

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour moins de dépenses militaires et davantage
de politique de paix»**

du 22 juin 1994

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté concernant l'initiative populaire «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» et vous proposons de l'approuver.

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

22 juin 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative "pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix" a été déposée par le Parti socialiste suisse, le 24 septembre 1992, avec 105'680 signatures valables. L'initiative exige la réduction des crédits alloués en faveur de la défense nationale de 10 pour cent par année jusqu'à ce qu'ils soient réduits de moitié par rapport à l'année précédant la première réduction. Les montants ainsi économisés seront principalement affectés à des efforts supplémentaires en matière de politique de paix sur le plan international et de la sécurité sociale en Suisse.

Le principe de l'unité de la matière inscrit dans la constitution fédérale exige un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative. Les thèmes qui ne présentent pas de rapport intrinsèque doivent faire l'objet d'initiatives populaires séparées. Une telle relation manque en principe entre la réduction des dépenses en faveur de la défense nationale et l'affectation d'une partie des montants économisés au domaine de la sécurité sociale. Compte tenu de la pratique actuelle extensive du Conseil fédéral et du Parlement et étant donné que l'exercice des droits populaires ne doit être restreint que si une telle mesure s'impose indiscutablement, la validité de l'initiative est malgré tout admise.

Il appartient à l'Assemblée fédérale de statuer sur la validité d'une initiative populaire. Elle doit se prononcer au sujet de l'initiative dans les quatre ans qui suivent son dépôt, soit avant le 24 septembre 1996 dans le présent cas. Nous vous proposons de déclarer l'initiative valable.

La proposition de réduire de moitié les dépenses en faveur de la défense nationale touche l'armée et la protection civile à une époque où d'importantes réformes doivent être réalisées. En outre, la défense nationale est la seule tâche publique dont la croissance financière a été interrompue depuis longtemps. Avec des dépenses militaires réduites de moitié, la réforme de l'armée 95 notamment ne peut pas être réalisée. En effet, la modernisation de l'armement et les investissements dans le domaine des constructions ne pourraient pas être financés. Ainsi, l'armée ne serait plus en mesure d'accomplir la triple mission définie dans le rapport 90 sur la politique de sécurité et celle-ci serait compromise. Une défense nationale autonome conforme à notre conception traditionnelle de la neutralité ne serait plus possible et la Suisse devrait garantir sa sécurité en adhérant à une alliance.

Faute de moyens financiers, la réforme de la protection civile 95 destinée à tenir compte de l'évolution du potentiel des dangers ne pourrait pas être réalisée. En outre, l'approvisionnement de la population ne pourrait plus être garanti en temps de crise et en cas de catastrophe déjà.

Vu ce qui précède, nous recommandons de proposer aux citoyens de rejeter l'initiative.

1 Considérations de forme

11 Teneur

L'initiative populaire a la teneur suivante:

"La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Dispositions transitoires art. 23 (nouveau)

¹ La Confédération réduit annuellement les crédits alloués en faveur de la défense nationale de dix pour cent au moins par rapport au budget de l'année précédente jusqu'à ce que les dépenses militaires soient réduites de moitié au moins par rapport au compte de l'année précédant la première réduction. Le renchérissement est compensé.

² Sur les montants ainsi économisés sont affectés:

- a. au moins un tiers à des efforts supplémentaires en matière de politique de paix sur le plan international (protection du cadre de vie, coopération au développement, prévention des conflits);
- b. au moins un autre tiers à des efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse.

³ La Confédération encourage la reconversion au secteur civil des entreprises et des administrations touchées par le processus de désarmement. Elle prend des mesures en particulier en faveur:

- a. des salariées et des salariés touchés par ce processus;
- b. des régions touchées par ce processus.

⁴ La Confédération encourage et soutient, sur les plans suisse, européen et mondial, des institutions et des mesures servant à la prévention des conflits, à leur règlement pacifique, au désarmement et à la sécurité collective."

12 Aboutissement

L'initiative populaire "pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix" a été déposée le 24 septembre 1992. Le 24 décembre 1992, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti avec 105'680 signatures valables (FF 1993 I 78).

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 "pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix" est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

132 Réalisation

La constitution fédérale ne mentionne pas la possibilité de réaliser une initiative populaire comme une condition de validité. Cependant, selon la pratique usuelle des autorités de la Confédération, l'impossibilité de réaliser une initiative populaire entraîne sa nullité.

La présente initiative exige la réduction annuelle des crédits alloués pour la défense nationale de 10 pour cent au moins jusqu'à ce que les dépenses soient réduites de moitié au moins par rapport au compte de l'année précédant la première réduction. Le renchérissement est compensé. Comme on l'expose au chapitre 5, la situation initiale sur le plan des dépenses en faveur de la défense nationale a évolué dans une mesure telle depuis la conception et le dépôt de l'initiative, qu'on est en droit de se demander si les intentions et les prévisions des auteurs de l'initiative sont encore en rapport avec les faits. La réalisation rigoureuse des projets de réduction proposés par l'initiative serait problématique. Cependant, on ne saurait justifier la nullité de la présente initiative en faisant valoir une impossibilité d'ordre juridique ou matériel.

133 Unité de la matière

133.1 Structure de l'initiative

Dans le 1^{er} alinéa, l'initiative prévoit la **réduction des dépenses militaires**. Le 2^e alinéa règle l'affectation des montants économisés: un tiers au moins doit être consacré au renforcement de la politique de paix sur le plan international et à l'amélioration de la sécurité sociale en Suisse (**mandat de transfert des dépenses**). Le 3^e alinéa prévoit des mesures destinées à pallier les rigueurs économiques découlant d'une réduction de l'armement (**mandat de reconversion**). Le 4^e alinéa enfin contient un **mandat général de promotion de la paix**.

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

133.2 Fonction du principe de l'unité de la matière

L'article 121, 3^e alinéa, de la constitution exige, lorsque plusieurs dispositions différentes sont présentées, que chacune d'elles forme l'objet d'une demande d'initiative distincte. Une initiative ne doit comporter qu'un seul sujet qui, au besoin, sera complété par des sujets accessoires en relation avec le sujet unique (principe de l'unité de la matière). Cette disposition garantit la libre volonté de décision du citoyen lors de la récolte de signatures et lors de la votation. Le citoyen doit pouvoir choisir chaque objet séparément et ne pas être contraint d'accepter ou de refuser globalement un paquet de propositions dont il approuve les unes mais refuse les autres.

L'article 75, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1) consacre le principe de l'unité de la matière. Celui-ci est respecté lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différents points d'une initiative. Pour déterminer si l'unité de la matière est donnée, il faut examiner la question du point de vue du citoyen, qui doit en définitive se prononcer sur la modification de la constitution. En revanche, l'opinion des auteurs de l'initiative ne joue aucun rôle en ce qui concerne l'appréciation de l'unité de la matière.

Si le principe de l'unité de la matière n'est pas observé, l'initiative doit être déclarée nulle par l'Assemblée fédérale conformément à l'article 75, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur les droits politiques. Pour les projets du droit fédéral, l'Assemblée fédérale est compétente pour décider si l'unité de la matière est respectée et si l'initiative est valable. Pour les projets cantonaux, la décision incombe en dernier ressort au Tribunal fédéral.

133.3 La pratique des autorités de la Confédération

a. Assemblée fédérale et Conseil fédéral

A plusieurs reprises déjà, la question de l'unité de la matière a fait l'objet d'importants débats dans les messages du Conseil fédéral relatifs à des initiatives populaires et aux Chambres fédérales. A l'aide de quelques exemples importants, la pratique de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral sera présentée ci-après. Jusqu'à présent, l'Assemblée fédérale ne s'est pas montrée très sévère à l'égard du critère de l'unité de la matière. Celle-ci n'a été refusée que dans deux cas: en 1920, pour l'initiative concernant "la question des étrangers" (FF 1920 IV 199) et en 1977, pour l'initiative "contre la vie chère et l'inflation" (FF 1977 II 477).

Les différentes demandes formulées par les auteurs de l'initiative concernant "la question des étrangers" ont été présentées séparément au vote. En revanche, sur proposition du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale a déclaré nulle l'initiative "contre la vie chère et le renchérissement". Le Conseil fédéral avait déclaré que, pour l'essentiel, le rapport de connexité entre la première et la seconde partie de l'initiative n'existait pas. Par exemple, on ne comprenait pas comment les mesures exigées dans la seconde partie, telles que les mesures de contrôle des affaires économiques extérieures, d'étatisation, de lutte contre l'évasion fiscale, permettraient de combattre

le chômage comme l'exigeait également la première partie de l'initiative. La pratique du Conseil fédéral, jusqu'alors très lâche en ce qui concernait l'unité de la matière, ne pouvait par conséquent pas être appliquée à l'initiative en question, en raison de sa diversité et de ses différents objets.

L'unité de la matière a également été contestée pour l' "initiative Chevallier" de 1954 (FF 1955 II 333). A l'époque, les auteurs visaient une réduction limitée des dépenses d'armement de 50 pour cent durant une année (initiative pour une trêve de l'armement). Les fonds ainsi économisés devaient servir à financer des oeuvres sociales en faveur de l'enfance, la construction de logements à loyer modéré et la reconstruction de régions dévastées par la guerre dans les pays qui nous entourent. De sérieuses réserves ont été exprimées concernant l'unité de la matière en raison des rapports établis entre diverses exigences (économie de dépenses pour l'armée et utilisation de fonds ainsi économisés à des fins sociales et caritatives). Le Conseil fédéral avait déjà exprimé des doutes sur la possibilité de soumettre les quatre exigences simultanément au citoyen, au risque de le forcer à accepter, avec la réduction des dépenses, l'obligation de faire un don de l'ordre de 180 millions de francs à des pays voisins. Cependant, le Conseil fédéral avait admis l'unité de la matière dans le cas de l'initiative Chevallier compte tenu de la pratique extensive de l'Assemblée fédérale et étant donné que l'exercice des droits populaires ne doit être restreint que si une telle mesure s'impose indiscutablement. Néanmoins, il a proposé de la déclarer nulle parce qu'elle ne pouvait être rédigée à temps et que, si elle pouvait l'être, elle serait irréalisable matériellement. Par la suite, l'Assemblée fédérale a déclaré l'initiative nulle non pas tant pour des raisons tenant à l'unité de la matière, que pour d'autres lacunes d'ordre matériel (notamment parce que la "trêve de l'armement" n'aurait pu être prise en considération à temps dans le budget de la Confédération pour 1955 ou même 1956).

J.-F. Aubert est cependant d'avis que l' "initiative Chevallier" a violé l'unité de la matière. En relation avec la validité matérielle des initiatives, il indique cependant que malgré les réserves exprimées, le Conseil fédéral et le Parlement se sont toujours prononcés en faveur de la validité des initiatives. Il estime qu'un lien qui n'est que financier entre les différentes parties d'une initiative ne suffit pas pour assurer l'unité de la matière (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. I, Paris/Neuchâtel 1967, n° 391).

L'unité de la matière a également été discutée et admise pour l'initiative "40 places d'armes, ça suffit! - L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement". Outre l'interdiction de créer des places militaires d'exercice et de tir, des places d'armes et de nouveaux aérodromes militaires ou de les agrandir, l'initiative avait exigé que les installations militaires soient soumises aux législations sur la protection de l'environnement et la police des constructions. Dans son message, le Conseil fédéral avait précisé que l'interdiction de créer et d'agrandir certains ouvrages et le fait de soumettre la construction de tels ouvrages à la législation civile avaient le même but: limiter la construction et l'exploitation de places d'armes et

d'autres installations militaires. Il existait un rapport intrinsèque entre les deux alinéas. Cette relation n'était dès lors pas en contradiction avec l'exigence de l'unité de la matière, bien que certains citoyens auraient parfaitement pu approuver une des exigences et rejeter l'autre (FF 1991 IV 250). L'Assemblée fédérale s'est ralliée à cet avis.

b. Tribunal fédéral

La pratique du Tribunal fédéral est également très extensive en ce qui concerne l'unité de la matière. Dans une décision de 1973, celui-ci s'était prononcé sur une initiative du Parti socialiste du canton de Bâle-Campagne au sujet d'une loi fixant un impôt sur la richesse.

Le Tribunal fédéral avait précisé que même s'il ne figurait pas dans la constitution du canton de Bâle-Campagne, le principe de l'unité de la matière était valable sur la base du droit fédéral. Il découlait du droit constitutionnel du citoyen selon lequel le résultat d'un vote est reconnu à condition d'exprimer fidèlement et sans ambiguïté la volonté des votants. L'unité de la matière ne devait cependant pas être soumise à des exigences trop strictes. L'existence d'une relation entre les différentes propositions des auteurs était jugée suffisante si un rapport objectivement justifié existait entre une initiative et une question soumise à votation (ATF 99 Ia, p. 646). Dans l'affaire, le Tribunal fédéral a conclu que l'unité de la matière était donnée. La loi proposée traitait un domaine bien délimité: la perception d'impôts cantonaux directs. Rien n'empêchait par conséquent les auteurs de proposer au citoyen une exemption partielle de l'impôt pour les rentes AVS et AI en relation avec l'introduction de l'impôt sur la richesse.

133.4 Etat de la doctrine

La doctrine plus ancienne exige une relation interne entre les différents points visant un but déterminé. Une partie de l'initiative doit nécessairement être la conséquence des autres ou constituer un moyen nécessaire en vue de la mise en oeuvre des autres. La doctrine récente renonce toutefois à l'invocation d'un seul critère pour l'appréciation de l'unité de la matière et prévoit plutôt la solution dans la recherche de groupes de cas ayant des rapports reconnus de thèmes et de liens (Etienne Grisel, *initiative et référendum populaires, traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne 1987).

Quatre cas principaux peuvent être mentionnés:

a. Limitation à un seul sujet

Sont d'abord valables les initiatives qui concernent un sujet unique et clairement défini, mais aussi celles dont les divers aspects sont en rapport étroit.

b. Rapport entre un objectif et une proposition de financement

L'unité de la matière est sauvegardée si l'initiative désigne un objectif en indiquant les mesures propres à en financer la réalisation.

c. Norme à laquelle une disposition transitoire est adjointe

L'initiative énonce une norme à laquelle est adjointe une disposition transitoire: par exemple, l'initiative "pour une Suisse sans armée" prévoyait outre la suppression de l'armée, un délai de mise en application de dix ans.

d. Plusieurs clauses unies par un lien logique

Selon l'opinion de la doctrine, l'initiative sera jugée valable si elle renferme plusieurs clauses qui sont unies par un lien logique. L'initiative pour une imposition plus équitable, par exemple, prévoyait, outre l'introduction d'un impôt sur la richesse, des régimes fiscaux, fédéraux et cantonaux détaillés.

133.5 Appréciation de la pratique des autorités fédérales et de la doctrine

Les autorités fédérales et la doctrine donnent au principe de l'unité de la matière une interprétation très extensive, ceci dans l'intérêt du droit d'initiative. L'intérêt du citoyen à exercer un droit de vote non altéré s'y oppose cependant. Les votations portant sur toute une série d'exigences ne sont pas admissibles dans le cadre d'une révision partielle. On ne saurait donc uniquement préconiser la nécessité de faire preuve d'une certaine largeur de vues lorsqu'il s'agit d'établir si le principe de l'unité de la matière a été appliqué dans un cas.

Selon la doctrine, on peut douter que le principe de l'unité de la matière a été observé lorsqu'on ne peut établir un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative et que celle-ci ne peut être classée dans une des catégories dont il est question sous chiffre 133.4.

133.6 Appréciation de l'initiative

Un rapport intrinsèque existe manifestement entre le mandat de reconversion prévu au 3^e alinéa et la clause de réduction des dépenses du 1^{er} alinéa. En effet, la réduction des dépenses militaires a des conséquences directes sur les entreprises d'armement, ainsi que l'ont démontré les mesures prises ces dernières années. Mentionnons par exemple les difficultés qui ont surgi dans la région de Thoune.

Les deux objectifs indiqués dans le titre de l'initiative apparaissent dans le 4^e alinéa (mandat de promotion de la paix): la réduction des dépenses militaires et le renforcement de la politique de paix sont considérés comme équivalents. On peut se demander si, en raison de cette dualité de l'initiative, le principe de l'unité de la matière n'est pas déjà abandonné. C'est le cas si on s'en

tient à l'enseignement donné par Aubert dans son traité de droit constitutionnel, où il est écrit: "L'initiative populaire viole la règle de l'unité de la matière, quand elle contient au moins deux points, et qu'un citoyen peut vouloir l'un sans vouloir l'autre, et vouloir l'autre sans vouloir le premier. Ce qui signifie qu'elle est irrégulière si elle propose deux buts, ou deux moyens d'atteindre un but" (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. I, Paris / Neuchâtel 1967, n° 392).

L'article 75, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur les droits politiques, admet cependant qu'une initiative contienne différentes parties et différents buts également, pour autant qu'il existe un rapport intrinsèque entre ces différentes parties ou ces différents buts. Wildhaber lui aussi considère que le principe de l'unité de la matière n'entraîne pas la nullité d'une initiative dont l'objectif principal est lié à un ou deux objectifs secondaires s'ils ont un thème commun, tandis que la réunion de plusieurs buts principaux indépendants n'est pas admissible (L. Wildhaber, *Kommentar zu Art. 121/122 BV*, 1988, Rz. 111). Dans le rapport 90 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité, nous avons exprimé l'avis que le soutien des efforts visant à écarter les causes de conflit faisait également partie de la politique de sécurité de la Suisse. 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 à notre avis la défense militaire et la politique de paix. Si l'on admet que l'exigence "pour moins de dépenses militaires" est le thème ou le but principal de l'initiative et que le principe "pour davantage de politique de paix" est considéré comme thème secondaire, l'unité de la matière est réalisée dans la thématique de l'initiative. Elle est également réalisée au sujet du 4^e alinéa (soutien de la promotion de la paix sur les plans suisse, européen et mondial). L'unité de la matière serait cependant compromise si les deux exigences devaient être considérées comme équivalentes. Ci-après, nous nous fondons cependant sur la variante du fractionnement en un thème principal et un thème secondaire qui est plus favorable aux auteurs de l'initiative.

Il reste à examiner la question du rapport intrinsèque entre le mandat de réduction des dépenses comme sujet principal de l'initiative et le mandat de transfert des dépenses du 2^e alinéa. Au sujet de la lettre a du 2^e alinéa (efforts supplémentaires en matière de politique de paix sur le plan international), il est renvoyé aux explications précédentes relatives à la notion de politique de sécurité. De ce fait, l'existence d'un rapport intrinsèque est démontrée.

Il n'y a pas en revanche de lien logique entre la réduction des dépenses militaires et l'exigence formulée au 2^e alinéa, lettre b (efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse). On pourrait cependant avancer qu'il s'agit en définitive d'une question de financement, soit de l'acquisition des moyens nécessaires pour une promotion de paix étendue, dont fait partie également le développement de la sécurité sociale en Suisse. Un tel argument ne saurait cependant s'imposer. En effet, pour les initiatives qui sont liées à un financement, il est exigé d'abord qu'il existe un rapport de connexité entre le genre de financement et le but

(cf. L. Wildhaber, Kommentar BV 1988, Rz. 106, Art. 121/122). Un tel rapport n'apparaît pas dans le cas présent. L'initiative lie une question de politique de sécurité authentique avec une question de politique sociale. Manifestement, aucun sujet commun ne peut être trouvé, qui puisse servir de lien. Il n'existe pas de rapport intrinsèque mais uniquement un rapport financier entre les exigences visant l'amélioration de la sécurité sociale et les autres parties de l'initiative qui ne concernent que des aspects de la politique de sécurité.

On pourrait considérer que l'unité de la matière serait sauvegardée si on interprétait la notion de sécurité dans un sens plus large. Le terme devrait être compris dans un sens large et inclure outre la défense militaire, la création et le maintien de rapports économiques et sociaux stables dans toutes les régions du monde, en Suisse également. C'est pourquoi la politique sociale devrait être intégrée en Suisse dans la notion de "politique de sécurité". Il faut cependant préciser que, selon l'usage, la "politique de sécurité" est dirigée vers l'extérieur. Par conséquent, elle ne comprend pas les mesures prises par un Etat sur le plan interne pour sauvegarder la paix et assurer la prévoyance sociale. Le rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse ne mentionne pas la sécurité sociale parmi les mesures de politique de sécurité destinées à garantir la survie de la Suisse et de sa population. Il ne compte au nombre de ces mesures que l'action coordonnée des organes civils et militaires aux fins de prévenir, de protéger et de limiter les dommages en cas de catastrophe et de guerre (FF 1990 III 821), donc aux mesures qui relèvent de la défense générale.

Si la notion de "politique de sécurité" devait être étendue de manière à comprendre tous les éléments de la sécurité sociale à l'intérieur, elle perdrait toute substance. Toutes les tâches de politique intérieure et extérieure pourraient pratiquement être incluses dans cette notion (par ex. la politique de l'environnement et la politique en matière d'enseignement). Par efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse, les auteurs de l'initiative comprennent notamment l'assainissement des caisses-maladie et l'introduction d'un authentique congé parental (cf. p. 23 de la brochure "Argumente und Erläuterungen zu den Volksinitiativen für Abrüstung und ein Waffenausfuhrverbot" du Parti socialiste suisse et du groupe de travail en faveur d'un contrôle de l'armement et d'une interdiction d'exportation de matériel de guerre). Dans la mesure où des sujets aussi divergents que la réduction des dépenses en matière d'armement et le congé parental sont proposés dans la même initiative, le critère de l'unité de la matière n'est plus réalisé. Pour établir cette dernière, il ne suffit pas qu'une initiative populaire soit désignée par un titre comprenant des domaines aussi vastes que la politique de sécurité et la politique de paix, la politique financière et la politique de l'environnement, etc. En effet, l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution s'y oppose, puisqu'il précise qu'au cas où plusieurs dispositions différentes sont présentées, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte.

L'initiative populaire "pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix" ne peut pas non plus être classée dans une des catégories de cas dans lesquels, selon la doctrine en vigueur, l'unité de la matière est donnée (ch. 133.4).

Selon les explications qui précèdent, il n'existe aucun rapport intrinsèque entre la réduction des dépenses en faveur de la défense nationale et l'augmentation des prestations de sécurité sociale en Suisse. Cependant, un tel rapport pourrait au moins être admis pour le second objet (renforcement de la politique de paix). En effet, une interprétation extensive de la notion de politique de paix permettrait d'y inclure l'encouragement de la sécurité sociale en Suisse. Compte tenu de la pratique actuelle extensive du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale et étant donné que l'exercice des droits populaires ne doit être restreint que si une telle mesure s'impose indiscutablement, on peut considérer que l'unité de la matière est donnée et admettre la validité de l'initiative. Une déclaration de nullité partielle de l'initiative visant à exclure les efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale serait impossible selon l'article 75, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur les droits politiques et la doctrine dominante. La présente initiative est cependant un cas limite.

La pratique extensive du Conseil fédéral et du Parlement réduit considérablement l'importance de l'unité de la matière, bien qu'il s'agisse d'une disposition constitutionnelle. On pourrait modifier cette pratique si on précise, dans le cadre d'une révision partielle ou totale de la constitution fédérale, les limitations à prévoir pour les révisions constitutionnelles.

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 peut cependant 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.

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, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0).

222 Année de référence pour la réduction

L'initiative exige que la Confédération réduise annuellement les crédits alloués en faveur de la défense nationale de 10 pour cent au moins par rapport au budget de l'année précédente. Il est évident que l'année de référence déterminante pour la réduction sera celle qui précède l'acceptation de l'initiative.

223 Date de la première réduction

Selon le 1^{er} alinéa de l'initiative, le Parlement reçoit, en tant que détenteur 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 prévu 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 actuellement 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 (garantir l'information vitale de la population en cas de défection des médias civils).

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 et la protection de l'Etat 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, d'aide en cas de catastro-

phe naturelle, de catastrophe anthropique et d'autres cas d'urgence ne relevant pas d'une politique de force ne peut pas être assimilée au terme de défense nationale.

Les mesures de l'approvisionnement économique du pays également ne servent qu'en partie à 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 leurs explications, les auteurs de l'initiative entendent par dépenses en faveur de la défense nationale non seulement les dépenses militaires, mais également des 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 en partie la protection civile, l'approvisionnement économique du pays et la défense psychologique.

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 "protection du cadre de vie, coopération au développement, prévention des conflits" pour la préciser. La notion doit par conséquent être interprétée dans un sens large.

En adjoignant l'adjectif "supplémentaires", 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 déjà prises par 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.

233 Efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale

La notion de sécurité sociale n'est pas non plus définie par la constitution. A ce sujet, on se référera au recueil systématique du droit fédéral qui subdivise le titre de "sécurité sociale" en AVS, AI, assurance maladie et assurance accident, allocations pour perte de gain, assurance chômage, allocations familiales, habitat et assistance. Ces domaines devraient définir la "sécurité sociale" de manière pertinente. En introduisant l'adjectif "supplémentaires", les auteurs exigent un accroissement des prestations de la Confédération dans ces domaines.

Selon les auteurs, les fonds économisés devraient servir notamment au financement de l'AVS, à l'assainissement des caisses-maladie et à l'introduction d'un véritable congé parental.

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 moyens dans le cadre du budget.

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. En effet, si les prestations sociales actuelles doivent être accrues, les normes de prestation doivent être étendues afin que l'utilisation des moyens supplémentaires repose sur une base légale. Au besoin, les prescriptions légales en matière de financement devront être modifiées également. 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 applicable directement.

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, sa politique vise à développer en permanence nos efforts traditionnels dans ce domaine et à les adapter à l'évolution de la situation internationale.

La Suisse participe activement et à différents niveaux à la création d'un ordre européen de sécurité. Elle apporte ainsi une contribution à l'équilibre du continent et à sa propre sécurité.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) est un forum important pour de telles activités. Ainsi, notre pays s'est engagé avec détermination à la CSCE pour la

création de mécanismes destinés au règlement pacifique des conflits. Ces efforts ont abouti à la fin de 1992, à la convention de la CSCE sur les règlements judiciaires et la procédure d'arbitrage et à la création d'un tribunal d'arbitrage. Par ailleurs, depuis le début du siècle, la Suisse a établi un réseau serré d'accords bilatéraux pour le 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 la CSCE 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. De telles mesures ont pour but d'établir des rapports de confiance et de reconnaître à temps pour les stopper, les développements qui pourraient générer des conflits.

Au niveau global, la Suisse a signé tous les accords multilatéraux en matière de contrôle d'armement et de désarmement. Elle est notamment opposée à la diffusion d'armes de destruction massive et favorable à des contrôles plus sévères de l'exportation de matériel de guerre.

Pour des considérations de politique de sécurité enfin, le Conseil fédéral estime indispensable de soutenir dans leurs réformes les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est afin d'éliminer les causes de conflits potentiels; un tel soutien est aussi nécessaire étant donné que la prospérité économique est une condition de stabilité politique. La Suisse veut contribuer à stabiliser la situation dans les Etats qui procèdent à des réformes au moyen d'une collaboration technique et financière pour laquelle il a été question d'allouer des crédits d'engagement d'un montant de 1,6 milliard de francs.

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 au conflit et également d'hôte de conférences internationales. Le Conseil fédéral entend perpétuer cette tradition.

Dans les années cinquante déjà, notre pays s'est mis à disposition pour contribuer à la mission de surveillance neutre en Corée. Aujourd'hui encore, une délégation militaire suisse assume une tâche de surveillance dans le cadre d'un mandat de l'ONU. Depuis la fin de la guerre froide, les opérations de ce genre se sont intensifiées. La Suisse a mis à la disposition de l'ONU des unités médicales en Namibie et au Sahara occidental et des observateurs militaires dans le Golan et dans les Balkans. En outre, elle a régulièrement soutenu financièrement et matériellement des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Par ailleurs, la Suisse soutient activement les actions de la communauté internationale des Etats et également 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 des 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 Haïti, ainsi que dans le conflit qui ensanglante l'ex-Yougoslavie.

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 pour accroître la collaboration entre l'administration et la science. Un service de recherche en matière de politique de sécurité existe au Département militaire fédéral (DMF). Il collabore avec des instituts de recherche d'Europe de l'Est notamment et élabore des programmes de formation internationaux pour des experts en matière de politique de sécurité.

Enfin, le Conseil fédéral considère également 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 voie de développement permettait 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 1,2 milliard de francs au budget. En outre, il envoie de l'aide aux victimes de guerre en finançant des actions du CICR.

Parallèlement aux activités mentionnées de la Suisse dans le domaine de la promotion de la paix, il ne faut pas oublier que notre pays contribue également à l'équilibre européen grâce à sa capacité de défense. La volonté de notre pays de se défendre au besoin, la bonne formation de nos soldats et l'équipement moderne de l'armée agissent comme un facteur d'équilibre au cœur de l'Europe et contribuent à consolider le continent tout entier. Une réduction draconienne et disproportionnée, par rapport au niveau international, de la capacité de défense de la Suisse, telle que les auteurs de l'initiative la demandent, saperait les fondements d'une promotion de la paix.

32 Sécurité sociale

Sur la base de calculs établis par une étude du Programme national de recherche n° 29 "Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale", les dépenses pour l'ensemble de la sécurité sociale en Suisse se sont élevées, y compris le 2^e pilier, à près de 75 milliards de francs en 1989, les prestations de la Confédération représentant environ 6,1 milliards de francs. Pour 1994, la part de la Confédération est inscrite au budget pour 11,5 milliards de francs.

Depuis 1989, les dépenses sociales augmentent ainsi de 44 pour cent, celles de la Confédération augmentent même de 88 pour cent. En 1992, le quota des charges sociales représentait 22,8 pour cent du produit intérieur brut et tend à la hausse.

Le développement des prestations, le vieillissement de la population, l'accroissement des frais 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 la sécurité sociale sera mis à l'épreuve.

33 Restructuration et conversion dans le domaine de l'armement

Jusqu'à la fin de 1994, les réductions massives des dépenses militaires au cours de ces dernières années entraîneront une importante réduction de personnel de 1000 postes environ dans les entreprises fédérales d'armement. Selon la planification actuelle, il faut s'attendre à une nouvelle diminution de 700 postes environ d'ici la fin du siècle. Ainsi, l'effectif total du personnel des entreprises d'armement passera de 5000 emplois à moins de 3300, indépendamment de l'initiative.

A la suite du recul des commandes et afin d'exploiter leur potentiel industriel, les entreprises d'armement ont été autorisées en 1990 à exercer des activités dans des domaines voisins en plus de leur occupation en faveur de la défense nationale. Elles peuvent ainsi mieux exploiter leur mandat de prestations, garantir un volume suffisant d'activités et conserver leur savoir-faire technologique.

Dans la mesure du possible, les activités civiles doivent être exercées avec des partenaires de l'économie privée. Des rapports de droit privé doivent être prévus à moyen et à long terme. Dans des cas bien précis et particulièrement indiqués, certains secteurs d'entreprises pourront également être vendus.

Dans notre réponse à la motion du Groupe socialiste "Reconversion des emplois liés à l'armée", du mois de juin 1993, nous nous sommes déjà déclarés favorables à une activité limitée des entreprises d'armement dans des domaines voisins, afin de freiner la suppression massive d'emplois découlant de la réduction des dépenses d'armement.

Pour des raisons d'économie nationale et de politique économique, nous refusons en revanche une politique interventionniste de conversion d'armement à grande échelle. Nous sommes convaincus qu'il n'incombe pas à la Confédération de diversifier ses activités de manière étendue et d'intervenir en tant qu'entrepreneur sur des marchés n'ayant pas un caractère militaire au risque de concurrencer l'économie privée. Aucun poste de travail ne peut être créé sans demande et cette dernière ne peut pas être ordonnée par l'Etat.

Il est possible de réaliser une politique d'adaptation des structures clairement limitée et financièrement supportable que les entreprises d'armement peuvent concrétiser dans le cadre de leur marge de manoeuvre dans des domaines d'activités voisins du leur.

L'expérience acquise jusqu'à présent permet de constater que des projets liés à de nouvelles technologies comportaient souvent des risques importants. Les capitaux à risques et d'autres prestations préalables importantes doivent être fournis, sans attendre une couverture des frais durant la phase initiale. Par ailleurs, il est très difficile de trouver des secteurs de marché accessibles. Même dans les domaines civils pratiquement identiques aux domaines militaires, il est malaisé d'obtenir des commandes vu la concurrence internationale.

Une étude en vue de la création de nouveaux postes de travail civils de la Confédération a été effectuée dans les régions les plus fortement concernées par la réduction. Les possibilités sont cependant très limitées. En effet, les deux plus importantes régies de la Confédération, les CFF et les PTT, procèdent elles-mêmes à d'importantes réductions de personnel, parfois dans les mêmes régions.

Aucun instrument n'existe actuellement pour le domaine privé; de tels instruments devraient être créés. Des mesures destinées à des exploitations déterminées, sous forme de cautionnements ou d'allègements fiscaux, entrent en ligne de compte pour de nouvelles exploitations et des restructurations dans le cadre d'un "arrêté fédéral visant à renforcer les structures économiques régionales et l'attrait de la place économique suisse", dont les chances de succès au Parlement ne peuvent encore être évaluées.

L'attribution ciblée de commandes civiles publiées aux exploitations ou aux régions concernées par la réduction des postes de travail n'a pas eu l'effet escompté. En raison d'accords internationaux (GATT), la Confédération est tenue d'attribuer de telles commandes selon le principe de la concurrence. Elle ne peut pas limiter l'attribution de commandes sur un plan régional ou même local en se référant au nouveau mandat constitutionnel proposé par l'initiative.

4 Appréciation de l'initiative

41 Initiatives populaires ayant, par le passé, cherché à limiter les dépenses militaires

Le 19 décembre 1951, le Parti socialiste suisse avait déposé une initiative populaire relative au financement des armements à la suite de l'important projet d'armement du 16 février 1951 avec lequel était simultanément proposée une augmentation des impôts. L'initiative avait pour but une nouvelle répartition de la charge fiscale. Cependant, l'initiative populaire et la proposition

de l'Assemblée fédérale (FF 1952 II 306 et 662) ont été nettement rejetées lors de la votation du 18 mai 1952.

Trois initiatives populaires ont abouti en 1954 et en 1956 sous le nom d' "initiatives Chevalier". Elles visaient une limitation des dépenses militaires.

L'initiative populaire pour une trêve de l'armement déposée le 2 décembre 1954 proposait une réduction massive des dépenses militaires de l'ordre de 50 pour cent en 1955 ou en 1956 au plus tard. Les moyens ainsi libérés devaient être attribués pour moitié aux oeuvres 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 l'initiative suffisamment tôt, elle a été déclarée nulle par l'arrêté fédéral du 15 décembre 1955 (FF 1955 II 1522), parce qu'elle ne pouvait être réalisée à temps.

A la suite de ce résultat, les auteurs ont déposé deux nouvelles initiatives avec le même but le 17 octobre 1956. La première visait une limitation des dépenses militaires, dans la mesure où toute dépense annuelle excédant 500 millions de francs devait être soumise à une votation populaire. La seconde envisageait l'inscription dans la constitution d'une disposition par laquelle la Confédération serait tenue d'utiliser, à des fins de solidarité sociale, sur le plan national et international, au moins un dixième des dépenses militaires.

Six jours après le dépôt des deux initiatives éclatait en Hongrie le soulèvement populaire, qui a été réprimé dans le sang par l'invasion de troupes soviétiques dès le 5 novembre 1956. Suite à ces événements et à l'appel général qui a suivi en faveur d'un renforcement rapide et efficace de la défense nationale, les deux initiatives ont été retirées le 7 décembre 1956 (FF 1956 II 872).

La présente initiative rappelle fortement les initiatives populaires de l'époque qui visaient à affaiblir la défense par une diminution des dépenses y relatives et la redistribution des moyens libérés. Il est frappant de constater que la préparation de cette nouvelle initiative s'est faite à une époque où on espérait une ère de paix. Entre-temps, la realpolitik aura une fois de plus mit fin à cette euphorie, comme l'atteste les sondages d'opinion.

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. Il y proposait de compléter l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution, par une disposition selon laquelle les arrêtés fédéraux relatifs à des crédits d'engagement concernant les investissements militaires devaient être soumis au vote populaire (FF 1983 II 1203).

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

Depuis quelque temps, on cherche à affaiblir la position de l'armée sur le plan politique par des initiatives populaires. Ces aspirations semblent orchestrées de façon à réduire nos efforts en matière de défense dans une mesure telle que celle-ci perde tout son sens. Le Parti socialiste suisse, qui est à l'origine de la plus récente initiative, veut imposer par celle-ci une armée différente de celle que la grande majorité du Parlement a approuvée lors du débat relatif à la politique de sécurité, au plan directeur de l'armée et à la loi sur l'armée et l'administration militaire.

Cette affirmation est justifiée dans la mesure où notre armée ne pourrait plus être équipée avec les moyens requis par la situation actuelle si les sommes mises à sa disposition étaient réduites de moitié. Si l'initiative était acceptée, on ne tarderait pas à diminuer encore de plus de la moitié l'armée restructurée et réduite d'un tiers dans le cadre de la réforme 95. Par ailleurs, faute de moyens financiers, la troupe ne pourrait être équipée que d'armes légères. Une telle armée ne pourrait plus remplir sa mission de défense de manière indépendante, sauf dans le cadre d'une alliance. La création d'un système de sécurité européen fiable reste incertaine. En outre, les dépenses requises pour la défense ne seraient pas réduites par une coopération internationale. Le chiffre 53 concernant les coûts de la défense d'Etats comparables à la Suisse démontre que notre système est financièrement avantageux. Avec un budget militaire réduit de moitié, l'adhésion à une alliance en tant que partenaire à part entière ne pourrait pas être financée.

Selon les auteurs de l'initiative, les fonds résultant d'une réduction des dépenses en faveur de la défense nationale ne seraient pas économisés, mais simplement redistribués en grande partie dans d'autres domaines. Compte tenu de la situation économique actuelle, la redistribution exigée serait difficilement réalisable, d'autant moins que les domaines favorisés par l'initiative, tels que la politique de paix et les prestations sociales, ne contribuent que peu à stabiliser l'économie. En ce qui concerne la conversion de la fabrication dans les entreprises d'armement, tout ce qui est politiquement réalisable est déjà fait (cf. ch. 33).

Au cours de ces dernières années, le peuple et les cantons ont refusé les initiatives populaires suivantes ayant un but analogue ou similaire:

- le 5 avril 1987, l'initiative populaire déjà citée "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",
- 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",
- le 6 juin 1993, l'initiative populaire "pour une Suisse sans nouveaux avions de combat".

En refusant l'initiative concernant les nouveaux avions de combat le 6 juin 1993, le souverain a clairement fait comprendre qu'il s'opposait au démantèlement subreptice de l'armée. Bien au contraire, cette décision manifeste la volonté d'équiper l'armée de systèmes d'armes performants.

Avant la décision concernant les avions de combat déjà, des milieux favorables à la suppression de l'armée avaient annoncé toute une série de nouvelles initiatives populaires dirigées contre la défense générale ou contre l'armée. Entre-temps, les esprits se sont un peu calmés.

Actuellement, une récolte de signatures n'est entreprise que pour une initiative visant la suppression de la taxe d'exemption du service militaire. Ce projet est destiné à supprimer un moyen important servant à assurer une répartition équitable des obligations militaires et garantissant l'accomplissement de ces obligations.

L'initiative populaire pour l'interdiction d'exportation de matériel de guerre a déjà abouti; les travaux administratifs préparant la procédure parlementaire sont en cours.

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

51 Evolution des dépenses en faveur de la défense nationale

Les mutations dans le domaine de la politique de sécurité ainsi que la détérioration drastique de la situation en matière de politique financière ont nécessité la révision des dépenses militaires. Après avoir augmenté en valeur réelle de 1,5 pour cent en moyenne par année entre 1980 et 1990, les dépenses du DMF ont connu un renversement de tendance marquée en 1990. Les chiffres du budget et du plan financier du DMF pour les années 1991 à 1997 ont été réduits pour un total de plus de 4 milliards de francs. Entre 1990 et 1994, les dépenses du DMF conformément à l'annexe 1 ont diminué en valeur réelle de 15 pour cent environ. Les crédits pour les dépenses en matière d'armement et les crédits en faveur de la protection civile diminuent même de 25 pour cent chacun en valeur réelle. Durant la même période, les dépenses de la Confédération ont augmenté approximativement de 35 pour cent en valeur nominale et de 15 pour cent en valeur réelle. L'initiative ne tient absolument pas compte de cette situation.

La situation financière de la Confédération laisse présumer de nouvelles réductions des dépenses en faveur de la défense nationale. Selon toute vraisemblance, même sans l'initiative, le domaine de la défense nationale disposera en 2003 de moyens nettement inférieurs en valeur réelle par rapport à 1990. En cas d'acceptation de l'initiative, les crédits pour la défense nationale ne seront pas seulement réduits de moitié, mais de bien plus encore. Le but de l'initiative serait ainsi largement dépassé.

En cas d'acceptation de l'initiative, les moyens affectés à la défense nationale seraient altérés au plus tôt à partir du budget de 1997. C'est pourquoi les chiffres des années 1997 à 2003 serviront à illustrer les effets attendus. Cette présentation se limitera dans le texte à un aperçu général. Les chiffres complets se trouvent dans les annexes 2 et 3.

Le plan financier du Conseil fédéral du 4 octobre 1993 prévoit pour l'année de base 1996 encore un crédit de 6,5 milliards de francs environ en faveur de la défense nationale. Comparativement à l'époque du lancement de l'initiative, cette valeur de base représente un montant qui, à la suite des réductions entreprises dans le cadre des ajustements annuels du plan financier, est inférieur d'un milliard de francs environ par rapport à ce qui était prévu en 1990. Un taux annuel de renchérissement de 2 pour cent a été admis pour le calcul. Le scénario fondé sur les calculs propose une réduction régulière des moyens de 50 pour cent pour la défense nationale militaire et la défense nationale civile. En outre, il est admis que les dépenses d'exploitation et la part des frais généraux (dépenses des autres départements en faveur de la défense nationale) pourront être réduits en moyenne de 5 pour cent par année, ce dont bénéficieraient les dépenses en matière d'armement. Dans la pratique, seules des réductions relativement modestes pourraient être obtenues à partir des dépenses d'exploitation au début de l'application du mandat de réduction des dépenses. Seule la réduction considérable des effectifs de l'armée permettrait de diminuer radicalement les dépenses de personnel et de fonctionnement à la fin de la période envisagée.

La procédure décrite plus haut permet de calculer avec une précision suffisante les moyens disponibles pour la défense nationale et tout particulièrement pour les investissements à partir de 1997, au cas où l'initiative devrait être acceptée. Ainsi:

Composantes	Année de ¹⁾ départ	Perspectives financières		Application de l'initiative (cf. annexe 2)		Diminution par rapport au plan financier 1996	
	F 1996	P 1997	P 2003	P 1997	P 2003	nom.	réel
Total défense nationale	6'452	6'581	7'412	5'923	3'706	-42.6%	-50.0%
Défense militaire	6'208	6'332	7'131	5'698	3'566	-42.6%	-50.0%
Dépenses d'exploitation	2'830	2'887	3'251	2'689	1'976	-30.2%	-39.2%
Dépenses d'armement	2'562	2'613	2'943	2'234	1'020	-60.2%	-65.3%
Part des frais généraux	816	832	937	775	570	-30.2%	-39.2%
Défense civile	244	249	280	225	140	-42.6%	-50.0%

1) réduction d'un milliard de francs environ depuis 1990 F = plan financier, P = perspectives

Evolution des dépenses en faveur de la défense nationale conformément au plan financier et après exécution du mandat de réduction des dépenses

L'initiative visant à réduire de moitié les dépenses en faveur de la défense nationale propose d'économiser au moins 10 pour cent par rapport à l'année antérieure, le renchérissement étant compensé. Compte tenu d'un taux de renchérissement présumé de 2,0 pour cent par année, l'objectif des auteurs de l'initiative serait atteint après sept ans. Dans le cadre du budget de 2003, les moyens disponibles s'élèvent encore à 3,7 milliards de francs. Selon le scénario choisi, un solde de réduction de 6 pour cent devrait figurer au dernier budget. Durant cette période, les réductions exigées ne pourront pas être réparties de manière linéaire sur les dépenses d'exploitation et les dépenses en matière d'armement; en effet, le processus de redimensionnement ne peut pas être accéléré à bien plaisir. En admettant un potentiel d'économie et de rationalisation d'une moyenne annuelle de 5 pour cent pour les dépenses d'exploitation, la réduction des dépenses en matière d'armement est plus que proportionnelle comme le démontre l'annexe 3.

Le taux de renchérissement admis pour le calcul des conséquences financières n'a qu'une valeur relative. En cas de taux de renchérissement plus élevé, la réduction nominale des dépenses en faveur de la défense nationale serait plus lente. Par contre, le pouvoir d'achat diminuerait plus fortement en valeur réelle. Si le taux de renchérissement appliqué est plus bas, c'est le contraire qui se produit.

52 Evolution du budget de la Confédération

Les prévisions relatives au budget de la Confédération se sont considérablement détériorées au cours de ces dernières années. Les prétentions et les exigences croissantes formulées à l'égard de l'Etat, la mauvaise situation économique et l'augmentation du service de la dette, en raison d'intérêts et de déficits, en sont la cause.

L'évolution des dépenses de la Confédération au cours des 35 années passées se présente comme il suit:

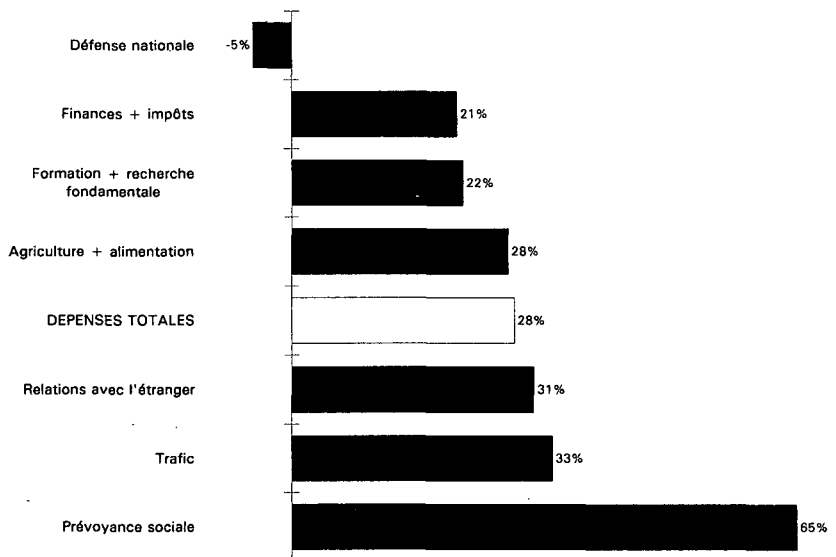
Année	Dépenses de la Confédération	Dépenses en faveur de la défense nationale	
	Mio de fr.	Mio de fr.	Parts aux dépenses de la Confédération en %
1960	2 691	934	34,7
1970	7 956	2 052	25,8
1980	17 816	3 620	20,3
1990	31 616	6 053	19,1
1991	35 501	6 202	17,5
1992	37 816	6 249	16,5
1993	40 600	5 753	14,2
B 1994	42 583	6 019	14,1

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

En tant qu'activité au premier chef de la Confédération, la défense nationale a régulièrement perdu de son importance par rapport à l'ensemble des dépenses fédérales. Ainsi, la part au budget de la Confédération a reculé pour passer de 35 à 14 pour cent entre 1960 et aujourd'hui. Si elle occupait autrefois régulièrement le premier rang, elle a été remplacée en 1980 par la prévoyance sociale, qui représente en 1994 environ 27 pour cent du budget de la Confédération. Entre-temps, la défense nationale a régressé dans le budget de la Confédération pour occuper le troisième rang après la prévoyance sociale et le trafic.

Au cours des années soixante, une part de 2,5 pour cent du produit intérieur brut des dépenses en faveur de la défense était encore considérée comme admissible. Sur le plan international, ce taux n'a jamais constitué un record. Cependant, il a régressé en l'espace de dix ans pour se chiffrer à 2,0 pour cent et ne représentait plus que 1,5 pour cent en 1992. Dans le compte d'Etat de 1993, les dépenses du DMF sont même tombées à 1,3 pour cent, ce qui est un minimum encore jamais atteint. Comparativement à l'ensemble du produit national, les dépenses en faveur de la défense nationale militaire ont diminué de moitié par rapport à la situation qui se présentait il y a trente ans.

A l'exception des dépenses en faveur de la défense nationale, la croissance de tous les domaines d'activité de la Confédération se situe nettement au-dessus du taux de renchérissement durant la période de 1990 à 1993, ainsi que le montre le graphique suivant.



Accroissement en pour-cent des dépenses de la Confédération de 1990 à 1993 selon les domaines d'activité

Le plan financier du 4 octobre 1993 prévoit pour 1996 des dépenses de la Confédération de plus de 46 milliards de francs. Le budget de la Confédération serait de l'ordre de 60 milliards de francs en l'an 2003 si ces dépenses étaient extrapolées jusqu'à cette date, un taux d'accroissement de 3,5 pour cent étant admis par rapport aux plans financiers. Durant la même période, la part des dépenses en faveur de la défense nationale serait de 7,4 milliards de francs ou 12,3 pour cent compte tenu d'une compensation de renchérissement actuelle de 2 pour cent.

Comme déjà mentionné, l'application de l'initiative entraînerait une réduction des dépenses en faveur de la défense nationale qui se chiffrerait à 3,7 milliards de francs d'ici l'an 2003, ce qui réduirait la part à l'ensemble des dépenses de la Confédération à 6,2 pour cent.

Les fonds économisés ne réduiraient le déficit de la caisse fédérale que très marginalement. En effet, ceux-ci seraient distribués dans d'autres domaines en moyenne à raison de 500 millions de francs par année. Sur la base de ce montant, 170 millions de francs devraient être affectés à la promotion de la politique de paix sur le plan international et la même somme à des efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse. En outre, la Confédération devrait financer la restructuration des entreprises et administrations touchées par le désarmement avec des investissements dont le montant ne peut pas être déterminé.

Après exécution du mandat de réduction des dépenses, le DMF serait privé chaque année d'environ 3,7 milliards de francs qui seraient attribués à d'autres domaines du budget de la Confédération. Compte tenu des dépenses totales de plus de 100 milliards de francs pour l'année 1994, un milliard de francs supplémentaire à partir de l'an 2003 représente pour le domaine social une somme bien modeste. En ce qui concerne la politique de paix, il serait difficile à court terme d'engager judicieusement les moyens disponibles.

En revanche, par manque de moyens, l'armée et la protection civile, notamment, ne pourraient plus remplir les tâches qui leur sont dévolues.

Il faut enfin évoquer un autre problème. L'initiative réserve indirectement une somme déterminée du budget de la Confédération qui doit être consacrée à la politique en faveur de la paix et à la politique sociale au lieu d'être affectée à la défense nationale. Bien qu'il s'agisse d'une disposition transitoire, elle demeurera en vigueur en cas d'acceptation de l'initiative jusqu'à une nouvelle modification de la constitution. Ainsi la politique de paix et la politique sociale disposeront à long terme de moyens financiers dont elles ne pourront pas être privées sans révision de la constitution, par exemple dans le cadre d'un programme d'économie. La politique de paix et la politique sociale bénéficieraient ainsi d'un socle de financement "garanti", ce qui restreindrait la souveraineté dans l'établissement du budget et les compétences du législateur; par ailleurs, le processus d'allocation perdrait toute sa souplesse. Dans les théories modernes de gestion, on considère que les mécanismes de contrôle influencés uniquement par les fonds initiaux, par exemple, se révèlent déplacés et improductifs.

53 Comparaison sur le plan international

Si l'on considère les dépenses militaires en valeur réelle au cours des années qui ont suivi la chute du mur de Berlin, on constatera un renversement de tendance dans la quasi-totalité des Etats mentionnés dans le tableau ci-après. Seules la République fédérale d'Allemagne et la Belgique présentent, à court terme, une réduction des dépenses militaires plus élevée que la Suisse. Cette dernière est même en tête des Etats neutres avec ses efforts visant à limiter les dépenses en matière de défense. Pour permettre une comparaison objective, il n'a pas été tenu compte dans le tableau ci-après du résultat des comptes du DMF concernant 1993 qui s'inscrit à raison de moins 8,3 pour cent par rapport à l'année antérieure.

Etat	Augmentation en valeur réelle en % de 1990 à 1992	Part au PIB
Suisse	- 6,0	1,5
Autriche	- 2,9	0,9
Suède	0,0	2,6
Finlande	4,6	2,2
Belgique	- 20,2	2,0
Allemagne	- 10,2	2,2
Italie	- 2,0	2,0
Pays Bas	- 4,8	2,5

Source: Sipri Yearbook 93

Coût de la défense: comparaison sur le plan international

Les dépenses militaires exprimées en pour-cent du produit intérieur brut (PIB) indiquent la charge relative que représente l'armée pour l'économie d'un pays. La Suisse a l'avant-dernière place avec 1,5 pour cent. Sur le plan des finances de l'Etat, le système de milice s'avère fort avantageux. L'adhésion à une alliance en tant que partenaire à part entière ne serait pas moins onéreuse. Compte tenu des charges assumées par l'économie privée et par le citoyen, les dépenses devraient être inférieures à 2,5 pour cent. Ainsi, les dépenses de la Suisse en faveur de la défense générale sont du même ordre de grandeur que ceux d'Etats européens comparables.

6 Conséquences d'une acceptation de l'initiative sur la défense militaire et la politique de sécurité

61 Mission de l'armée

La réduction des dépenses militaires de moitié entraînerait une réduction de plus de 50 pour cent de l'effectif de l'armée. Compte tenu de la charge fixe qui grève chaque modèle d'armée et selon l'état de l'équipement, seule une armée de 100'000 à 150'000 membres pourrait être financée à long terme, ce qui correspondrait pleinement aux intentions des auteurs de l'initiative. Pour des raisons financières, il serait exclu de compenser la réduction par la création d'une armée ultramoderne, mobile et au besoin partiellement professionnelle.

Une forte réduction de l'effectif de l'armée, qui ne comprendrait que quelques classes, remettrait également en question la forme actuelle du système de milice.

Une alternative serait une armée professionnelle de quelque 15'000 membres qui ne constituerait cependant qu'une troupe de police renforcée.

Cette armée adaptée aux possibilités financières ne serait plus en mesure, vu son effectif et sa structure, de remplir la triple mission prévue dans le rapport 90 sur la politique de sécurité.

La contribution de l'armée à la promotion de la paix resterait possible. Il faudrait cependant renoncer à d'importantes opérations en faveur du maintien de la paix, dans la mesure où celles-ci devraient être mises à la charge des dépenses militaires.

La mission principale de notre armée, qui consiste à prévenir la guerre et à défendre notre pays de manière autonome contre un adversaire bénéficiant d'un équipement moderne, ne pourrait plus être remplie. La volonté de disposer réellement d'une défense dissuasive serait à juste titre mise en doute à l'étranger. La faiblesse militaire de la Suisse créerait un vide déstabilisateur qui pourrait inciter les puissances étrangères à intervenir.

Au lieu d'une défense dynamique couvrant tout le territoire, on ne pourrait assurer que la garde de la frontière peu efficace. Il ne serait cependant plus possible de protéger la population et le pays contre un agresseur.

La contribution à la garantie de l'existence, sous la forme d'aide aux autorités civiles ou en cas de catastrophe, devrait être considérablement réduite. Par ailleurs, les relèves nécessaires manqueraient pour assurer les engagements de longue durée.

La réduction financière exigée par les auteurs de l'initiative et le rapetissement de l'armée qui en découle exigeraient une nouvelle définition de la politique de sécurité dont les objectifs devraient être limités tandis que la mission de l'armée serait fortement réduite.

62 Réalisation de l'armée 95

En cas d'acceptation de l'initiative, l'armée 95 ne pourrait pas être réalisée selon la forme prévue. Le plan directeur de l'armée 95 a présenté les acquisitions de matériel d'armement et les investissements en matière de constructions nécessaires pour la mise en oeuvre de la nouvelle doctrine exigée par le rapport sur la politique de sécurité. Il a été précisé que l'on se limiterait aux projets strictement nécessaires.

Après la réduction de moitié des moyens financiers, ni l'importante conception d'engagement ni la défense dynamique du territoire ne pourraient être réalisées. En outre, la restructuration rapide et forcée de l'armée aurait pour conséquence que des investissements réalisés à grands frais par le passé ne seraient plus utilisés et que du matériel moderne devrait même être partiellement liquidé.

En cas d'acceptation de l'initiative, la réalisation de l'armée 95 serait uniquement une étape intermédiaire. Dans ce cas, les dépenses en matière d'armement devraient être immédiatement

réduites et les missions ainsi que la doctrine d'engagement devraient être repensées. Pour satisfaire les exigences financières, l'armée fortement réduite devrait être réalisée après cinq ans au plus tard, moyennant une étape de réorganisation fondamentale.

Outre les mesures d'organisation, les conséquences psychologiques d'une acceptation de l'initiative auraient également une grande portée. L'insécurité, la perte de confiance et la résignation ressenties par le citoyen en uniforme feraient tomber au plus bas la préparation à l'engagement et le prestige de l'armée.

63 Politique de sécurité et neutralité

L'évolution de la situation en matière de politique de sécurité en Europe est paradoxale: d'une part, elle est caractérisée par des efforts d'intégration, d'autre part, la chute de l'empire soviétique à l'est a libéré des forces centrifuges et créé un important potentiel de conflits. Le système européen de sécurité pourrait s'effondrer sous la pression des prétentions nationales renouvelées, ce qui aurait des conséquences incalculables.

Les Etats européens s'efforcent de créer un système de sécurité solide destiné à empêcher les conflits armés. Simultanément, la guerre fait rage dans différents endroits du continent. Les sacrifices exigés de la population pour les réformes économiques et sociales en Europe de l'Est sont favorables à l'éclosion de forces hostiles aux changements. Les courants nationalistes retrouvent un nouveau et dangereux regain d'activités. Certains Etats d'Europe centrale et orientale cherchent des garanties de protection et s'efforcent de rejoindre les alliances de sécurité occidentales.

L'Europe n'a pas encore atteint une stabilité satisfaisante. Rien ne permet de prévoir dans quelle direction la situation évoluera. Une escalade de conflits locaux et le retour à la confrontation sont possibles. C'est pourquoi notre pays doit être en mesure, comme par le passé, de disposer d'une volonté de défense appropriée. Notre neutralité doit demeurer crédible et pouvoir être protégée de manière satisfaisante. A cet effet, nous avons besoin d'une armée dont l'étranger doive tenir compte.

Dans son rapport sur la neutralité, le Conseil fédéral a déclaré que la neutralité devait rester un élément de notre politique de sécurité. Cependant, au nom de la solidarité internationale, des adaptations de la politique de neutralité à l'évolution de la situation mondiale sont nécessaires. En tant qu'Etat neutre en permanence, la Suisse a le devoir, conformément au droit international public, d'assurer sa défense de manière autonome et d'empêcher des violations de sa neutralité, au besoin par les armes. Notre pays doit persuader la communauté internationale des Etats qu'il est en mesure de protéger son territoire contre des attaques injustifiées.

Pour remplir cette obligation, la Suisse a besoin de forces de sécurité aptes à faire face à toute menace. L'organisation, l'équipement de l'armée et l'instruction des soldats doivent être conçus

de telle manière que nos forces armées puissent s'imposer compte tenu de la situation en Europe sur le plan stratégique. Ce n'est qu'à ce prix que notre neutralité pourra nous protéger.

L'acceptation de l'initiative remettrait en cause les objectifs éprouvés de notre politique de sécurité. L'armée n'aurait plus suffisamment de moyens pour remplir ses tâches actuelles. La protection de la population et du territoire national contre des agressions massives de l'extérieur serait compromise. Nos objectifs en matière de politique de sécurité devraient être redéfinis et formulés de manière plus restrictive.

L'insuffisance des moyens de défense obligerait vraisemblablement à abandonner notre politique éprouvée et séculaire de défense autonome et d'envisager une collaboration plus ou moins importante dans le cadre d'une alliance défensive. Selon le degré d'engagement exigé par une alliance, une telle mesure compromettrait partiellement sinon totalement notre liberté d'action. Par ailleurs, il est douteux que les moyens que l'initiative veut laisser à la défense permettront de contracter une alliance. En effet, même la participation à une alliance défensive exigerait de la Suisse d'importants efforts dans le domaine militaire. Le chiffre 53 montre que les dépenses des Etats de l'OTAN en faveur de la défense par rapport au produit intérieur brut ne sont pas moindres que les nôtres.

Ainsi, l'acceptation de l'initiative aurait des conséquences qui dépasseraient largement le cadre de l'armée: notre capacité de défense serait compromise et la conception de notre politique de sécurité devrait être entièrement reconsidérée. Des décisions d'une telle portée ne devraient pas être justifiées uniquement par des motifs financiers ou par la nécessité de répartir différemment les moyens disponibles.

7 Conséquences d'une acceptation de l'initiative pour les domaines de la défense civile

71 Appréciation générale

Comme le présente le texte de l'initiative, le mandat de réduction ne se limite pas uniquement aux dépenses en faveur de la défense militaire, mais comprend en principe dans une même mesure les dépenses en faveur de la défense civile. La coordination des moyens et des mesures dans tous les domaines de la politique de sécurité est ainsi directement concernée. L'importance d'une politique de sécurité globale s'est considérablement accrue à la suite du développement des tâches stratégiques de promotion de la paix et de sauvegarde des conditions d'existence et la diversification des dangers et des chances. L'initiative qui vise à réduire massivement les moyens financiers est particulièrement inappropriée dans ces conditions.

Les moyens civils en matière de politique de sécurité (politique extérieure, protection de l'Etat, information, protection civile, approvisionnement économique du pays, etc.) sont financièrement à la charge des départements qui sont tenus par la loi sur l'organisation de l'administration de prendre les dispositions requises de la Confédération en prévision de situations extraordinaires. L'initiative a ainsi des conséquences financières directes sur les tâches civiles de l'Etat en matière de politique de sécurité.

La protection civile et l'approvisionnement économique du pays seraient particulièrement touchés. La sûreté des communications et l'échange d'informations entre les autorités et la population en cas de crise seraient également affectés. Une réduction des moyens disponibles pour assurer la coordination entre la Confédération et les cantons en matière de politique de sécurité aurait des conséquences non négligeables.

72 Protection civile

Comparée à la conception de 1971 (FF 1971 II 513), la nouvelle conception de la protection civile (FF 1992 II 910) permet d'importantes économies. Ainsi la part des dépenses en faveur de cette protection par rapport aux dépenses totales de la Confédération a baissé régulièrement de plus de 2 pour cent en 1972 pour atteindre 0,4 pour cent actuellement. Comparativement aux dépenses en faveur de la défense nationale militaire, la part des dépenses de la Confédération en faveur de la protection civile, durant la même période, a également considérablement diminué, passant de 10 à moins de 4 pour cent. Cette évolution se poursuivra avec les mesures d'économie adoptées à partir de 1992 notamment et avec le programme d'assainissement du budget de la Confédération.

Les moyens financiers affectés à la protection civile ont été réduits dans une proportion supérieure à la moyenne à l'occasion des mesures d'assainissement du budget de la Confédération. Des réductions supplémentaires entraînant une nouvelle répartition des charges financières au détriment des cantons et des communes seraient trop lourdes pour ceux-ci et les empêcheraient finalement d'exécuter leur mission.

Avec des charges relativement modestes, la nouvelle conception de la protection civile fournit une contribution indispensable à la protection de la population civile dans les situations d'urgence de tous genres. De nouvelles restrictions financières, telles que les prévoit l'initiative, compromettraient gravement ou rendraient impossible l'exécution de la nouvelle mission, décrite dans le rapport 90 sur la politique de sécurité, le plan directeur de la protection civile et la révision de la législation sur la protection civile. Des indications plus détaillées sont fournies par le rapport complémentaire du Conseil fédéral du 20 octobre 1993 relatif au message du 18 août 1993 (FF 1993 III 785) concernant la révision de la législation sur la protection civile.

73 Approvisionnement économique du pays

L'approvisionnement économique du pays assure le ravitaillement de notre pays en biens et services vitaux en cas de restrictions dues à des conflits et à une pénurie grave. C'est pourquoi des réserves obligatoires bien organisées et des systèmes d'exploitation tels que le rationnement et le contingentement sont des moyens de prévoyance indispensables.

Toutes ces mesures sont destinées à assurer l'approvisionnement équitable de la population en cas de catastrophes naturelles ou technologiques ou de conflits à l'étranger qui paralysent nos voies d'importation et d'exportation. Les mesures de l'approvisionnement économique du pays ne se limitent pas aux besoins de la défense civile. Ces mesures sont également adaptées régulièrement à la situation politique et économique du moment (par ex. réduction des réserves obligatoires). Si on réduisait radicalement les moyens nécessaires dans ce domaine, l'approvisionnement de la population serait sérieusement compromis non seulement en temps de guerre, mais aussi lors de crises et de catastrophes.

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

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

Si on diminuait de moitié les dépenses militaires en l'espace de quelques années, les mesures de réduction à prendre devraient aller au-delà de celles prévues dans le cadre de la réalisation de l'armée 95 et de la réforme subséquente de l'administration. Le nombre des militaires serait inférieur à 150'000 et l'administration devrait assumer une réduction d'emplois supplémentaire. On peut évaluer les effets de cet état de choses sur notre économie. Dans ce contexte, les moyens à la disposition de la défense civile sont moins déterminants.

Au cours de ces dernières années, le volume des commandes concernant les acquisitions de matériel, les constructions, les services, etc., s'est élevé en moyenne à plus de 3,5 milliards de francs par année. Comme les frais fixes et les frais généraux ne peuvent pas être réduits à volonté, l'initiative touchera principalement les dépenses d'armement, ce qui réduira le volume des commandes de manière disproportionnée.

80 pour cent des commandes, soit environ 3 milliards de francs, sont attribués actuellement à l'économie du pays. Les commandes sont largement réparties et tous les cantons en bénéficient. Les régions de montagne et les régions périphériques économiquement faibles profitent notamment des investissements en matière de construction.

Avec un budget réduit de moitié, le DMF sera encore moins en mesure de tenir compte également, par une mise au concours sur une large échelle, des fournisseurs des régions économiquement faibles, ce qui affectera particulièrement les petits entrepreneurs et les travailleurs à domicile.

Les dépenses en relation avec le stationnement de troupes sont également importantes pour la population résidante, pour le commerce et l'artisanat. Des enquêtes ont révélé qu'un régiment dépense durant un cours de répétition un montant d'une importance pouvant aller jusqu'à un million de francs pour des biens et des services. Comme ces dépenses profitent fréquemment à des régions économiquement défavorisées, elles revêtent une importance non négligeable.

C'est pourquoi il ne faut pas négliger les pertes de revenu de l'artisanat et du tourisme qui, même après la réforme de l'armée 95, pourront profiter directement ou indirectement des 8 millions de jours de service accomplis chaque année dans le cadre du service d'instruction de l'armée.

82 Perte de postes de travail et de savoir-faire

Les commandes du DMF passées à l'économie du pays s'élèvent à environ 3 milliards de francs; si l'initiative populaire prend pleinement effet, ce volume sera de 50 pour cent inférieur, soit 1,5 milliard de francs, au plus. Compte tenu des estimations usuelles dans l'industrie et selon lesquelles chaque poste de travail doit fournir un chiffre d'affaires de 120'000 francs, la moitié des 25'000 personnes auxquelles l'armée donne actuellement du travail dans les entreprises d'armement, l'industrie et l'artisanat, perdraient leur emploi.

Même si la réduction des dépenses du DMF prévue par l'initiative devait s'étendre sur quelques années, les effets se feraient sentir à brève échéance, sitôt après son acceptation. Les entreprises du secteur militaire y verraient un avertissement les contraignant à réduire immédiatement les possibilités d'emploi.

Les entreprises fédérales d'armement devraient très vraisemblablement être fermées pour des questions de rentabilité. Les 3300 postes de travail restants après la restructuration actuellement en cours seraient totalement supprimés.

Cette suppression entraînerait la perte d'un savoir-faire important, notamment dans le domaine de l'entretien et de l'amélioration de l'efficacité au combat de systèmes d'armes, ce qui aurait des conséquences très désavantageuses pour l'armée. La dépendance de l'étranger dans le domaine du savoir-faire en matière d'armement serait totale. Par ailleurs, la Suisse est tenue en tant que pays exportateur de rester à la pointe de la technologie sur le plan international.

La réduction supplémentaire de postes dans les administrations militaires fédérale et cantonales, dans une mesure dépassant celle qui est prévue par la réforme de l'administration, qui pro-

voquerait la réduction de moitié des dépenses militaires, entraînerait obligatoirement des licenciements considérables à grande échelle.

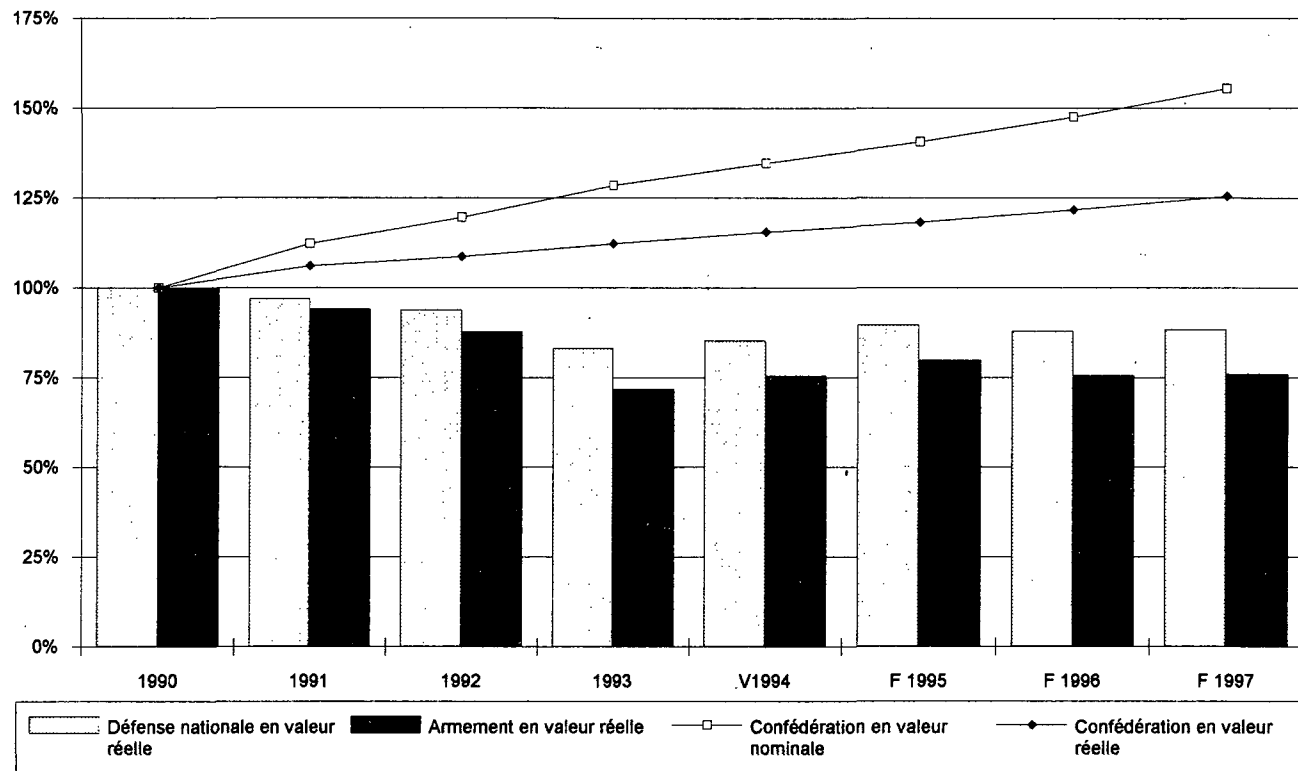
La réduction de moitié des dépenses en faveur de la défense nationale entraînerait la disparition d'environ 25'000 postes de travail au total, sans qu'il y ait de chance réelle de remplacement. Cette situation devrait occasionner des coûts sociaux pour plus de 2,5 milliards de francs.

1. Bien que le rapport de connexité manque entre le transfert de dépenses en faveur de la sécurité sociale et la défense nationale, la validité de l'initiative peut malgré tout être admise en vertu du principe selon lequel l'exercice des droits populaires ne doit être restreint que si une telle mesure s'impose indiscutablement.
2. La réduction de moitié des dépenses militaires paralyserait l'armée. Malgré cela, l'initiative ne contribue qu'accessoirement à assainir le budget de la Confédération. Elle n'empêche pas des dépenses, mais transfère les moyens apparemment économisés à d'autres domaines.
3. Le DMF est le seul département dont les dépenses ont reculé en valeur réelle depuis 1990. Cela signifie que même sans les effets de l'initiative, le DMF ne disposera en 2003 en valeur réelle que de 70 pour cent ou moins des moyens à disposition en 1990. L'initiative ne tient pas compte du renversement de tendance intervenu depuis le début de la récolte des signatures.
4. La réforme de l'armée 95 ne peut pas être réalisée avec des dépenses militaires réduites de moitié. En effet, la modernisation nécessaire de l'armement et les investissements en matière de construction ne pourraient pas être financés. La mission de la nouvelle armée définie dans le rapport 90 sur la sécurité deviendrait impossible, avant même d'avoir été réalisée.
5. Les conséquences psychologiques du démantèlement de l'armée seraient d'une grande portée en Suisse et à l'étranger. Une acceptation de l'initiative porterait un coup fatal à la crédibilité de notre politique de sécurité. La poursuite de la stratégie de dissuasion appliquée avec succès depuis la fondation de notre Etat fédéral, ne serait plus garantie.
6. L'armée ne serait plus en mesure de protéger de manière autonome et globale la population et le pays conformément à sa mission actuelle. Selon toute vraisemblance, la neutralité armée devrait être abandonnée; en effet, dans l'intérêt de sa sécurité, la Suisse devrait chercher à compenser la perte de sa propre force de défense en adhérant à une alliance militaire. Il serait illusoire de présumer que cette solution rendrait notre défense nationale moins chère qu'elle ne l'est.
7. La nouvelle conception de la protection civile tient opportunément compte de l'évolution de la menace et notamment des dangers dus à la nature et à la civilisation. La mise en place, dans les communes, d'une organisation d'aide en cas de catastrophe et en cas d'urgence, polyvalente, rapidement opérationnelle et efficace, ne pourrait pas être poursuivie après la réduction de moitié des moyens. Par ailleurs, la protection de la population ne serait pas garantie en cas de conflit armé.

8. L'approvisionnement de l'ensemble de la population serait notablement compromis non seulement en cas de conflits militaires, mais également lors de crises et de catastrophes.
9. Après la réduction de moitié des dépenses militaires, le volume des commandes annuelles adressées à l'économie suisse s'élèverait encore à 1,5 milliard de francs au plus, ce qui pourrait entraîner une perte de quelque 25'000 postes de travail et des coûts sociaux de plus de 2,5 milliards de francs. L'encouragement à la reconversion de l'armement, exigé par l'initiative, ne pourra améliorer les conséquences économiques négatives que partiellement dans le meilleur des cas et uniquement dans des domaines spécifiques.
10. L'engagement actuel de la Suisse dans le cadre de la politique de sécurité globale et européenne est constructif, conforme à nos moyens et aux exigences de la politique intérieure. Le Conseil fédéral continuera à oeuvrer énergiquement pour éviter les conflits et maîtriser les crises.

Evolution des dépenses en faveur de la défense nationale de 1990 à 1997 en valeur réelle

(sans effets de l'initiative)



Le mandat de réduction des dépenses exprimé en chiffres

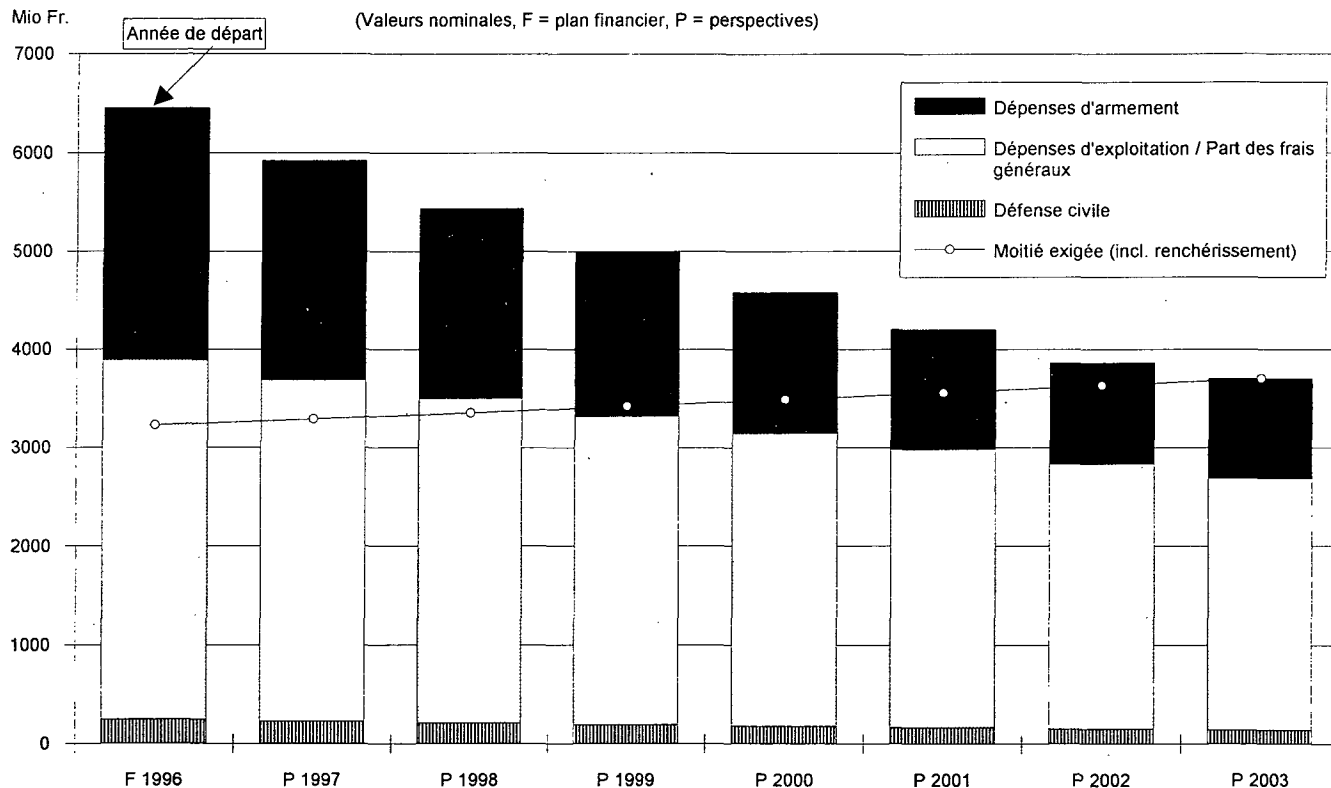
(Evolution linéaire à partir de 1996, en millions de francs, F = plan financier, P = perspectives)

	F 1996	P 1997	P 1998	P 1999	P 2000	P 2001	P 2002	P 2003
Dépenses de la Confédération (3.5% croissance annuelle)	46'666	48'299	49'990	51'739	53'550	55'425	57'364	59'372
Défense nationale (2.0% croissance annuelle)	6'452	6'581	6'713	6'847	6'984	7'124	7'266	7'412
Application du mandat de réduction des dépenses	6'452	5'923	5'437	4'991	4'582	4'206	3'861	3'706
+ 2.0% de renchérissement par année	129	118	109	100	92	84	77	
- 10.0% de réduction annuelle	658	604	555	509	467	429	233	
= budget réduit pour l'année suivante	5'923	5'437	4'991	4'582	4'206	3'861	3'706	
Situation par rapport au plan financier 1996	100.0%	90.0%	81.0%	72.9%	65.6%	59.0%	53.1%	50.0%
Diminution en valeur nominale par rapport à l'année antérieure	0	8.2%	8.2%	8.2%	8.2%	8.2%	8.2%	4.0%
Diminution en valeur réelle par rapport à l'année antérieure	0	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	5.8%
Répartition par composantes	6'452	5'923	5'437	4'991	4'582	4'206	3'861	3'706
Défense militaire	6'208	5'698	5'229	4'799	4'404	4'042	3'710	3'566
Dépenses du DMF	5'392	4'922	4'493	4'099	3'740	3'411	3'110	2'996
Dépenses d'exploitation	2'830	2'689	2'554	2'426	2'305	2'190	2'080	1'976
Dépenses d'armement	2'562	2'234	1'938	1'673	1'435	1'221	1'030	1'020
Part des frais généraux	816	775	736	700	665	631	600	570
Défense civile	244	225	208	192	178	164	152	140

Solde jusqu'à la réduction de moitié

Estimation: 5.0% en moyenne par année de potentiel d'économie et de potentiel de rationalisation sur les dépenses d'exploitation et la part des frais généraux

Impact de l'initiative sur les composantes principales des dépenses pour la défense nationale



Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix»¹⁾ déposée le 24 septembre 1992;

vu le message du Conseil fédéral du 22 juin 1994²⁾,

arrête:

Article premier

¹⁾ L'initiative populaire «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» est déclarée valable et est soumise à la votation du peuple et des cantons.

²⁾ L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Dispositions transitoires art. 23 (nouveau)

¹⁾ La Confédération réduit annuellement les crédits alloués en faveur de la défense nationale de dix pour cent au moins par rapport au budget de l'année précédente jusqu'à ce que les dépenses militaires soient réduites de moitié au moins par rapport au compte de l'année précédant la première réduction. Le renchérissement est compensé.

²⁾ Sur les montants ainsi économisés sont affectés:

- a. au moins un tiers à des efforts supplémentaires en matière de politique de paix sur le plan international (protection du cadre de vie, coopération au développement, prévention des conflits);
- b. au moins un autre tiers à des efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse.

³⁾ La Confédération encourage la reconversion au secteur civil des entreprises et des administrations touchées par le processus de désarmement. Elle prend des mesures en particulier en faveur:

- a. des salariées et des salariés touchés par ce processus;
- b. des régions touchées par ce processus.

⁴⁾ La Confédération encourage et soutient, sur les plans suisse, européen et mondial, des institutions et des mesures servant à la prévention des conflits, à leur règlement pacifique, au désarmement et à la sécurité collective.

Art. 2

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

¹⁾ FF 1993 I 78

²⁾ FF 1994 III 1181

Message concernant l'initiative populaire «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» du 22 juin 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.08.1994
Date	
Data	
Seite	1181-1220
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 888

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.