère la politique extérieure, la politique économique, l'armée, la protection civile, l'approvisionnement économique du pays, la protection de l'Etat et l'information comme des instruments de la politique de sécurité.

Selon le nouveau plan directeur de la protection civile, l'aide en cas de catastrophe et en cas d'urgence non imputable à une guerre est placée au même niveau que les missions en cas de conflit. La nouvelle mission de la protection civile prévue par la loi est l'aide en cas de catastrophe naturelle, de catastrophe anthropique et d'autres cas d'urgence ne relevant pas d'une politique de force; elle est, au même titre que pour l'armée, assimilée à la défense nationale.

Les mesures d'approvisionnement économique du pays ne servent également qu'en partie la défense nationale au sens étroit. Une part importante des charges est destinée à prévenir toute pénurie due à des perturbations du marché, le cas échéant à y remédier.

Selon leur documentation, les auteurs de l'initiative entendent par dépenses en faveur de la défense nationale non seulement les dépenses militaires, mais également les dépenses en faveur de la protection civile, de l'approvisionnement économique du pays et de la défense psychologique. Ces domaines seraient étroitement liés au sein de la défense générale.

Selon l'opinion dominante, le terme de «défense nationale» qui figure dans l'initiative ne peut, par conséquent, être limité à l'armée uniquement. Sont également inclus toutes les tâches de protection civile de la Confédération, l'approvisionnement économique du pays et l'information en cas de situation extraordinaire.

232 Davantage de politique de paix sur le plan international

La notion de «politique de paix sur le plan international» est une notion juridique floue qui ne figure pas dans la constitution. Dans le texte de l'initiative, les auteurs se servent des expressions «coopération au développement, protection du cadre naturel de vie, prévention des conflits, règlement pacifique des conflits, désarmement et sécurité collective». La notion doit, par conséquent, être interprétée dans un sens large.

En adjoignant la notion de «renforcement», l'initiative exige un accroissement des efforts de la Confédération en faveur des mesures de politique de paix. Le texte permet un accroissement des mesures de la Confédération (p. ex. de l'aide au développement) et de nouvelles activités dans le domaine de la politique de paix. De l'avis des auteurs, la promotion de la paix ne doit pas être recherchée au moyen de la dissuasion, mais en éliminant les origines des conflits par des mesures économiques, diplomatiques et écologiques.

Des contributions militaires en faveur d'une politique de paix sur le plan international peuvent également être incluses. Les auteurs ne l'excluent pas explicitement. Ils se réfèrent notamment à l'Agenda pour la paix de l'ancien secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros Ghali, qui contient également des propositions de maintien de la paix par des moyens militaires.

233 Reconversion dans le secteur civil pour produire des biens et offrir des services d'avenir

La notion «d'avenir» n'est pas précisée dans la documentation relative à l'initiative. Le texte de l'initiative précédente ne fait pas non plus mention de l'expression *biens et services d'avenir*. Les explications ne précisent donc rien. Il est cependant mentionné qu'un programme de reconversion d'avenir devrait présenter deux aspects: premièrement, le DMF (actuellement DDPS) devrait rapetisser et offrir au personnel ainsi libéré des places de travail au moins similaires. Deuxièmement, les régions à faibles structures, notamment les régions de montagne qui dépendent actuellement de la présence de l'armée, devraient être davantage encouragées à suivre une politique régionale respectueuse de l'environnement. Selon les auteurs de l'initiative, un accent doit être mis sur la promotion de technologies environnementales et énergétiques en faveur des petites et moyennes entreprises.

24 Application directe

Deux questions se posent: d'une part, l'initiative accorde-t-elle directement des droits à des particuliers? D'autre part, l'Assemblée fédérale peut-elle, en se référant directement au texte de l'initiative, réduire des dépenses actuelles et en engager de nouvelles? L'acceptation de l'initiative n'accorderait directement aucun droit aux particuliers. Les mandats de transfert des dépenses sont adressés au Parlement en tant qu'autorité législative, qui décide de l'utilisation des ressources dans le cadre du budget annuel.

L'initiative, si elle est approuvée, peut contraindre l'Assemblée fédérale à réduire les dépenses directement, pour autant qu'aucun engagement légal ou contractuel ne s'y oppose. En revanche, la réalisation des mandats de transfert des dépenses exige une adaptation des bases légales. Au besoin, les prescriptions légales en matière de financement devront être également modifiées. L'application de l'initiative exigera aussi la création d'une loi formelle pour l'accomplissement de nouvelles tâches, par exemple dans le domaine de la politique de paix. Compte tenu de la restriction précitée, l'initiative n'est, par conséquent, pas directement applicable.

3 Activités actuelles de la Confédération dans les domaines privilégiés par l'initiative

31 Maintien de la paix

Dans le Rapport 90 sur la politique de sécurité, le Conseil fédéral précise l'importance qu'il accorde à la promotion de la paix comme contribution à la sécurité de la Suisse. Indépendamment des exigences de l'initiative, la Suisse participe activement aux domaines de la sécurité et de la paix. Elle prend directement part à la création d'un ordre européen de sécurité et contribue à l'équilibre du continent et à sa propre sécurité. Elle est active dans différents pays et organisations. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) d'une part, le Programme de Partenariat de l'OTAN pour la Paix (PPP) et l'ONU d'autre part, sont un forum important pour de telles activités.

L'OSCE joue un rôle déterminant dans les domaines de l'alerte rapide, des mesures visant à empêcher les conflits et de la gestion des crises, ainsi que lors de la normalisation de la situation après des conflits et de l'organisation des structures et des processus démocratiques. Au cours de ces dernières années, la Suisse a renforcé son engagement traditionnel en faveur de l'OSCE, qu'elle a présidée en 1996. La Suisse assume actuellement la direction du Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme à Varsovie. Les importants efforts déployés par notre pays ont notamment abouti à la création, en 1992, de la convention de l'OSCE relative à la conciliation et à l'arbitrage et à la création d'une cour d'arbitrage, à Genève. Par ailleurs, la Suisse s'engage spécialement en faveur d'un meilleur respect des engagements et d'une protection accrue des minorités. La Suisse appuie les missions de l'OSCE à long terme par des experts qualifiés. Des diplomates suisses ont dirigé des missions de l'OSCE et de l'ONU dans différentes zones de crise: Tim Guldemann en Tchétchénie et en Slavonie orientale, Edouard Brunner en Géorgie, Johannes J. Manz au Sahara occidental. Par ailleurs, depuis le début de ce siècle, la Suisse a créé un réseau étroit de contrats bilatéraux destinés au règlement pacifique des conflits.

Dans le domaine du contrôle de l'armement, du désarmement, ainsi que des mesures de confiance et de sécurité, la Suisse met à la disposition de l'OSCE des équipes pour la vérification de l'application des traités en matière de contrôle d'armement et des observateurs militaires dans les zones de tension. Globalement, la Suisse a signé tous les accords multilatéraux en matière de contrôle d'armement et de désarmement dans le cadre de l'ONU. Elle combat notamment la diffusion d'armes de destruction massive en militant en faveur de leur élimination, et elle défend les contrôles renforcés lors de l'exportation de matériel de guerre. En outre, elle contribue aux efforts mondiaux destinés à lutter contre l'usage abusif de matériel de guerre pouvant être utilisé aussi bien à des fins militaires que civiles («dual use»). La Suisse prend également pleinement part aux négociations sur les mesures de confiance et de sécurité (NMDCS) qui figurent dans le Document de Vienne de 1994.

La Suisse soutient l'OSCE sur le plan financier dans les domaines de la démocratisation et des droits de l'homme; elle met des experts, des vérificateurs et des observateurs électoraux à la disposition des missions de l'OSCE (en Albanie, Biélorussie, Bosnie, Géorgie, Croatie, Tadjikistan, Tchétchénie et Ukraine). Depuis juillet 1995, un contingent de bérêts jaunes suisses (Swiss Headquarter Support Unit [SHQSU]) assure l'appui logistique à la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine.

Depuis le 11 décembre 1996, la Suisse participe au Partenariat pour la Paix (PPP). Sa participation met l'accent sur une meilleure aptitude de l'armée à prendre part à

des mesures de maintien de la paix au moyen d'unités non armées, sur la garantie de la paix en Europe, sur le contrôle démocratique des forces armées, sur une mise en valeur accrue du droit international humanitaire, sur des contributions d'experts au contrôle de l'armement, et sur la formation en matière de politique de sécurité. La Suisse s'engage également en faveur d'une meilleure collaboration entre les organisations civiles et militaires qui interviennent en cas de catastrophe et d'aide d'urgence. Des possibilités de coordination des mesures destinées à garantir le ravitaillement sont également prévues pour l'approvisionnement économique du pays.

Depuis sa fondation en mai 1997, la Suisse participe au Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA; Euro-Atlantic Partnership Council [EAPC]). Ce conseil est un organe multilatéral dont font partie tous les Etats de l'OTAN et les Etats partenaires. Il renforce les consultations politiques et l'échange d'informations entre l'OTAN et les Etats partenaires.

Dans le domaine des bons offices, notre pays bénéficie d'une longue tradition de représentant des intérêts d'Etats tiers, d'intermédiaire entre des parties aux conflits et de pays d'accueil pour les conférences internationales. Actuellement, les bons offices sont essentiellement rendus dans le cadre d'organisations internationales. La Suisse met activement à profit les possibilités qui lui sont offertes.

Depuis les années cinquante, notre pays collabore à la mission de surveillance neutre en Corée. Aujourd'hui encore, une délégation militaire suisse assume une tâche de surveillance de l'armistice. A ce jour, plus de 700 militaires ont été engagés dans cette mission.

Depuis la fin de la guerre froide, des opérations de ce genre se sont intensifiées. La Suisse a mis à la disposition de l'ONU des unités médicales en Namibie (UNTAG: 150 personnes entre 1989 et 1990) et au Sahara occidental (MINURSO: 249 personnes entre 1991 et 1994). De 1987 à 1998, 130 observateurs militaires suisses et quinze médecins ont été engagés en faveur de missions de l'ONU (ex-Yougoslavie, Géorgie, Tadjikistan et Proche-Orient, dans le cadre de l'UNTSO). Des membres du Corps des gardes-frontière et de la police ont notamment pris part, à titre d'observateurs de police civils (CIVPOL), à des missions internationales (Bosnie-Herzégovine, Croatie et Macédoine). Des observateurs électoraux suisses ont participé à des missions coordonnées par l'ONU, l'OSCE ou l'UE, en Europe de l'Est/CEI (27 engagements), en Afrique (14), en Asie/Proche-Orient (2) et en Amérique latine - Caraïbes (3). Depuis novembre 1998, la Suisse participe à la mission de vérification de l'OSCE au Kosovo, à raison de 50 à 100 vérificateurs non armés. En outre, elle a apporté régulièrement une aide financière et matérielle aux opérations de maintien de la paix de l'ONU.

La Suisse a mis à la disposition de l'ONU des spécialistes pour des inspections dans le domaine des armes chimiques et biologiques totalisant 38 engagements, essentiellement dans le contexte de la mission UNSCOM en Irak. En collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et l'industrie chimique suisse, le DDPS a formé plus de 100 inspecteurs dans le domaine de la vérification industrielle en faveur de l'organisation internationale du contrôle des armes C.

La Suisse participe avec huit observateurs civils à la «Temporary International Presence» à Hébron. Cette mission d'observation est assurée par six Etats: le Danemark, l'Italie, la Norvège, la Suède, la Turquie et la Suisse, sans autre coordination de la part d'une organisation internationale.

Par ailleurs, la Suisse soutient activement les actions de la communauté internationale et celles de l'ONU pour la sauvegarde de la paix et pour l'application et le

développement du droit des gens. Dans ce contexte, mentionnons la Conférence de 1993 en faveur des victimes de la guerre, que notre pays a organisée à Genève en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Depuis la guerre du Golfe, notre pays participe à toutes les sanctions collectives de l'ONU contre les auteurs d'infractions au droit des gens. Outre les sanctions économiques contre l'Irak, la Suisse applique les mesures économiques arrêtées contre la Libye et la République fédérale de Yougoslavie, ainsi que toutes les autres sanctions de l'ONU actuellement en vigueur. Antérieurement, notre pays a participé à des sanctions économiques, notamment contre le régime d'apartheid de la Rhodésie et Haïti.

Dans le domaine de la recherche en faveur de la paix et du règlement des conflits, la Suisse soutient les programmes des instituts de recherche et prend des mesures afin d'intensifier la collaboration entre l'administration et les milieux scientifiques.

Dans le domaine de la politique de sécurité, la Suisse a récemment mis à la disposition de la communauté internationale deux nouveaux instruments: le Centre de politique de sécurité Genève (CPS) et l'International Relations and Security Network (ISN). Le Centre de politique de sécurité Genève contribue à la formation en matière de politique de sécurité. Créé en 1996, le centre a déjà formé plus de 200 participants en provenance de 24 pays de la zone euro-atlantique.

L'ISN, un projet pilote de l'Institut de politique de sécurité et d'analyse des conflits de l'EPF de Zurich, soutient et coordonne la diffusion sur Internet d'informations non classifiées concernant la politique de sécurité par l'interconnexion de différentes banques de données.

Enfin, à titre de contribution concrète pour résoudre le problème mondial du déminage, le Conseil fédéral a approuvé la création d'un centre international de déminage humanitaire à Genève, dont le DDPS assure le financement. Le centre sera opérationnel dès le début de 1999. Il facilitera les opérations humanitaires de déminage et accroîtra leur efficacité. Le centre contribuera également à réduire le nombre des victimes des mines et facilitera le retour des réfugiés et des expulsés. Avant la création du Centre de déminage humanitaire de Genève, la Suisse a dépensé 25 millions de francs pour des actions de déminage de 1993 à 1997.

Par ailleurs, la Confédération encourage activement le développement de Genève et de son importance internationale en appuyant notamment la création d'une «Maison de la paix», qui réunira plusieurs instituts et institutions de politique de sécurité.

Pour des considérations de politique de sécurité, le Conseil fédéral juge indispensable de soutenir dans leurs réformes les pays d'Europe centrale, d'Europe du Sud-est et d'Europe de l'Est, afin d'éliminer les causes de conflits potentiels; un tel soutien est aussi nécessaire étant donné que le développement économique est une condition de stabilité politique. La Suisse veut contribuer à stabiliser la situation dans les Etats qui mènent des réformes, par une collaboration technique et financière. A cet effet, elle a accordé des crédits pour un montant global de 1,6 milliard de francs (1990: 250 millions, 1992: 800 millions, 1993: 600 millions). La Suisse est également membre fondateur de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Elle détient 2,28 % du capital-actions (environ 410 millions de francs). Le budget annuel 1998 du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) consacre cette année 26 millions de francs à des mesures civiles en faveur de la paix.

Enfin, le Conseil fédéral considère la collaboration au développement comme une mesure de promotion de la paix. Dans son rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (FF 1994 I 150), il a expliqué en

détail que l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement permet de résorber les tensions et d'éliminer les potentiels conflictuels.

Aussi est-il d'avis qu'il est important de poursuivre la collaboration au développement et l'aide humanitaire dans la mesure du possible. A cet effet, il inscrit chaque année 1,3 milliard de francs au budget et aide les victimes de conflits en finançant des actions du CICR.

32 Restructuration et reconversion dans le domaine de l'armement

La réduction massive des dépenses militaires au cours de ces dernières années a entraîné depuis 1990 un sensible recul des commandes pour les entreprises d'armement de la Confédération. Pour faire face à cette situation, le potentiel industriel a été réorganisé à l'occasion de DMF 95 et articulé en quatre domaines d'armement. Jusqu'à la fin de 1998, 2000 postes de travail ont été supprimés dans les entreprises d'armement de la Confédération. Selon la planification actuelle, il faut s'attendre à de nouvelles suppressions de postes au début du siècle prochain. Ainsi, l'effectif du personnel des entreprises d'armement, qui s'élevait autrefois à 6000 personnes, totalisera moins de 4000 personnes, sans tenir compte des conséquences de l'initiative.

Au cours d'une nouvelle étape, les entreprises d'armement ont quitté l'administration et ont pris la forme de sociétés anonymes de droit privé. La loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC; RS 934.21), qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1998, habilite le DDPS à entreprendre les démarches nécessaires pour la fondation des sociétés anonymes prévues (RUAG). Depuis le 1^{er} janvier 1999, les quatre entreprises exercent leurs activités sous leur nouvelle forme juridique et sont gérées selon les principes de l'économie privée en tant que groupe RUAG; elles disposent ainsi du champ d'action industriel nécessaire. 4124 personnes ont ainsi quitté le service de la Confédération et celui du DDPS.

Pour rentabiliser leur potentiel industriel, elles orienteront davantage leur production vers le marché civil. Elles pourront ainsi exploiter leurs mandats de prestations, garantir un volume suffisant d'activités et conserver un savoir-faire qui demeure important pour la défense nationale. Dans la mesure du possible, ces activités civiles seront menées avec des partenaires de l'économie privée. La réalisation peut être envisagée sous la forme de création de sociétés communes ou de participation directe de tiers au capital des entreprises d'armement. Avant même la modification de la forme juridique, le Conseil fédéral a déjà utilisé activement la marge de manœuvre qui s'offrait à lui. Ainsi, plusieurs projets de collaboration ont abouti ou sont en préparation.

En 1996, la production mécanique de l'Entreprise suisse d'armement SW à Thoun a été intégrée à une nouvelle société créée avec l'entreprise von Roll SA, l'entreprise von Roll Betec SA. Au début de 1998, le domaine des poudres et des charges de Wimmis a été détaché de l'Entreprise suisse de munitions SM et intégré au nouveau groupe Nitrochimie, avec participation majoritaire de l'entreprise allemande Rheinmetall Industrie SA. Des projets similaires, plus modestes, ont été réalisés à l'Entreprise suisse d'électronique SE de Berne dans le domaine des multimédias et à l'Entreprise suisse d'aéronautique et de systèmes SF d'Emmen pour l'entretien des avions civils. Le but de tous les projets mentionnés était d'assurer à long terme les

places de travail du domaine d'armement concerné et de freiner efficacement le recul des commandes.

Les mesures engagées par le DDPS n'ont cependant pas pour objectif de transformer les entreprises d'armement de la Confédération en entreprises qui n'offriraient sur le marché que des produits civils. Le législateur leur a confié le mandat principal d'assurer l'équipement de l'armée (art. 1 LEAC). Elles assument ainsi d'importantes prestations de remise en état du matériel utilisé par l'armée. Pour freiner le recul des commandes provoqué par la réforme de l'armée et les mesures d'économie, les entreprises d'armement auront toutefois la possibilité d'exercer une activité dans les domaines civils (art. 2 LEAC). Il s'agira d'utiliser les synergies des entreprises dans les domaines de l'armement en matière de technologies, d'infrastructure, de prestations, de composants et de produits. Cette réorientation a déjà permis au DDPS d'atteindre de son propre chef un objectif important des partisans d'une politique de reconversion active. Pour des raisons d'économie nationale et de politique économique, nous refusons cependant une politique interventionniste de reconversion plus poussée, telle que la prévoit la création du fonds de reconversion.

Les activités à financer par un tel fonds ne sont pas limitées par la teneur du texte. On peut en effet songer à un large éventail d'activités. Il pourrait s'agir du versement de contributions financières en faveur de la reconversion et de la promotion professionnelle des collaborateurs du domaine de l'armement. On peut également imaginer l'octroi de contributions à l'établissement de nouvelles entreprises civiles aux emplacements des anciennes entreprises d'armement. Ces activités font du reste partie aujourd'hui déjà des moyens d'action ordinaires de la politique régionale et de la politique conjoncturelle de la Confédération et des cantons. Cela ne signifie cependant pas encore la création conjointe de places de travail de remplacement, telle que l'impose le texte de l'initiative à la Confédération.

En revanche, la mise en œuvre d'une telle politique de reconversion spécifique entraînerait d'importants problèmes juridiques et matériels. Selon le texte de l'initiative, les mesures de soutien proposées ne se limitent pas au domaine public. L'initiative veut également inclure des entreprises privées. En dehors du cadre des entreprises d'armement de la Confédération, il serait cependant très difficile de désigner des entreprises bénéficiaires ou des collaborateurs de telles entreprises. Par ailleurs, une industrie d'armement privée a toujours dû s'imposer sur le marché libre et ne pouvait bénéficier d'une garantie de commandes de la part de la Confédération. Dans le passé déjà, ces entreprises ont pratiqué une politique de reconversion active sans appui de l'État. Les fluctuations de commandes ont en effet toujours fait partie des risques encourus. Aussi, le fonds de soutien prévu dans ce domaine serait plutôt source d'injustice et créerait une situation privilégiée indésirable et finalement contre-productive pour les entreprises de la Confédération principalement actives dans le secteur de l'armement.

La reconversion à titre d'adaptation à l'évolution de la situation du marché a donc toujours existé dans le secteur privé de l'armement, sans que la Confédération ait été tenue d'intervenir activement. Enfin, on rappellera que les régies de la Confédération (CFF, La Poste) ont partiellement subi de pénibles cures d'amaigrissement suite à la compression des effectifs, sans qu'une politique de reconversion particulière ait été imposée à ces entreprises.

Un appui direct aux entreprises d'armement concernées dans la perspective de la reconversion de leur production pour la fabrication de biens civils est également problématique. Dans un tel cas, la reconversion signifierait finalement que ces entre-

prises doivent s'implanter sur un nouveau marché avec de nouveaux produits, en bénéficiant de programmes d'appui adéquats, afin de pouvoir offrir les emplois de remplacement nécessaires. Les expériences industrielles à l'étranger attestent que de tels projets de reconversion échouent dans 80 à 90 % des cas. Il importe de préciser que sans demande, aucune place de travail ne saurait être créée dans le domaine civil. Seul le marché prescrit ce qui est faisable et viable. Cette demande ne peut cependant pas être ordonnée par l'Etat par un programme de reconversion. Dès lors, la Confédération ne saurait avoir pour tâche d'intervenir activement sur le marché par des programmes promotionnels et des fonds de soutien. Ainsi, la création d'un fonds de reconversion n'est pas le moyen approprié.

L'engagement de technologies orientées vers l'avenir et la production de nouveaux biens civils présenteraient pour les entreprises d'armement des risques supplémentaires considérables. L'expérience montre que des engagements préalables d'ordre financier ou autre sont nécessaires, sans qu'une couverture des coûts puisse être garantie lors de la phase initiale. En outre, les marchés civils sont de plus en plus à court terme. Il convient d'ajouter qu'il est très difficile de trouver des créneaux de marché favorables: ceux qui conviendraient à une stratégie de reconversion sont en règle générale déjà occupés. Même pour les affaires de nature civile proche de l'activité militaire essentielle, il est très difficile d'obtenir des commandes, compte tenu de la concurrence internationale. Dans une économie active et sur un marché saturé, une stratégie de reconversion appuyée par des fonds publics ne crée finalement pas d'emplois supplémentaires. Au contraire, elle supprime ou se borne à remplacer des places existantes.

La création, par le législateur, de conditions généreuses, telles que prévues dans le sens le plus large pour les entreprises d'armement de la Confédération sous la forme d'une modification du statut juridique, est une solution possible et judicieuse.

33 Dépenses de la Confédération en faveur de la sécurité sociale

Selon la documentation des auteurs de l'initiative, les ressources économisées dans le domaine de la défense nationale devraient également être utilisées en faveur de la sécurité sociale en Suisse. Le Conseil fédéral a exposé en détail la situation financière des assurances sociales de la Confédération dans le message concernant l'initiative populaire fédérale «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» du 13 mai 1998 (FF 1998 3637). Pour d'autres détails, nous vous renvoyons aux explications du message (notamment le ch. 24) et nous nous limitons ci-après à un bref aperçu de la situation globale financière dans le domaine de la prévoyance sociale.

Selon la revue de l'Office fédéral des assurances sociales n° 1/1998, la statistique des assurances sociales indique pour 1995 un total des dépenses consolidées de 88 milliards de francs en faveur de l'ensemble de la prévoyance sociale (y compris l'assurance-chômage, la construction de logements à caractère social, les frais d'assistance en matière d'asile et l'assurance militaire). La part de la Confédération s'élève à 10,2 milliards de francs.

L'arrêté du Conseil fédéral du 28 septembre 1998 concernant le plan financier pour les années 2000 à 2002 prévoit déjà 13,1 milliards de francs pour 2002. Durant la période de 1990 à 2002, les dépenses en faveur de la prévoyance sociale devraient accuser un taux de croissance de plus de 90 % (voir graphique 2, ch. 43). En 1995, la

quote-part des charges sociales représentait plus de 25 % du produit intérieur brut. Sa tendance est actuellement à la hausse.

Le développement des prestations, le vieillissement de la population, l'accroissement des coûts de la santé et le nombre élevé de chômeurs sont responsables de la forte augmentation des dépenses en faveur de la sécurité sociale. Outre les charges qui frappent les employeurs et les salariés, la mise à contribution des pouvoirs publics qui s'endettent de plus en plus a augmenté également. C'est pourquoi, au cours de ces prochaines années, le système de sécurité sociale devra relever un défi auquel le financement supplémentaire prévu par l'initiative n'apportera guère de solution.

4 Conséquences d'une acceptation de l'initiative sur les dépenses en faveur de la défense nationale

4.1 Evolution des dépenses en faveur de la défense nationale

La chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide sont à l'origine d'une nouvelle situation pour la défense nationale. Dans le cadre de son potentiel d'économies, le DDPS a, depuis 1990, largement contribué à l'assainissement du budget de la Confédération.

Les chiffres-clés ci-après attestent clairement les économies réalisées par le DDPS. Alors qu'entre 1980 et 1990, les dépenses du DMF de l'époque croissaient en moyenne annuelle de 1,5 % en valeur réelle, un net revirement de tendance se manifeste depuis le début des années 90. Compte tenu du programme de stabilisation 1998, les chiffres du budget et du plan financier du DDPS pour les années 1991 à 2002 ont diminué au total de plus de 9 milliards de francs (annexe 1). De 1987 à 2002, les dépenses en faveur de la défense nationale baissent en valeur réelle de 28 % (annexe 2). Les crédits pour les constructions et l'acquisition de matériel d'armement diminuent en valeur réelle d'environ 44 % et ceux de la protection civile accusent même un recul de plus de 63 %. Durant la même période, les dépenses de la Confédération indiquent un taux d'accroissement en valeur réelle de 37 % (annexe 2).

Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 29 septembre 1997 concernant le plan financier pour les années 1999 à 2001, plus de 16 milliards de francs étaient prévus pour la défense nationale durant la période considérée. Conformément au plan de stabilisation 1998, les crédits du DDPS ont été réduits annuellement de 4 % en valeur nominale, ce qui représente une diminution de 1,1 milliard de francs sur une période de trois ans. Simultanément, les crédits en faveur de la protection civile ont été comprimés d'environ 60 millions de francs. Ainsi, pour les trois années considérées, le domaine de la défense nationale ne dispose plus que d'un plafond de 14,85 milliards de francs pour accomplir sa tâche.

4.2 Réalisation du mandat de réduction

L'initiative prévoit pour les dépenses en faveur de la défense nationale une réduction graduelle jusqu'à ce que, au plus tard après un délai de dix ans, les dépenses soient réduites de moitié par rapport à la valeur de référence de l'année 1987. Le renchérissement est compensé. Pour des raisons de transparence, un modèle a été calculé sur la base d'une réduction annuelle régulière sur dix ans. En cas d'acceptation de l'initiative, ce sont les crédits du budget 2003 du DDPS qui seraient touchés pour la première fois,

si la votation populaire avait lieu au cours du second semestre de 2001 ou au plus tard le 23 février 2002. Si la votation avait lieu plus tôt, les conséquences d'une acceptation de l'initiative se répercuteraient sur un budget plus rapproché. La réalisation s'étendrait jusqu'en 2012. Les bases de calcul sont indiquées dans les annexes 3 et 4.

Pour pouvoir comparer les dépenses en faveur de la défense nationale au cours des années, il a fallu, pour définir les bases, se fonder sur les chiffres établis à l'occasion de la présentation améliorée des comptes (VEREDA; verbesserte Rechnungs-darstellung), introduite en 1991. La valeur de référence pour les comptes de 1987 s'élève ainsi à 4,855 milliards de francs.

Le plan financier 2002 pour les tâches de la défense nationale, de 4,9 milliards de francs selon l'arrêté du Conseil fédéral du 28 septembre 1998, sert de base. Les calculs se fondent sur un taux de renchérissement annuel présumé de 2 % à partir de l'an 2002. Le taux d'inflation présumé pour le calcul des conséquences financières est insignifiant. Si l'on admet un taux de renchérissement plus élevé, la réduction nominale des dépenses en faveur de la défense nationale serait plus lente. Par contre, la diminution du pouvoir d'achat en valeur réelle serait plus importante. Si l'on applique un taux inférieur, on aurait alors la situation inverse.

Par ailleurs, le scénario prévu par l'initiative propose une réduction de 50 % des ressources affectées à la défense militaire par rapport aux comptes de 1987. Ce processus se justifie notamment par le fait que les crédits en faveur de la protection civile ont été largement réduits au cours de ces dernières années, bien au-delà de la réduction exigée par l'initiative. Aussi, les crédits en faveur de la défense civile ont-ils été plafonnés pour les calculs sur la base de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 septembre 1998 concernant le plan financier des années 2000 à 2002.

Afin d'offrir une meilleure vue d'ensemble, il est admis que toutes les composantes de la défense militaire, telles que les dépenses de personnel et de fonctionnement, les dépenses d'armement et les frais généraux régressent régulièrement à partir de 2003. Pour plus de facilité, les frais généraux de la défense civile ont été pleinement intégrés à ceux de la défense militaire et non répartis proportionnellement aux domaines civils. Le taux précédent a été choisi vu que l'on ne saurait prévoir actuellement l'évolution du besoin en ressources des différentes composantes de la défense nationale.

Par ailleurs, les chiffres de la défense militaire incluent également ceux de l'Office fédéral de la topographie (OFTOP) qui, depuis le 1^{er} janvier 1998, assume sa tâche d'office GMEB, soit avec mandat de prestations et enveloppe budgétaire. En cas d'éventuelle application de l'initiative, il devrait logiquement être dispensé d'une réduction de dépenses. L'Office fédéral du sport (OFSP) ne fait pas partie intégrante de la composante défense nationale. Dès lors, il n'est pas concerné par une réduction de moitié des dépenses.

La procédure décrite plus haut permet de calculer avec une précision suffisante les ressources disponibles pour la défense nationale, et tout particulièrement pour les investissements à partir de 2003, si l'initiative était acceptée:

Tableau 1

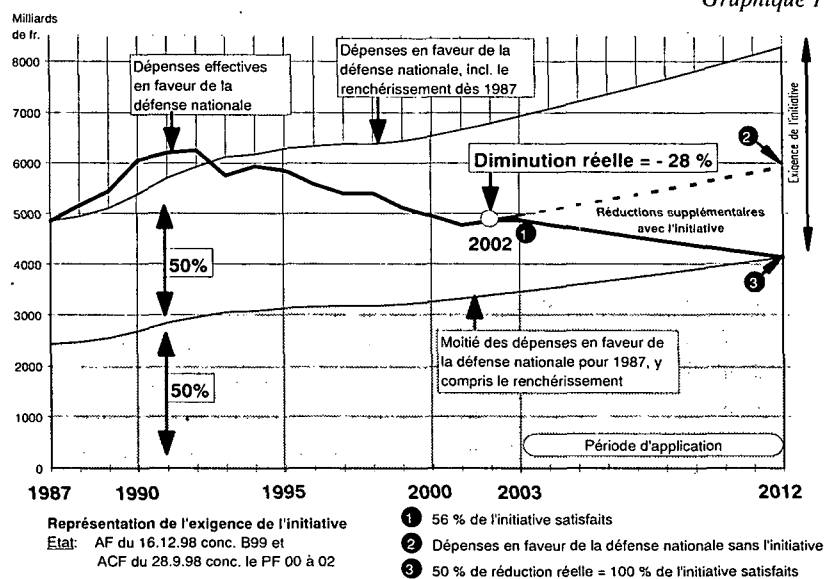
Le mandat de réduction des dépenses en bref

Composantes	Année de référence 1987	Réduction des dépenses de moitié jusqu'en 2012		Diminution en valeur réelle 1987-02	Application du mandat de réduction	
		sans renchérissement	avec renchérissement		1 ^{re} année de réduction	Diminution en valeur réelle de 50%
					Pe 2003	Pe 2012
Total défense nationale	4 855	2 428	4 139	-28,4%	4 870	4 139
Défense militaire	4 633	2 317	4 025	-26,7%	4 756	4 025
Dépenses d'exploitation	2 074	1 037	2 174	-9,8%	2 568	2 174
Dépenses d'armement	2 129	1 065	1 477	-43,7%	1 746	1 477
Part des frais généraux	430	215	374	-24,7%	442	374
Défense civile¹⁾	222	111	114	-63,3%	114	114

¹⁾ Défense civile avec plafonnement à l'état 2001, conf. à l'ACF du 28.9.98 conc. le PF de 00 à 02.

De 1987 à 2002, suite à la détente sur le plan de la politique de sécurité et à titre de contribution à l'assainissement du budget de la Confédération, les dépenses en faveur de la défense nationale diminueront en valeur réelle de près de 28,4 %, soit d'environ 1,4 milliard de francs; les dépenses d'armement diminueront même de 43,7 %. Ainsi en 2002, l'exigence de l'initiative sera déjà satisfaite pour plus de la moitié.

Graphique 1



En 2002, la défense nationale disposera de 4,9 milliards de francs. En 2012, conformément au modèle de calcul, cette somme ne dépassera pas 4,1 milliards de francs après l'application de l'initiative à ce domaine de tâches, en tenant compte d'un renchérissement présumé de 2 % par année. Une application intégrale de l'initiative entraînerait, par conséquent, une nouvelle diminution des crédits en faveur de l'armée de l'ordre de 800 millions de francs. De plus, le pouvoir d'achat de ces 4,1 milliards de francs serait réduit de moitié par rapport à la valeur de référence de 1987; il ne resterait donc plus que 2,4 milliards de francs environ.

Comme les dépenses d'exploitation imputables à la liquidation de l'armée 61, à l'application d'Armée 95 et à la réalisation de l'armée XXI ne pourraient subir de nouvelles réductions en raison du programme de stabilisation 98, les dépenses d'armement devraient être réduites dans une proportion démesurée. En 1987, les dépenses d'armement ne représentaient plus que 46 % des dépenses totales pour la défense militaire. Si une éventuelle réduction devait intervenir à partir de 2003, cette proportion ne représenterait plus que 35 %. Il importe peu ici de savoir dans quelle mesure les ressources nécessaires à une future armée pourraient nécessiter des transferts entre les différentes composantes. Un éventuel équilibre pourrait être envisagé en tout temps lors de l'établissement annuel du budget.

43 Les dépenses en faveur de la défense nationale dans le contexte des finances fédérales

La situation financière de la Confédération s'est considérablement détériorée depuis 1991. Les déficits annuels se sont chiffrés à plusieurs milliards de francs. Seule l'introduction du programme de stabilisation 98 a permis d'enrayer cette évolution. Sans l'application stricte de la politique d'économie engagée, une relance de la conjoncture n'améliorerait qu'accessoirement la situation des finances de l'Etat.

Le budget de la Confédération est caractérisé par un important accroissement des dépenses. Selon l'arrêté fédéral du 16 décembre 1998 concernant le budget 1999, la Confédération dispose de 46,3 milliards de francs pour 1999, soit 2,5 fois plus qu'en 1980. Depuis 1990, les dépenses ont connu une croissance vertigineuse de près de 45 %. Les recettes n'ont pas suivi cette évolution. En conséquence, à la fin de 1998, l'endettement s'élevait à plus de 100 milliards de francs. En 1999, la Confédération devra verser la somme de 3,7 milliards de francs pour les intérêts passifs. Malgré la situation actuelle favorable des intérêts, leur charge représente sur les marchés monétaires et financiers quelque 9 % des recettes.

L'évolution des dépenses de la Confédération au cours des 40 dernières années se présente comme suit:

Tableau 2

Evolution du budget de la Confédération et des dépenses en faveur de la défense nationale de 1960 à 2002

Année	Dépenses de la Confédération	Dépenses en faveur de la défense nationale	Part aux dépenses de la Confédération en %
	mio de fr.	mio de fr.	
1960	2 691	934	34,7
1970	7 956	2 052	25,8
1980	17 816	3 620	20,3
1987	24 554	4 855	19,8
1990	31 616	6 052	19,1
1995	40 528	5 856	14,4
B 1999	46 297	5 119	11,1
PF 2000	45 335	4 954	10,9
PF 2001	45 722	4 774	10,4
PF 2002	46 997	4 862	10,3

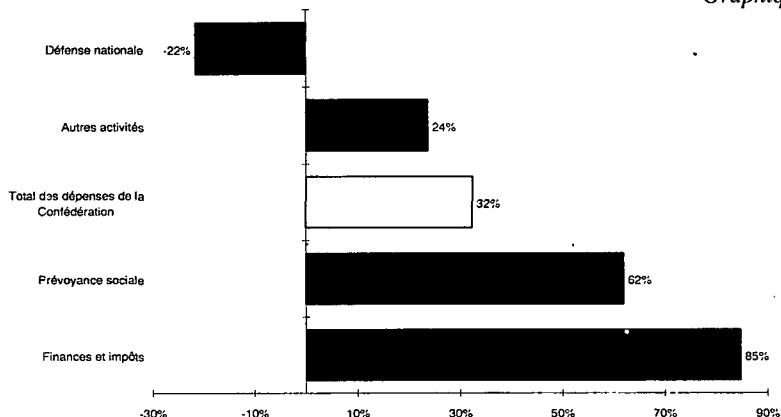
B = budget conf. à l'AF du 16.12.98

PF = plan financier conf. à l'ACF du 28.9.98

En tant qu'activité dévolue au premier chef à la Confédération, la défense nationale a régulièrement perdu de son importance par rapport à l'ensemble des dépenses fédérales. Ainsi, sa part a régressé dans le budget de la Confédération et a passé de 34,7 % en 1960 à 10,4 % jusqu'en 2002.

Longtemps, la défense nationale a été la tâche la plus importante de l'Etat. Depuis 1980, les dépenses en faveur de la prévoyance sociale sont supérieures à celles consacrées à la défense nationale. En 1999, la prévoyance sociale absorbera plus de 27 % des dépenses et la tendance est à la hausse. Dans l'intervalle, la défense nationale a encore été dépassée par les transports. Même les parts cantonales aux recettes et les intérêts de la dette exigent actuellement plus de ressources que la défense nationale. Les changements d'orientation politique ont relégué les dépenses en faveur de la défense au quatrième rang.

Le graphique ci-après montre clairement la dynamique de croissance des différents domaines d'activité depuis 1991. Seules les dépenses en faveur de la défense nationale indiquent un renversement de tendance considérable et régressent fortement durant la période de référence, de 22 % en termes nominaux.



Modification nominale en pour-cent des dépenses de la Confédération de 1991 à 2002

Ce graphique atteste que, dans le domaine de la défense nationale, on a tiré les conséquences de l'évolution de la politique de sécurité et répondu ainsi à la volonté de participer dans une large mesure aux efforts d'économies de la Confédération.

44 Conséquences de l'application de l'initiative pour les finances fédérales

Compte tenu du programme de stabilisation 1998, le plan financier du 28 septembre 1998 prévoit pour 2002 des dépenses de 47 milliards de francs pour la Confédération. En extrapolant et en retenant un taux d'accroissement nominal admissible de 2 %, le budget de la Confédération augmenterait jusqu'à 57 milliards de francs en 2012. Durant la même période, les dépenses en faveur de la défense nationale ne représenteraient qu'à peine 6 milliards de francs, soit 10,5 % des dépenses de la Confédération. En 1987, cette part représentait encore 20 %.

L'application de l'initiative entraînerait une réduction des dépenses en faveur de la défense nationale qui se chiffreraient à 4,1 milliards de francs d'ici à l'an 2012 (annexes 3 et 4) et réduiraient leur part à l'ensemble des dépenses de la Confédération à 7,2 %. Comparativement à 1987, le pouvoir d'achat du montant à disposition ne représenterait que 2,4 milliards de francs. A l'époque, cette somme correspondait environ au montant investi pour les constructions, les munitions pour l'instruction et l'acquisition du matériel d'armement.

Les fonds économisés dans le domaine de la défense nationale ne réduiraient nullement le déficit de la caisse fédérale. En effet, ils seraient distribués dans d'autres domaines. Le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé sur le fond quant à l'évolution des dépenses dans le domaine de la défense nationale à partir de 2002. La décision dépendra essentiellement de l'organisation de l'armée suisse XXI. Dès lors, il n'est actuellement pas possible d'indiquer un montant absolu susceptible d'être réparti le moment venu. Dans l'optique actuelle et à la fin de la période d'application en 2012, compte tenu d'une compensation du renchérissement, environ 1,8 milliard de francs ou, en cas de plafonnement en valeur nominale des dépenses en faveur de

la défense, environ 800 millions de francs pourraient être distribués dans d'autres domaines. Un tiers de ces fonds devrait être affecté uniquement au renforcement de la politique de paix sur le plan international. Par ailleurs, un fonds de reconversion d'un milliard de francs devrait être constitué pour la création d'emplois de remplacement en faveur des personnes concernées par la reconversion. Le Parlement devra déterminer tous les quatre ans, par voie législative, l'affectation des ressources économisées.

45 Considérations économiques

Traditionnellement, seules les dépenses directes en faveur de la défense nationale sont présentées. Ce sont celles qui apparaissent dans les budgets publics. Dans un contexte économique global, il convient de tenir compte également des coûts indirects qui incombent à des particuliers et à des entreprises. Sont notamment compris les indemnités pour pertes de gain, les coûts salariaux non couverts et les dépenses en faveur d'activités de cadres hors du service. La saisie et l'évaluation des coûts indirects bénéficient d'une certaine marge d'appréciation. En raison des différents taux, les estimations des coûts de la défense nationale divergeaient fortement à la fin des années 80 et au début des années 90. Elles étaient fondées sur les effectifs de l'armée 61, soit 13 millions de jours de service environ, et selon les évaluations, elles se situaient entre 8,5 et 14 milliards de francs. D'après une récente étude de l'Etat-major général, les coûts globaux de la défense générale se chiffrent encore à 8,5 milliards de francs après la réalisation de la réforme de l'armée 95. Cette réduction sensible est imputable à la diminution de moitié des jours de service accomplis annuellement dans l'armée et dans la protection civile. Compte tenu de l'optimisation de l'armée 95 et de la réduction relative au programme de stabilisation 98, ils devraient être inférieurs à 8 milliards de francs en 2001, avec une tendance à la baisse pour l'avenir.

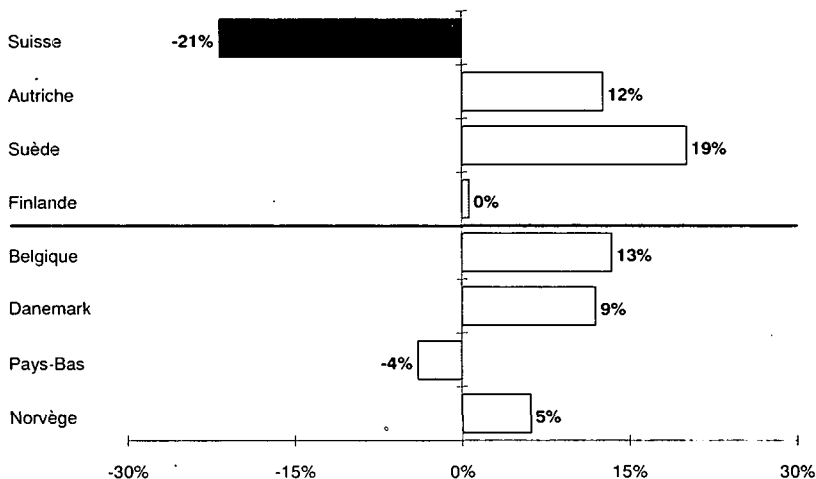
46 Comparaison sur le plan international

Si l'on considère les dépenses en faveur de la défense au cours de ces dernières années, on constatera un renversement de tendance dans la quasi totalité des Etats. Pour permettre une comparaison objective, nous nous limiterons à une sélection de membres de l'OTAN et à des Etats neutres. Le calcul des valeurs pour les Etats étrangers se fonde sur les indications de l'OSCE (non corrigées de l'inflation, en monnaie nationale). Pour 2002, nous nous référons à des estimations du DDPS.

Comme le relève le graphique ci-après, la Suisse affiche la plus importante réduction des dépenses en faveur de la défense, durant la période de 1991 à 2002, avec une diminution de 21 %. Corrigées de l'inflation, ces dépenses régressent même de 34 % durant la même période.

Les Pays-Bas ont réduit leurs dépenses 2002 en faveur de la défense de moins de 4 % par rapport à la situation de 1991. Pour les autres Etats, on peut constater un ralentissement sensible des taux d'accroissement du budget de la défense. La Finlande (0 %) et la Norvège (+5 %) présentent un niveau de dépenses presque stable, tandis que les autres Etats sélectionnés accusent un accroissement de 12 à 19 % durant la période considérée.

**Taux de croissance nominale des dépenses en faveur de la défense
d'Etats sélectionnés, de 1991 à 2001**



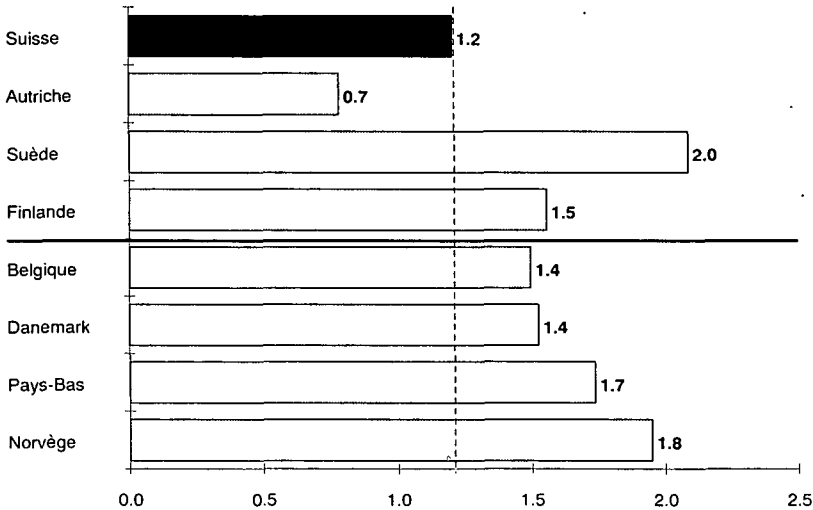
Conformément aux directives de l'OCDE, le produit intérieur brut (PIB) de 1997 a servi de référence pour le tableau ci-après. La croissance annuelle moyenne du PIB a été établie pour la période s'étendant de 1986 à 1996 et calculée par rapport à l'année 2002. Les dépenses militaires exprimées en pour-cent du PIB – un mode comparatif reconnu sur le plan international – indiquent la charge relative que représentent les efforts de la défense pour l'économie.

Dans les années 60, une part de 2,5 % du PIB pour les dépenses militaires était réputée proportionnée et admissible. Comparativement à la situation internationale, nous évoluons ainsi au niveau inférieur de l'échelle. Cependant, cette part a continué de régresser et d'ici à l'an 2002, elle se situera à 1,2 %. La Suisse occupe ainsi l'avant-dernière place après l'Autriche (0,7 %).

Compte tenu des charges assumées par l'économie privée et par les citoyens, les dépenses devraient être inférieures à 2 % (cf. ch. 45). Ainsi, les dépenses de la Suisse en faveur de la défense nationale sont du même ordre de grandeur que celles d'Etats européens comparables.

Graphique 4

Dépenses en faveur de la défense d'Etats sélectionnés, exprimées en pour-cent du PIB en 2002



Source: National Accounts OCDE Paris, 1998

5 Conséquences d'une acceptation de l'initiative pour la politique de sécurité

L'environnement politique et stratégique de la Suisse a profondément évolué depuis 1987, l'année de référence de l'initiative. La guerre froide est terminée depuis dix ans déjà. La réunification de l'Allemagne s'est déroulée pacifiquement. Le Pacte de Varsovie et l'Union soviétique se sont désagrégés. L'Europe évolue vers l'intégration.

Les adversaires d'hier se sont changés en nouveaux partenaires. Ce mouvement de paix s'est concrètement manifesté par la transformation de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) en OSCE, par le cercle élargi des membres du Conseil de l'Europe, et par le réseau de coopération en matière de politique de sécurité. Ce dernier a été systématiquement consolidé au cours de ces dernières années par l'OTAN, qui d'une alliance militaire pure est devenu un système étendu de stabilité en matière de politique de sécurité: invitation adressée à la Pologne, à la Hongrie et à la République tchèque à adhérer à l'OTAN; Partenariat pour la Paix; documents de base avec la Russie et l'Ukraine; Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA).

Ces développements positifs sont cependant exposés à de nouveaux risques, dangers et défis. Depuis la disparition du rideau de fer, des conflits armés interétatiques et des guerres civiles ont à nouveau éclaté en Europe. Depuis 1989, ils ont provoqué sur notre continent plus de morts que la guerre froide n'en a déplorés. Ils ont occasionné des souffrances indicibles et contraint des millions de personnes à fuir. Le

danger que de tels conflits ne s'étendent à partir des Balkans, du Caucase ou d'une autre région d'Europe en crise n'est pas du tout écarté.

De nouveaux dangers se manifestent au niveau infraguerrier. Sur le plan de la politique de sécurité, ce sont des défis qu'il s'agit de prendre au sérieux. L'éventail est vaste et couvre la diffusion d'armes de destruction massive et leur systèmes porteurs, la puissance croissante du crime organisé et les menaces transfrontalières sur l'environnement, jusqu'aux problèmes soulevés par les flux de migrants et de réfugiés et la vulnérabilité des systèmes modernes d'information et de communication.

Seule une collaboration internationale, effaçant les anciennes lignes de démarcation, est actuellement à même de faire face à bon nombre de ces nouveaux problèmes avec succès (disparités économiques et monétaires, lacunes en matière de développement économique efficace, fossés ethniques et religieux, etc.). Aussi les Etats européens s'efforcent-ils de créer une architecture de sécurité européenne solide. Il est question ici de diplomatie préventive, de mesures de promotion et de maintien de la paix, de formation en matière de confiance et de sécurité, de contrôle de l'armement et de désarmement, de contrôle démocratique des forces armées, et d'encouragement à un large dialogue en matière de politique de sécurité et d'aide en cas de catastrophe et d'urgence au-delà des frontières.

Dans son rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse, dans son rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 et dans le document de présentation de la Suisse au Partenariat pour la Paix, le Conseil fédéral expose clairement qu'il reste fidèle au principe de la neutralité et qu'il n'envisage pas d'adhésion à l'OTAN.

Cela ne signifie cependant pas que la Suisse renonce à participer solidairement, dans les limites du droit de la neutralité, aux efforts conjoints de la communauté des Etats en vue du renforcement de la paix, de la liberté, de la démocratie et de la stabilité en Europe et dans le monde. Notre pays ne peut et ne veut être écarté de cette tâche importante. Dans son rapport 90 sur la politique de sécurité, le Conseil fédéral a expressément inscrit la contribution à la stabilité internationale, principalement en Europe, dans la liste des objectifs de la politique de sécurité de la Suisse. Dans ce domaine, notre engagement international a fortement augmenté depuis 1987 (cf. ch. 31), même s'il n'a pas encore atteint le volume des activités d'autres Etats.

Pour cette importante tâche de politique de sécurité, l'initiative aurait des conséquences négatives. Au cours des dernières années, la Suisse a régulièrement répondu aux nouveaux défis par des démarches et des projets pertinents. Rappelons par exemple l'engagement de bérêts jaunes en faveur de l'OSCE en ex-Yougoslavie, la création du Centre de politique de sécurité Genève, la formation d'inspecteurs internationaux pour la surveillance de l'interdiction des armes chimiques, la participation à l'élimination des armes de destruction massive et des missiles à moyenne portée de l'Irak ou la fondation, à Genève, du Centre international de déminage humanitaire.

Il serait également faux de prétendre que la nouvelle situation en matière de politique de sécurité permettrait d'exiger un nouveau et massif «dividende de la paix». Les nouveaux défis lancés par la politique de sécurité sont certes de nature plus diffuse par rapport à l'épée de Damoclès que représentait un important conflit est-ouest à l'époque de la guerre froide. Il n'est cependant pas plus simple ni moins coûteux de les relever. La sauvegarde de la paix dans notre monde contemporain est nullement gratuite comme l'illustre de manière impressionnante l'exemple de l'ex-

Yougoslavie. Elle n'est pas non plus envisageable sans l'appui solide, moderne et crédible des forces armées.

Une acceptation de l'initiative réduirait, en outre, la crédibilité de notre capacité indépendante de défense, qui reste l'élément central de notre politique de sécurité. On peut estimer que l'initiative ne tient nullement compte de la possibilité d'une éventuelle détérioration de la situation internationale dans un cadre très rigide. Dans l'optique actuelle, de tels développements semblent improbables. L'histoire nous apprend cependant qu'il faut toujours s'attendre à des retours de situation. Pour faire face à une telle éventualité, notre armée doit disposer de la capacité d'extension nécessaire.

Une acceptation de l'initiative aurait alors des conséquences qui dépasseraient largement le contexte de l'armée et qui compromettraient sérieusement les bases de notre politique de sécurité, dans les bonnes comme les moins bonnes situations. Les décisions d'une telle importance ne peuvent être prises uniquement en vertu d'aspects financiers ou sous l'angle de la politique de répartition. Elles devront, au contraire, être proportionnées à la complexité de la question.

6 Conséquences d'une acceptation de l'initiative pour la défense militaire

61 Conséquences pour la préparation de l'armée

En temps de paix, l'armée doit maintenir un état de préparation adapté à la situation stratégique. Une préparation appropriée sur les plans de la conception, du personnel, du matériel, de la logistique et de l'instruction est indispensable, compte tenu de la complexité croissante des opérations militaires et d'une disponibilité rapide dans un éventuel cas d'urgence. Ainsi seulement, l'armée sera à même de fournir les prestations que sa mission lui impose.

Limiter la préparation se heurte à des seuils qu'on ne saurait franchir. Pour que l'armée soit à même de contribuer en tout temps à la sauvegarde des conditions d'existence et à la promotion de la paix, elle doit bénéficier d'une instruction suffisante et disposer d'un potentiel d'armement et de prestations comparable à celui des armées étrangères. Dans le domaine de la compétence essentielle (défense), la préparation ne peut être limitée à volonté. L'expérience révèle que l'aboutissement des processus d'acquisition, d'introduction et d'intégration de systèmes d'armes complexes nécessite environ dix ans. En négligeant ce critère, l'armée risque de ne pas être suffisamment préparée en cas de menace croissante et de ne pas pouvoir pleinement contribuer à la sécurité, à la protection du pays et de la population.

La prestation qu'une armée est tenue de fournir ne peut être définie uniquement par des scénarios, des simulateurs ou des modèles. Comme le montrent les conflits les plus récents, le facteur décisif qu'est l'«être humain» ne saurait être saisi à partir d'un modèle ou d'un simulateur. Il faut s'attendre à des développements imprévisibles. L'importance qu'il convient d'accorder à ces impondérables relève en définitive de la préparation aux risques, qui incombe aux autorités politiques et au souverain. Il est pour le moins contestable de compromettre, par une charge budgétaire inscrite dans la constitution, la capacité de prestations de l'armée durant une période prolongée en la maintenant à un bas niveau. Seules des mesures d'urgence pourraient annuler une telle disposition. Cette procédure n'est applicable à aucune autre activité vitale de l'Etat.

Grâce à l'élaboration d'un système de préparation différencié, les dépenses en faveur de la défense militaire sont déjà maintenues à un niveau modeste. Un nouveau potentiel d'économies est régulièrement exploité par le biais de mesures de restructuration, de rationalisation et de renonciation. Un système fondé sur une capacité d'extension permettra, à l'avenir, de mieux adapter la préparation à la situation stratégique et de la limiter autant que faire se peut.

Un seuil minimal de préparation doit toutefois être respecté. A défaut, la capacité d'extension de l'armée dans un délai raisonnable serait fortement compromise. Une acceptation de l'initiative limiterait notamment la possibilité d'acquérir des systèmes d'armes complexes et de développer la doctrine; l'instruction, dans le contexte des temps de préalerte et de réaction actuels, serait également limitée.

62 Conséquences pour le développement de l'armée

Les armées modernes sont soumises à un processus de changement permanent et accéléré. Sous l'influence de l'environnement stratégique, des tâches et de l'évolution technologique vertigineuse, la doctrine, l'organisation des armées et leur instruction évoluent davantage et beaucoup plus rapidement qu'autrefois.

Le DDPS élabore actuellement les bases d'une importante évolution de notre armée. Cette année, le Conseil fédéral approuvera le nouveau rapport sur la politique de sécurité à l'attention des Chambres fédérales. Il adoptera ensuite le nouveau plan directeur de l'armée et proposera une révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire.

Dès lors, il est prématuré de fournir des indications complètes et concrètes au sujet de la future armée (armée suisse XXI). En revanche, il est possible de distinguer déjà des constantes et des tendances qui seront déterminantes pour l'armée XXI.

Nous admettons que, au cours des prochaines années, la Suisse n'adhérera à aucune alliance militaire et que, durant cette période, l'armée accomplira les mêmes tâches, avec des changements d'orientation (service de promotion de la paix renforcé) et d'autres priorités. L'armée présentera une doctrine et une organisation adaptées aux futures menaces. Elle sera réduite, plus souple et plus professionnelle.

Selon la loi sur l'armée et l'administration militaire en vigueur, l'armée a trois missions: la principale est d'empêcher la guerre et de défendre notre pays contre des attaques militaires extérieures. Par ailleurs, l'armée doit contribuer à la sauvegarde des conditions d'existence (aide aux autorités civiles en situations extraordinaires). Enfin, elle doit contribuer à la promotion de la paix sur le plan international.

Une armée entravée par des charges financières rigides serait contrainte à n'accomplir qu'une partie de ses tâches. S'il faut qu'ultérieurement ses prestations s'étendent à l'ensemble des engagements, elle dépendra d'une plus grande mobilité et d'une technologie de pointe.

Dans l'éventail des engagements de l'armée, les opérations se déroulent toujours plus rapidement, d'une manière continue et quasi indépendamment des conditions météorologiques. Les forces militaires devront pouvoir se concentrer plus rapidement que dans le passé et être mieux en mesure d'échapper aux effets des armes adverses.

Des besoins tels qu'une mobilité aérienne et terrestre accrue, des systèmes performants de commandement, d'exploration et de communication en découlent. Il

s'agit avant tout de commander à partir du mouvement et de mieux protéger et camoufler nos systèmes de commandement.

A l'ère de l'information, les pays industrialisés sont plus exposés aux nouvelles formes de menaces militaires et non militaires. Selon la loi sur l'armée et l'administration militaire, notre armée doit être à même de faire face à certains éléments de cette menace. Un équipement en systèmes modernes à la pointe de la technologie est donc indispensable. L'entretien, la préparation, l'engagement et la manipulation de tels systèmes exigent des capacités professionnelles accrues. Les courtes périodes de service ne suffisent pas dans tous les cas pour exploiter pleinement le potentiel des appareils et armes modernes. Les militaires de milice, qui effectuent leur service en un seul bloc, ne pourraient pallier que conditionnellement cet important inconvénient. Dès lors, le professionnalisme tend à s'imposer.

Les activités de commandement deviennent toujours plus complexes dans le domaine civil comme dans celui de la défense. Le recrutement en nombre suffisant de cadres militaires de milice prêts à assumer la période d'instruction nécessaire est également de plus en plus difficile. Ainsi, l'armée a besoin de cadres professionnels plus nombreux. Enfin, l'instruction des militaires devient plus exigeante. Un système d'instruction professionnel plus étendu (cadres de carrière et infrastructure) s'impose dès lors.

Il est évident que le développement continu de l'armée selon l'exposé qui précède ne tend pas vers une baisse des dépenses. Même si l'armée réduit massivement son personnel, les possibilités d'économies qui en découlent sont restreintes. En effet, si le personnel diminue, la demande croît en matière de professionnalisme et de technologie. Si la conception de la future armée ne suit pas cette ligne, cette armée s'expose à devoir adhérer à une alliance internationale.

Outre l'importante aide en cas de catastrophe (51 engagements représentant 163 731 jours/homme ont eu lieu de 1984 à 1997) qui revêt actuellement la forme d'un service d'appui, l'armée fournit au cours du service d'instruction d'importantes prestations en faveur de tiers, prévues par l'ordonnance réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service.

Voici quelques exemples d'engagements en 1997:

- trois engagements dans le domaine des soins en faveur d'hôpitaux civils, de handicapés, etc.;
- appui en personnel et en matériel lors de manifestations d'importance internationale (38), nationale (10) et suprarégionale (13);
- 45 engagements de personnel et de matériel dans des régions périphériques.

L'expérience montre que de tels engagements sont hautement appréciés des autorités cantonales et communales, et tout particulièrement de la population. Ces derniers temps, leur nombre a nettement augmenté.

Nous admettons que les autorités et la population souhaiteront encore ces prestations d'appui de l'armée.

La réduction de crédits exigée par l'initiative compromettrait sérieusement la marge de manœuvre et le champ d'action de l'armée dans ce domaine particulier. Ces restrictions substantielles se feraient entièrement au détriment de la population qui, comme indiqué, table sur ces prestations d'assistance pour les temps à venir.

Comme le présente le texte de l'initiative, le mandat de réduction ne se limite pas uniquement aux dépenses de la défense militaire, mais dans la même mesure aux dépenses de la défense civile. La protection civile, l'approvisionnement économique du pays et l'information en cas de situation extraordinaire sont notamment concernés.

La conception 1971 de la protection civile (FF 1971 II 513) admettait que la protection civile, inscrite dans la constitution en 1959 (art. 22 bis cst.), exigerait dans un premier temps des dépenses annuelles de l'ordre de 350 millions de francs de l'époque durant 20 ans au moins. Ces dépenses étaient réparties entre la Confédération (pour plus de la moitié), les cantons et les particuliers. Jusqu'au début des années 90, les dépenses générales ont été pour l'essentiel conformes à ces prévisions. Le plan directeur de la protection civile du 26 février 1992 (FF 1992 II 910) et l'importante révision de la législation sur la protection civile (FF 1993 III 785) ne se sont pas limités à tirer les conséquences de l'évolution politique intervenue à partir de 1989 et de la nouvelle estimation des besoins en matière de politique de sécurité dans le domaine de la protection de la population et des biens culturels. La nouvelle orientation de la protection civile a permis de réaliser des économies substantielles malgré l'extension des tâches qui lui ont été attribuées (nouvelle évaluation de l'aide en cas de catastrophe et en cas d'urgence), notamment dans les domaines des abris et du matériel.

Les coûts de construction prévus ont été réduits de plus d'un milliard de francs, soit de plus de la moitié, par l'abandon de projets, des mesures de régionalisation et diverses adaptations. En se limitant strictement au matériel indispensable, en réduisant les effectifs, en régionalisant et en confiant aux sapeurs-pompiers la protection contre les incendies durant le service actif, la valeur d'investissement de la nouvelle liste de matériel a été réduite de plus de 2,2 milliards de francs, pour se chiffrer désormais à 1,1 milliard de francs (état 1998).

Depuis 1987, les dépenses de la Confédération en faveur de la protection civile (y compris la part aux frais généraux) ont passé de 199 millions de francs à 97 millions environ dans le plan financier 2001, soit une baisse de plus de 50 % en valeur nominale (corrigée de l'inflation, env. 65 %). Par ces économies supérieures à la moyenne, la part des dépenses de la Confédération en faveur de la protection civile, comparativement aux dépenses globales en faveur de la défense nationale, a passé de 10 % au cours des années 70 à 2 % en 1998.

Les cantons et les communes ont procédé à des réductions similaires, si bien qu'en 1997, la part des pouvoirs publics ne représentait plus que 2,7 pour mille du budget contre environ 2 % au cours des années 70. Actuellement, les pouvoirs publics dépensent en faveur de la protection civile environ 53 francs par an et par habitant (état 1997); et la tendance est à la baisse.

Cette situation est notamment imputable au train de mesures destiné à optimiser la réforme de la protection civile 1995, mis en vigueur au 1^{er} janvier 1999 et approuvé,

le 21 octobre 1998, par le Conseil fédéral, le DDPS et l'Office fédéral de la protection civile (OFPC) en accord avec les cantons. En intégrant dans le même département, le 1^{er} janvier 1998, les trois unités d'organisation OFPC, Office central de la défense (supprimé au 1^{er} janvier 1999) et Centrale nationale d'alarme, des conditions favorables ont été créées pour le passage projeté de l'actuelle protection civile à un système de protection de la population étendu (projet «protection de la population» conçu en parallèle avec le projet «armée suisse XXI»).

Même si la concentration des différents éléments chargés de la protection de la population permettra de réaliser des économies, il faut tout de même que des investissements réguliers et la formation spécifique de décideurs garantissent que les dangers naturels et anthropiques, ainsi que les menaces politico-militaires soient reconnus suffisamment tôt et que, au besoin, du personnel qualifié et du matériel adéquat puissent être engagés pour y faire face. Les résultats du projet «protection de la population» seront décisifs pour les futurs besoins financiers de la protection civile.

73

Approvisionnement économique du pays

En cas de défauts d'approvisionnement dus à des crises et à des catastrophes, l'approvisionnement économique du pays veille, en collaboration étroite avec l'économie, à assurer le ravitaillement équitable de la Suisse en biens et services vitaux. A cet effet, il vise une collaboration et une solidarité internationales. Les mesures prises pour l'approvisionnement ont pour objectif de minimiser les désagréments qu'une crise occasionne aux consommateurs et à l'économie nationale, et à garantir la compétitivité de l'économie suisse sur le plan international.

Aujourd'hui, l'économie suisse est plus que jamais engagée sur les marchés globaux (globalisation). La vulnérabilité de l'approvisionnement s'est accrue en raison de la dépendance réciproque plus forte des lieux et facteurs de production et de la durée d'entreposage réduite en vertu du principe des flux tendus. En raison de la baisse de l'autonomie en matière d'approvisionnement, des perturbations peuvent immédiatement provoquer des arrêts de production, des difficultés de répartition des biens et des tensions sociales.

L'éventail des causes de perturbations est étendu: catastrophes naturelles et anthropiques, crises politiques et sociales, migrations, grèves, mesures de politique économique, telles que les boycotts, etc. En outre, des événements politico-militaires entravant l'approvisionnement de notre pays ne peuvent être exclus à l'avenir. La Suisse, qui est largement dépendante des importations de matières premières, d'agents énergétiques et de produits alimentaires et dont l'économie est fortement orientée vers l'exportation, est de plus en plus exposée à ces risques.

Aujourd'hui, les réserves de guerre ou l'autarcie économique ne sont plus des critères déterminants. Sur le plan international, des conventions existent dans certains domaines, notamment dans le secteur énergétique, pour parer aux perturbations en matière d'approvisionnement (p. ex. l'Agence internationale de l'énergie). Les pays membres de telles organisations sont tenus de prévoir certaines réserves minimales dans ce domaine et de préparer des mesures d'économies. Les organisations internationales ne soulagent cependant pas leurs membres des charges que leur imposent de telles mesures.

Les dépenses fédérales annuelles pour l'approvisionnement économique du pays se limiteront en 2001 à 13 millions de francs environ. Leur part au budget de la défense nationale est inférieure à 0,3 %. Les coûts d'entreposage des réserves obligatoires sont répercutés sur les prix à la consommation. Au cours de ces dernières années, ils ont été réduits pour passer de 790 millions de francs (1990) à 330 millions de francs (1997). L'importance de l'approvisionnement économique du pays n'a pas fléchi.

L'Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays a tiré suffisamment tôt les conséquences de l'évolution de la situation: faible probabilité d'une guerre à long terme, mais vulnérabilité accrue en raison de la croissance des réseaux internationaux. Avec un effectif et des moyens financiers réduits, l'office contribue largement à la sécurité économique du pays. Le texte de l'initiative ne tient pas compte de cette situation et néglige ainsi l'une des contributions en faveur de la sécurité les plus rentables.

74 Information en cas de situation extraordinaire

L'Etat-major du Conseil fédéral Division presse et radio (EM DIPRA) est un organe d'information du Conseil fédéral en cas de situation extraordinaire. Le 1^{er} janvier 1997, il a adopté un nouveau plan directeur (DIPRA 95) approuvé par le Conseil fédéral en 1996. Ce plan étend la mission de cette unité d'organisation chargée de tâches d'informations classiques en situations extraordinaires dans la mesure où le Conseil fédéral doit désormais être conseillé sur les questions de politique d'information en situation ordinaire déjà.

Bien que ce service de la Confédération ait vu le cercle de ses tâches s'étendre, l'effectif réglementaire de la partie militaire de l'EM DIPRA a diminué d'un tiers, passant de 2500 personnes à 1640. La restructuration s'est soldée par une diminution des coûts annuels d'environ 0,8 million de francs. D'autres mesures d'économies ponctuelles ont été prises dans le contexte de l'assainissement des finances fédérales. Elles concernent notamment les domaines de l'entretien et de l'équipement des installations de l'EM DIPRA. Grâce à ce catalogue de mesures, des économies supplémentaires de 2 millions de francs ont été réalisées en 1998. Suite à ces réductions, le budget de l'EM DIPRA à la charge du Département fédéral de justice et police ne s'élevait plus qu'à 5,3 millions de francs.

8 Conséquences d'une acceptation de l'initiative pour l'environnement économique de l'armée

81 L'armée, un facteur de l'économie nationale

Au cours des dernières années, le volume des commandes du DDPS concernant les acquisitions de matériel, les constructions, les services, etc. s'est élevé en moyenne à plus de 2,4 milliards de francs par an. Environ 70 % de ce volume ou 1,8 milliard de francs sont directement attribués à l'économie du pays dans toutes les régions de Suisse, créant ainsi 10 000 emplois si l'on tient compte d'un chiffre d'affaires de 180 000 francs par place de travail.

Les conséquences économiques du stationnement de troupes conservent toute leur importance pour le commerce et l'artisanat. Une grande partie des dépenses en relation avec ces stationnements profite aux régions économiquement défavorisées.

Certes, l'armée 95 a entraîné une réduction des jours de service accomplis par les militaires. Cependant, avec 6,5 millions de jours de service accomplis par an, le volume reste imposant et revêt dès lors une importance économique non négligeable. Ainsi, en 1998 par exemple, les dépenses de la troupe pour le logement, la subsistance, la solde, etc., ont totalisé 250 millions de francs (sans les acquisitions de remplacement pour les munitions d'instruction). En outre, il faut souligner que chaque franc dépensé entraîne une valeur ajoutée plusieurs fois supérieure.

A court terme, la réduction des dépenses de défense nationale imposée par l'initiative réduira les coûts d'armement, car les dépenses de personnel et de fonctionnement ne sauraient être réduites à volonté. Cette situation aura également pour conséquence que le DDPS, en tant que client, sera encore moins en mesure de tenir compte, pour ses commandes, des conditions particulières des régions économiquement faibles. Pour de tels cas, le fonds de reconversion prévu par l'initiative serait un moyen inefficace (cf. ch. 32).

82 Restructuration des entreprises d'armement, des entreprises d'entretien et des administrations touchées par le désarmement

Le 1^{er} janvier 1999, les entreprises d'armement de la Confédération ont été transformées en sociétés anonymes de droit privé. Comme exposé précédemment, cette transformation doit offrir aux entreprises la marge de manœuvre nécessaire pour pallier le recul continu des dépenses d'armement. Les projets de collaboration engagés et prévus permettent d'assurer des centaines d'emplois dans les régions concernées. Dans ce domaine, la restructuration exigée par l'initiative est déjà bien avancée, de sorte que cette dernière est dépassée par la réalité.

Des restructurations similaires, compatibles avec la situation sociale et le marché, ne seraient guère possibles pour les entreprises d'entretien et les administrations. Ces organismes ne disposent pratiquement d'aucune capacité industrielle et ne pourraient donc intervenir sur le marché privé pour offrir des prestations, ce qui est le cas pour les entreprises d'armement de la Confédération privatisées depuis le début de 1999. En cas d'acceptation de l'initiative, la seule voie envisageable ici consisterait à poursuivre le redimensionnement et à prévoir la fermeture de certains organismes.

Un tel redimensionnement est actuellement difficilement quantifiable. On peut toutefois affirmer aujourd'hui déjà qu'il irait nettement au-delà des mesures en cours et qui ont été arrêtées en relation avec l'assainissement du budget de la Confédération. Il en découlerait de nouvelles mesures de rationalisation et de centralisation des activités. Les nombreuses installations du DDPS établies dans les régions économiquement faibles seraient notamment touchées, ce qui signifierait la perte définitive des emplois dans ces régions.

83 Perte d'emplois et de savoir-faire

Il a été précisé que, pour l'acquisition de matériel d'armement pour notre armée, 10 000 emplois hautement qualifiés seraient maintenus en moyenne annuelle dans les entreprises d'armement de la Confédération et dans l'économie privée. La Société suisse des constructeurs de machines (VSM) estime que plus de 15 000 em-

plais au total dépendent directement et indirectement de commandes dans le secteur de l'armement, compte tenu des exportations. En cas d'acceptation de l'initiative, environ 5000 personnes perdraient leur emploi. Même si l'objectif de l'initiative ne devait être atteint qu'après un certain délai, l'expérience montre que les effets négatifs dans le domaine de l'emploi dans l'industrie devraient se manifester beaucoup plus rapidement, ce qui réduirait également l'offre de places d'apprentissage.

À brève échéance, le redimensionnement affecterait fortement les dépenses d'armement, ce qui influencerait directement les commandes aux industries d'armement. Malgré la période transitoire, l'effet négatif engendré par l'initiative contraindrait les directions d'entreprise à agir immédiatement et à accélérer le processus de redimensionnement des entreprises actives dans le domaine de l'armement. Dans le secteur privé, il faudrait s'attendre à une importante perte d'emplois. En effet, la base indispensable à une industrie d'armement dans le pays serait alors définitivement trop faible.

Pour sa part, la Confédération pourrait être contrainte de liquider entièrement ou partiellement, à brève échéance, les entreprises transformées en sociétés anonymes au 1^{er} janvier 1999. En effet, le volume de commandes qui subsisterait ne permettrait plus la fabrication rentable de matériel d'armement pour notre armée. Il ne serait plus possible d'appliquer la politique du Conseil fédéral en matière d'armement, qui ne saurait renoncer à un savoir-faire propre en matière de technique d'armement, dans l'intérêt de notre défense nationale. La Commission Brunner a également souligné cet aspect dans son rapport. Elle recommande de poursuivre les efforts en matière de politique d'armement.

Au cours des années passées, tous les projets importants incluant du matériel d'armement étranger ont permis, moyennant des coûts supplémentaires admissibles, d'obtenir une part importante d'assemblage direct du matériel en Suisse. Pour la période de 1989 à 1998, par exemple, les coûts supplémentaires concernant la participation directe de l'industrie suisse représentaient un peu plus de 1 % de la part totale des acquisitions de matériel d'armement attribuée dans le pays.

L'utilité d'une participation indirecte pour l'industrie suisse ne doit pas être sous-estimée. En cas de participation indirecte, le fabricant étranger de matériel d'armement est tenu de passer des commandes à l'industrie suisse dans son domaine d'influence ou de le faciliter. La participation indirecte peut notamment exercer son influence dans les secteurs où les obstacles aux échanges compromettent l'accès de l'industrie suisse. Ainsi, elle est avant tout un moyen de faciliter l'ouverture de notre industrie aux marchés ou de renforcer sa position sur de tels marchés. Dans tous les cas, l'offre de l'industrie suisse doit cependant être concurrentielle (il n'y a pas de «distribution de cadeaux»). Dans le passé, lors d'acquisitions d'armement étranger, une compensation intégrale en faveur de l'industrie suisse était visée. Ce principe repose sur une certaine tradition et a été appliqué lors de l'acquisition des avions de combat F-5 «Tiger», du char «Leopard II» ou plus récemment lors de l'acquisition de l'avion de combat F/A-18.

L'acquisition du F-A/18 est un bon exemple de l'utilité de la participation indirecte. Jusqu'en 2003, les fabricants américains seront tenus de compenser intégralement 2 milliards de francs par des affaires compensatoires passées avec la Suisse. À la fin de novembre 1998, les affaires de participation reconnues et attribuées à l'industrie suisse totalisaient déjà 1950 millions de francs. À ce moment-là, la participation englobait 340 entreprises suisses de toutes les régions du pays. Les trois quarts environ sont de petites et moyennes entreprises. Depuis le début du programme, plus de

1000 entreprises ont pris contact avec des entreprises américaines et presque autant d'entreprises américaines ont rendu visite à des entreprises suisses. Ainsi, la participation indirecte garantit à notre économie des possibilités d'affaires nouvelles ou complémentaires sur des marchés d'exportation importants.

L'acceptation de l'initiative et la réduction accrue des dépenses d'armement entraîneraient ainsi la perte d'un savoir-faire vital pour notre défense nationale. Même avec une armée aux proportions plus modestes, nous dépendrions toujours de ce savoir-faire. L'amélioration de l'efficacité au combat des systèmes d'armes de notre armée et les importantes tâches d'entretien ne pourraient plus être garanties. Ainsi, la Suisse dépendrait totalement du savoir-faire étranger en matière d'armement. En tant que pays d'exportation, la Suisse est par ailleurs tenue, sur le plan international, de se tenir à la pointe du progrès technologique.

En outre, la réduction de moitié des dépenses de défense nationale entraînerait une diminution des effectifs des administrations militaires fédérale et cantonale, qu'il est actuellement difficile d'estimer et qui irait au-delà des projets actuels de réforme et des mesures de restructuration. Des estimations prudentes prévoient la disparition de 2000 emplois.

Globalement, l'initiative supprimerait ainsi plus de 6000 postes de travail et d'instruction. Le plan de reconversion prévu ne changerait rien à cette situation. Cette perte ne saurait être concrètement compensée dans l'économie privée sans concurrencer des emplois existants. Des coûts sociaux élevés et imprévisibles en seraient la conséquence.

9 Appréciation politique de l'initiative

91 Initiatives populaires précédentes destinées à limiter les dépenses militaires

Dans le contexte d'un important projet d'armement du 16 février 1951 qui proposait simultanément une augmentation des impôts, le Parti socialiste suisse a déposé le 19 décembre 1951 une initiative populaire pour le financement des armements. L'initiative visait une autre répartition des charges fiscales. L'initiative a cependant été nettement rejetée lors de la votation du 18 mai 1952 (FF 1952 II 306 et 662).

Trois initiatives populaires visant une limitation des dépenses militaires et connues sous le nom d'«initiatives Chevallier» ont été déposées durant les années 1954 et 1956.

L'initiative populaire pour la réduction temporaire des dépenses militaires, déposée le 2 décembre 1954, visait une réduction massive des dépenses militaires de l'ordre de 50 % en 1955 ou au plus tard en 1956. Les ressources ainsi libérées devaient être attribuées pour moitié aux œuvres suisses en faveur de l'enfance, et à la construction de logements à loyer modéré ou à la reconstruction de régions dévastées par la guerre dans les pays limitrophes. Bien que les Chambres fédérales aient traité la demande en temps utile, elle a dû être déclarée nulle par l'arrêté fédéral du 15 décembre 1955 (FF 1955 II 1522). En effet, elle était inexécutable parce qu'il ne pouvait y être répondu à temps.

Le 17 octobre 1956, les auteurs ont alors déposé deux nouvelles initiatives ayant le même objectif. La première visait une limitation des dépenses militaires prévoyant que les dépenses annuelles excédant 500 millions de francs devait être soumise au

vote populaire. La seconde prévoyait d'inscrire dans la constitution une disposition précisant que la Confédération devait allouer, à titre de solidarité sociale sur le plan national comme sur le plan international, une somme représentant au moins un dixième des dépenses militaires.

Six jours après le dépôt des deux initiatives débutait en Hongrie le soulèvement populaire que les troupes soviétiques allaient écraser dans le sang le 5 novembre 1956. Sous la pression de ces événements et suite à l'appel général en faveur d'un renforcement efficace et rapide de la défense nationale, les deux initiatives ont été retirées le 7 décembre 1956 (FF 1956 II 872).

Le 19 mai 1983, le Parti socialiste suisse a déposé l'initiative populaire «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires» avec 111 126 signatures valables. Elle prévoyait l'insertion d'un nouveau passage dans l'art. 89, al. 2, cst., précisant que les arrêtés fédéraux qui prévoient des crédits d'engagement pour l'acquisition de matériel de guerre doivent être soumis au vote du peuple (FF 1983 II 1203).

Le 4 décembre 1986, l'Assemblée fédérale a décidé de soumettre l'initiative en votation, en recommandant de la rejeter. Par votation populaire du 5 avril 1987, le projet a été rejeté par 1 046 637 non contre 714 209 oui, et par les cantons par 18½ non contre 2½ oui (FF 1987 II 829).

Le 24 septembre 1992, le Parti socialiste suisse a déposé l'initiative populaire fédérale «Pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» avec 105 680 signatures valables (FF 1993 I 78). L'initiative exigeait la réduction annuelle des crédits alloués à la défense nationale de 10 % au moins du budget de l'année précédente jusqu'à ce que les dépenses militaires soient réduites de moitié par rapport aux comptes de l'année précédant la première réduction. Les montants ainsi économisés devaient être affectés principalement à des efforts supplémentaires en matière de politique de paix sur le plan international et dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse.

Le 20 juin 1995, l'Assemblée fédérale a déclaré l'initiative nulle, car l'unité de la matière n'était pas respectée (FF 1995 III 563).

92

Initiatives avec des objectifs similaires

Au cours des dernières années, le peuple et les cantons ont régulièrement été appelés à s'exprimer au sujet d'initiatives populaires dont les objectifs étaient similaires. Le souverain a rejeté toutes ces initiatives:

- le 5 avril 1987, l'initiative populaire précitée «demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires»;
- le 26 novembre 1989, l'initiative populaire «Pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de paix» (FF 1990 I 216);
- le 6 juin 1993, l'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – l'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» (FF 1993 II 1325);
- le 6 juin 1993, l'initiative populaire «Pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» (FF 1993 II 1325).

En rejetant notamment l'initiative concernant les avions de combat, le 6 juin 1993, le souverain a clairement fait comprendre qu'il s'opposait à une disparition rampante

des moyens militaires destinés à garantir la sécurité et la protection. Au contraire, cette décision a encouragé la réflexion sur une armée moderne.

Avant la décision concernant les avions de combat, tout un éventail de nouvelles initiatives populaires, dont l'objectif principal était de s'opposer à la défense générale ou à l'armée, a été annoncé. Dans l'intervalle, le Groupe pour une Suisse sans armée a lancé deux initiatives populaires. Le 17 mars 1998, il a commencé la récolte de signatures pour les initiatives «La solidarité crée la sécurité: pour un service civil volontaire pour la paix (SCP)» et «Pour une politique de sécurité crédible et une Suisse sans armée».

Le 21 avril 1993, l'initiative populaire fédérale «Une Suisse sans taxe militaire» n'a pas abouti. Cette initiative aurait abattu un important pilier du maintien de la légitimité militaire et de la garantie de l'accomplissement des obligations militaires.

Enfin, l'initiative pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre a été rejetée par le souverain le 8 juin 1997 (FF 1997 IV 334).

Par la présente initiative, les auteurs veulent imposer une armée différente de celle voulue par une grande majorité du Parlement lors des débats relatifs au plan directeur de l'armée 95 et à la loi sur l'armée et l'administration militaire. Il faut préciser que les travaux dans la perspective de la future armée (armée XXI) sont en cours au DDPS. Le Parlement n'a pas encore pu s'exprimer à ce sujet.

93 **Appréciation globale**

Une acceptation de l'initiative réduirait la capacité de prestation de l'armée et de la protection de la population dans une mesure arbitraire et, partant, non admissible. La défense nationale dépendrait, à la base, d'impératifs budgétaires. Une telle atteinte doit être rejetée d'autant plus que la marge de manœuvre en matière de politique de sécurité serait limitée à long terme et que seules des mesures d'urgence permettraient de la rétablir à court terme.

La restriction exigée par l'initiative est en outre contraire aux exigences de l'environnement stratégique qui restera caractérisé par des changements dynamiques imprévisibles. Il est donc nécessaire de prévoir une grande souplesse dans la doctrine, dans l'organisation et dans les prestations de l'armée, notamment en ce qui concerne sa capacité d'extension. L'initiative ne permet pas une telle souplesse.

Actuellement déjà, le DDPS est reconnu pour gérer parcimonieusement les faibles ressources dont il dispose. Cependant, un seuil minimal ne saurait être franchi. Sinon, l'armée courrait le risque de ne pas être préparée en cas de menace et de ne pas être en mesure de fournir une contribution suffisante en faveur de la sécurité et de la protection du pays et du peuple.

Une réduction des effectifs de l'armée ne signifie pas une baisse des coûts pour la Confédération. Au contraire, plus l'armée sera réduite, plus le professionnalisme et la technologie seront nécessaires pour fournir une prestation conforme à la menace et à la mission. La contribution de notre armée à la sauvegarde des intérêts nationaux et à la protection de l'infrastructure nationale diminuerait sensiblement. La question reste ouverte de savoir si nous voulons consciemment assumer ce risque accru auquel s'expose la sécurité, ou si une compensation sous la forme d'un engagement plus important au sein de systèmes de sécurité internationaux devrait être recherchée.

L'adhésion à une alliance militaire constituerait une variante possible. Elle entraînerait cependant la renonciation à la neutralité.

Selon la volonté des auteurs de l'initiative, la réduction des ressources affectées à la défense nationale ne signifie pas la réalisation d'économies, mais uniquement une redistribution dans d'autres domaines d'une grande partie des sommes économisées. Les domaines que l'initiative entend davantage favoriser ne contribuent que conditionnellement à la stabilisation de la situation économique dans le pays. En ce qui concerne l'intention d'encourager la reconversion des entreprises d'armement dans le secteur civil, on précisera que ce qui est réalisable sur le plan politique a déjà été entrepris (cf. ch. 32).

Les efforts de défense de la Suisse se situent dans le contexte d'Etats comparables et les dépenses en faveur de la défense régressent même au-delà de la moyenne (cf. ch. 46).

Jusqu'ici, le DDPS est le seul département à avoir réduit son personnel. Depuis 1990, 3623 postes de travail ont été supprimés: le 31 décembre 1998, le DDPS occupait encore 16 551 personnes. Ce chiffre tient compte de l'accroissement intervenu à la suite du passage au DDPS, le 1^{er} janvier 1998, des unités suivantes: Office fédéral du sport, Office fédéral de la protection civile et Centrale nationale d'alarme. Les entreprises d'armement et d'entretien ont été principalement touchées par la compression de personnel. Les réductions déjà prévues des dépenses de personnel entraîneront d'autres compressions des effectifs, indépendamment de l'initiative. Le DDPS a l'intention de supprimer environ 300 emplois d'ici au 1^{er} janvier 2001. En outre, la privatisation des entreprises d'armement au 1^{er} janvier 1999 a entraîné la radiation de 4100 postes de l'effectif du DDPS.

L'application de l'initiative aurait en outre pour conséquence la perte de plus de 6000 emplois dans les administrations de la Confédération et des cantons, dans les entreprises d'armement, dans les entreprises d'entretien et dans l'économie privée. Le fonds de reconversion d'un milliard de francs serait largement insuffisant pour couvrir cette perte.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont régulièrement apporté la preuve qu'ils veulent développer l'armée compte tenu des besoins de notre pays en matière de sécurité, dans le respect du contexte social, financier et démographique pertinent (armée 61, armée 95 et leurs adaptations). Le souverain a témoigné sa confiance au Conseil fédéral et au Parlement dans la mesure où il a régulièrement rejeté les initiatives populaires ayant les mêmes objectifs que ceux de l'initiative en faveur d'une redistribution des dépenses.

Par ces motifs, l'initiative doit être rejetée.

94

Conclusions

1. La crédibilité de nos efforts de défense pourrait être affectée. A long terme, la capacité d'action en matière de politique de sécurité dans un domaine vital serait limitée et seules des mesures d'urgence permettraient de la restaurer. En cas de menace sérieuse, l'extension nécessaire de notre armée serait fortement compromise.

2. Avec des moyens réduits de moitié, l'armée ne pourrait, à l'avenir, accomplir que partiellement ses tâches. Ainsi la Suisse ne serait plus en mesure de remplir intégral-

lement l'obligation essentielle de chaque Etat consistant à garantir la sécurité et la protection du pays et du peuple.

3. En Suisse et à l'étranger, l'efficacité de l'armée serait remise en question. Nous risquerions de ne plus maîtriser qu'une partie des nombreux défis infraguerriers et de ceux qu'impose une guerre moderne.

4. L'engagement actuel de la Suisse dans le domaine de la politique de sécurité est constructif et conforme à la situation intérieure. Le Conseil fédéral accentuera encore son engagement en faveur de la prévention des conflits et de la maîtrise des crises. Dès lors, une défense nationale moderne, capable de s'étendre et disposant des ressources financières indispensables est nécessaire.

5. Il est admis qu'aujourd'hui déjà, le DDPS gère parcimonieusement les faibles ressources dont il dispose. Depuis 1991, il a déjà contribué à un dividende de la paix pour un montant de 9 milliards de francs. De 1987 à 2002, les dépenses en faveur de la défense nationale diminueront de 28 % en valeur réelle et les dépenses d'armement baisseront même de plus de 44 %. Ainsi, l'exigence visant une réduction de moitié des dépenses est déjà satisfaite à plus de 50 %.

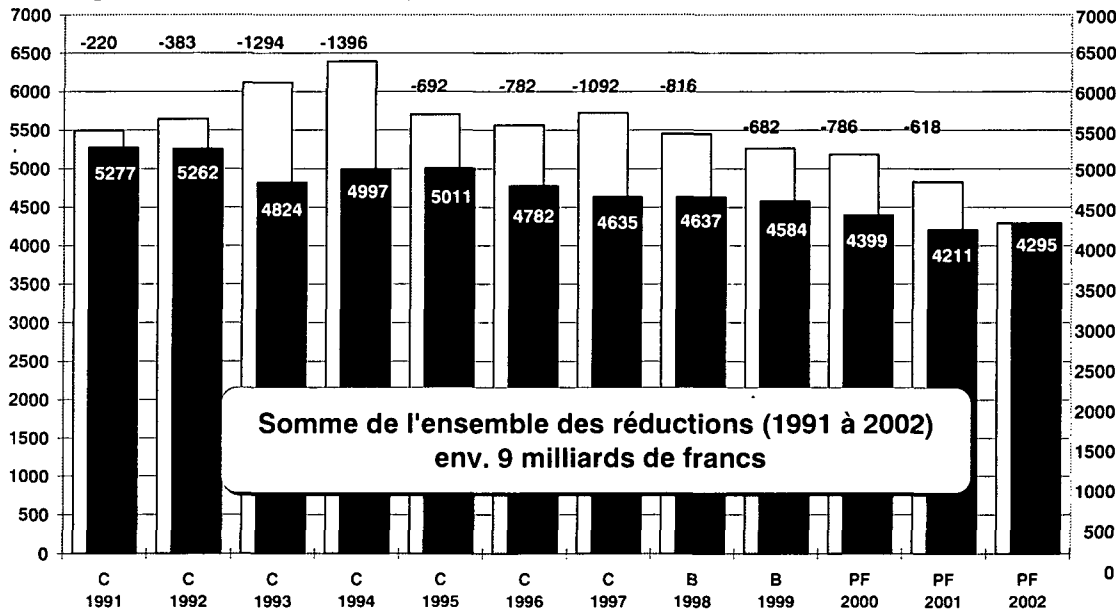
6. Dans l'ensemble, la réduction de moitié des dépenses militaires entraînerait la perte de plus de 6000 emplois et occasionnerait des coûts sociaux élevés et imprévisibles. Le fonds de reconversion d'un milliard de francs exigé serait insignifiant pour contrer les effets économiques négatifs qui en résulteraient.

7. La protection civile reste indispensable. Elle répond aux conditions actuelles imposées par l'évolution de la menace et notamment par le potentiel de dangers naturels et anthropiques. La réforme en cours, orientée vers une protection maximale de la population, serait considérablement altérée.

8. Dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays, la garantie de ravitaillement de l'ensemble de la population ne serait pas seulement fragilisée en cas de conflit armé, mais également lors de crises et de catastrophes.

Réduction des dépenses en faveur de la défense durant la période de 1991 à 2002

(sans frais généraux et en millions de francs)



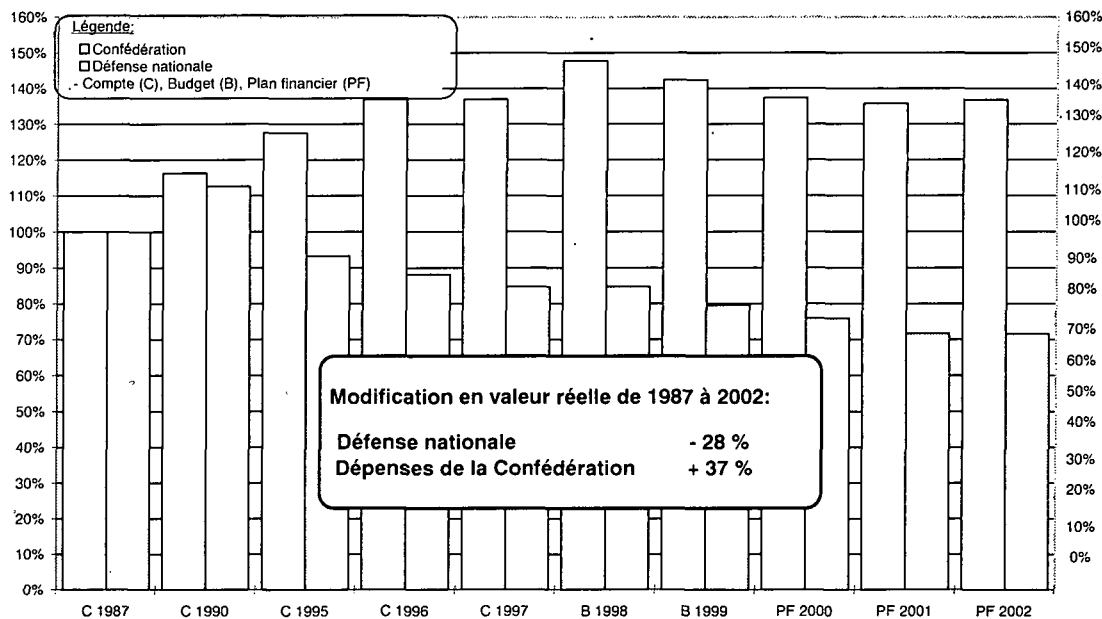
Etat: AF du 16.12.98 conc. le B 99 et
ACF du 28.9.98 conc. le PF 00 à 02
(dépenses en faveur de la défense, y c. l'OFTOP)

Légende:

□ Plafonds conf. à l'ACF initial conc. les plans financiers
■ 1991-2001: Compte (C), Budget (B), Plan financiers (PF)

Evolution des dépenses de la Confédération et en faveur de la défense nationale de 1987 à 2002

(en valeur réelle et en pour-cent; y compris les frais généraux)



Etat: AF du 16.12.98 conc. le B 99 et le ACF du 28.9.98 conc. le PF 00 à 02

Le mandat de réduction des dépenses exprimé en chiffres (2003 à 2012)

(y compris les frais généraux)

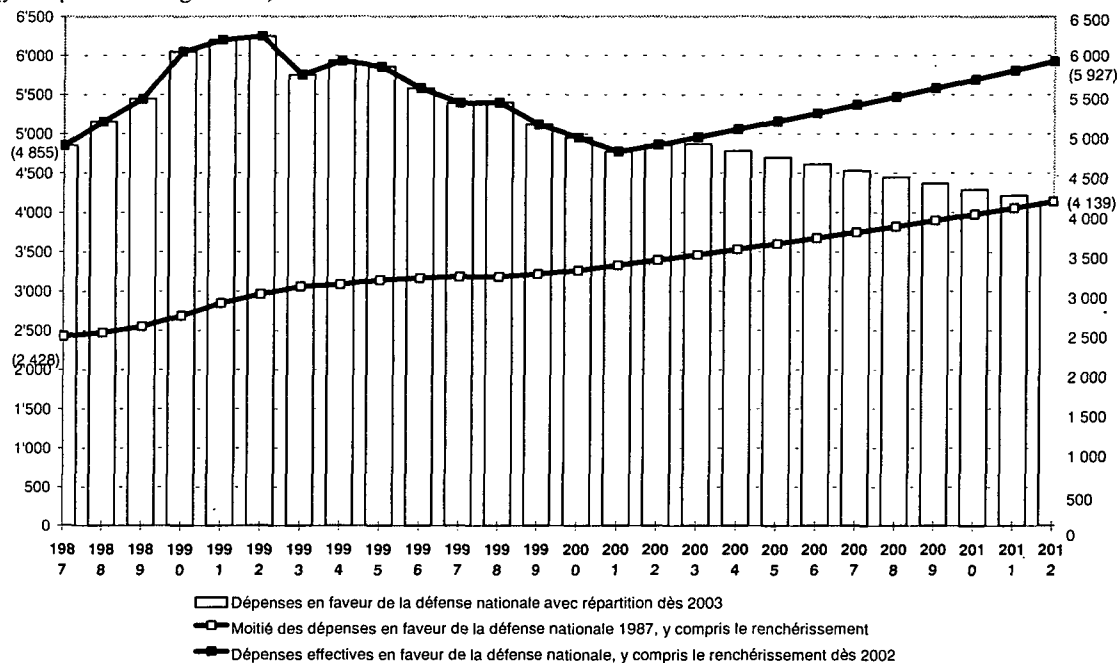
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses de la Conf. (2.0% croissance annuelle)	46'997	47'937	48'896	49'874	50'871	51'888	52'926	53'985	55'064	56'166	57'289
Défense nationale (2.0% renchérisss. dès 2001)	4'862	4'959	5'058	5'160	5'263	5'368	5'475	5'585	5'697	5'811	5'927
Défense nationale (y c. le renchérisss. dès 1987)	6'791	6'927	7'065	7'207	7'351	7'498	7'648	7'801	7'957	8'116	8'278
Application du mandat de réduction:											
Budget de la défense nationale (corrigé de l'inflation)	4'862	4'959	4'870	4'783	4'697	4'613	4'531	4'450	4'370	4'292	4'215
- réduction annuelle (1.8% par année)	-	89	87	86	84	83	81	80	78	77	76
= budget réduit de l'année suivante	4'862	4'870	4'783	4'697	4'613	4'531	4'450	4'370	4'292	4'215	4'139
Réduction nominale par rapport à 2002		-1.8%	-3.6%	-5.3%	-7.0%	-8.6%	-10.3%	-11.9%	-13.5%	-15.0%	-16.5%
Réduction nominale par rapport à l'année antérieure		-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%	-1.8%
Répartition en composantes											
Défense nationale	4'870	4'783	4'697	4'613	4'531	4'450	4'370	4'292	4'215	4'139	
Défense civile ¹⁾	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114
Défense militaire	4'756	4'669	4'583	4'499	4'417	4'336	4'256	4'178	4'101	4'025	
Dépenses du DDPS (sans l'OFSPQ)	4'314	4'235	4'157	4'081	4'006	3'932	3'860	3'789	3'719	3'651	
Dépenses d'exploitation	2'568	2'521	2'475	2'430	2'385	2'341	2'298	2'256	2'214	2'174	
Dépenses de personnel	1'189	1'167	1'146	1'125	1'104	1'084	1'064	1'044	1'025	1'006	
Dépenses de fonctionnement	1'379	1'354	1'329	1'305	1'281	1'257	1'234	1'211	1'189	1'167	
Dépenses d'armement	1'746	1'714	1'682	1'651	1'621	1'591	1'562	1'533	1'505	1'477	
Frais généraux	442	434	426	418	411	403	396	389	381	374	

¹⁾ Dépenses de la défense civile, état 2001, conf. à l'ACF du 28.9.98, plafond par rapport au PF 00 à 02 (y compris les frais généraux)

Etat: AF du 16.12.98 conc. le B 99 et ACF du 28.9.98 conc. le PF 00 à 02

Evolution des dépenses en faveur de la défense nationale de 1987 à 2012 en cas d'acceptation ou non de l'initiative

(y compris les frais généraux)



Etat: AF du 16.12.98 conc. le B 99 et l'ACF du 28.9.98 conc. le PF 00 à 02

(renchérissement estimé à 2% dès 2002)

Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire «Economiser dans
l'armée et la défense générale – pour davantage de paix et
d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution
des dépenses)»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «Economiser dans l'armée et la défense générale – pour davantage de paix et d'emplois d'avenir» déposée le 26 mars 1997¹;
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} mars 1999²,

arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire «Economiser dans l'armée et la défense générale – pour davantage de paix et d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution des dépenses)» est déclarée valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 26 (nouveau)

¹ La Confédération réduit graduellement les crédits alloués en faveur de la défense nationale jusqu'à ce que, au plus tard dix ans après l'acceptation de la présente disposition transitoire, les dépenses consacrées à la défense nationale soient réduites de moitié par rapport aux comptes de l'année 1987. Le renchérissement est compensé.

² L'Assemblée fédérale détermine tous les quatre ans, par voie législative, l'affectation des ressources ainsi économisées.

³ Un tiers des montants économisés est affecté au renforcement de la politique de paix sur le plan international (coopération au développement, protection du cadre naturel de vie, prévention des conflits, règlement pacifique des conflits, désarmement et sécurité collective).

⁴ La Confédération encourage les entreprises et les administrations touchées par le désarmement à se reconvertir dans le secteur civil pour produire des biens et offrir des services d'avenir; elle apporte son soutien aux salariées et salariés et aux régions touchés par le processus de désarmement. La Confédération affecte un milliard de francs à un fonds de reconversion destiné à la création d'emplois de remplacement.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Message concernant l'initiative populaire fédérale «Economiser dans l'armée et la défense générale — pour davantage de paix et d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution des dépenses)» du 1er mars 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.022
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1999
Date	
Data	
Seite	3011-3053
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 833

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.