



Référendum

contre la révision partielle de la loi sur l'armée et l'administration militaire

Documentation

Table des matières

1	Armée XXI: de quoi s'agit-il?	3
2	Faits	5
3	Fact-Sheets	9
4	Questions fréquentes	32
5	Dispositions constitutionnelles fondamentales relatives à la politique de sécurité et à l'armée	39
6	Explications du Conseil fédéral en vue de la votation	41
7	Principes de l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations	47
8	Bulletin de commande	50

Editeur:
Secrétariat général du DDPS
Palais Fédéral Est
3003 Berne

Tél. 031 324 50 25
Fax 031 324 00 87
Internet: www.vbs-ddps.admin.ch

1. Armée XXI: de quoi s'agit-il?

L'armée est l'un des principaux instruments de sécurité de l'Etat. Pour remplir sa mission, elle doit être conçue de manière à pouvoir faire face aux dangers et aux risques, mais aussi saisir les chances d'améliorer notre sécurité. Lorsque ce contexte se modifie, l'armée doit aussi changer. De plus, elle doit tenir compte des réalités sociales et économiques de la Suisse afin de conserver ses appuis politiques et de s'aligner sur le cadre financier. Son système de disponibilité échelonnée, sa polyvalence et sa modularité feront de l'armée XXI un instrument capable, tout à la fois, de répondre aux exigences actuelles et d'entreprendre de manière relativement simple les modifications qui s'imposeront dans le futur, y compris l'éventualité d'une montée en puissance.

Armée XXI répond au principe de l'armée de milice et à la neutralité armée

Mission de l'armée, principe de l'armée de milice et neutralité, Armée XXI ne contrevient en rien aux dispositions de la Constitution fédérale. En revanche, de nombreux changements interviennent à l'intérieur de ce cadre. Ces changements ont pour but d'améliorer l'instruction, de libérer des moyens financiers permettant d'améliorer l'équipement et l'armement dans les limites du budget de la défense, d'augmenter la flexibilité de l'armée et de faciliter la compatibilité entre service militaire, activité professionnelle et vie familiale.

Périodes de service plus courtes, formation des cadres plus attractive

Les militaires seront libérés de leurs obligations plutôt que jusqu'à présent; soldats, caporaux et sergents le seront en général à 30 ans, au plus tard à 34 ans (lorsque des cours de répétition auront été déplacés), au lieu de 42 ans comme actuellement. Cela va réduire l'effectif de l'armée d'un tiers environ, le ramenant de 350'000 hommes à 140'000 actifs et 80'000 réservistes.

La durée totale des services d'instruction sera raccourcie – par exemple de 300 à 280 jours pour les soldats et les caporaux, et de 900 à 760 jours pour les commandants d'unités – et se terminera à un âge plus jeune. L'école de recrues sera prolongée – de 18 à 21 semaines suivant les armes – afin d'améliorer l'instruction. Elle sera suivie de, respectivement, 6 et 7 cours de répétition de 3 semaines (6 CR pour ceux qui ont accompli une ER de 21 semaines, 7 CR pour ceux qui ont accompli une ER de 18 semaines seulement), accomplis en principe à raison d'un CR par année. Une fois tous les cours de répétition accomplis, les soldats, caporaux et sergents resteront dans la réserve pendant quatre ans (mais au plus tard jusqu'à 34 ans), mais n'auront plus de service d'instruction à effectuer.

Le raccourcissement et la simplification de l'instruction militaire offrira aux officiers et sous-officiers la possibilité de promotions plus rapides, ce qui, allié à une meilleure formation des cadres, rendra la carrière militaire plus attractive.

Jusqu'à 15 % des recrues d'une même volée pourra accomplir la totalité de la durée de ses services d'instruction en une seule fois et sera ensuite affectée à la réserve. L'introduction de ces « militaires en service long » a pour but de garantir la disponibilité de forces suffisantes en cas d'événements inattendus (par exemple des catastrophes naturelles).

Organisation simplifiée de l'armée

L'organisation de l'armée sera simplifiée, sa flexibilité augmentée, dans la mesure où on abandonnera les corps, divisions et régiments. Les éléments de base en seront désormais des brigades et des bataillons qui pourront être adaptés à un engagement précis selon un système modulaire.

L'armée XXI est une armée de milice moderne avec une instruction intensive, qui remplit la mission constitutionnelle de la défense nationale et qui répond, par conséquent, de manière optimale aux risques et aux menaces actuels.

2. Faits

L'armée doit s'adapter à la situation en évolution

Pour rester efficaces, nos instruments de sécurité doivent sans cesse s'aligner sur des dangers et des risques en mutation. Pour continuer à jouir d'un soutien politique, ils doivent également être adaptés aux changements qui interviennent à l'intérieur de notre pays (besoins de l'économie et de la société, situation financière). Cette donne s'applique aussi à l'armée – dans le cadre des dispositions constitutionnelles – si l'on veut qu'elle reste un instrument central de notre sécurité.

L'armée XXI sera conforme à la Constitution fédérale

La Constitution fédérale définit la mission de l'armée, prescrit le principe de l'armée de milice et attribue à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral la tâche de mettre en œuvre des mesures propres à préserver la neutralité.

En vertu de la Constitution fédérale, l'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. Forte d'une disponibilité échelonnée, d'une structure modulaire, d'une meilleure instruction et d'un meilleur équipement, grâce aussi à sa polyvalence et à son interopérabilité, l'armée XXI sera mieux à même que d'autres modèles militaires d'accomplir ces missions avec des effectifs réduits.

L'armée XXI sera une armée de milice parce que l'obligation générale de servir demeurera, que les unités et corps de troupes continueront à être commandés par des cadres de milice et que la majeure partie des officiers d'état-major seront des officiers de milice. A l'instar de l'introduction du modèle de service long pour 15% au maximum des conscrits, la modeste augmentation du nombre de militaires de métier et contractuels est conforme aux dispositions constitutionnelles: le système de milice sera renforcé parce que cela permettra mieux aux cadres de milice de se concentrer sur leurs tâches de commandement. L'amélioration du système de recrutement, qui pourra s'étendre sur trois jours, contribuera à mieux concilier les besoins des hommes astreints au service militaire et ceux de l'armée.

L'armée XXI correspond à la neutralité en ce sens qu'elle vise à une capacité de défense aussi autonome que possible. Parallèlement, elle tire parti de la plus grande marge de manœuvre qu'offre la politique de neutralité: elle coopérera avec d'autres Etats et des organisations internationales à l'instruction, à l'acquisition d'équipements et à des interventions de promotion de la paix. Elle augmentera son interopérabilité afin de participer à des opérations de promotion de la paix et, si besoin est, pour pouvoir coopérer à long terme à la défense avec d'autres Etats après son entrée en guerre.

Cela, dans la perspective d'une agression militaire potentielle, même improbable d'un point de vue actuel, que nos propres forces ne suffiraient pas à repousser. Toutefois, malgré son aptitude à coopérer, l'armée veillera à préserver son autonomie. Il ne sera accepté aucune obligation de défense commune. L'éventualité d'une adhésion à l'OTAN est moins actuelle que jamais parce que la menace purement militaire est minime, et que l'évolution de cette alliance est pour le moins incertaine.

L'armée XXI sera adaptée aux dangers et aux risques

Les dangers et les risques sont encore plus diffus et moins prévisibles qu'autrefois, et la diversité des scénarios réalistes de dangers est plus grande. Ceux-ci ont des délais de pré-alerte variables, et ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. L'armée doit être taillée à la mesure de ces risques; c'est d'eux que découlent les caractéristiques fondamentales et les missions essentielles de l'armée XXI. Cependant, elle devra s'acquitter de celles-ci avec un budget sensiblement moindre qu'aujourd'hui.

La diversité des dangers et des risques exige la *polyvalence*, c'est-à-dire l'aptitude à remplir diverses missions. Parmi celles-ci, on peut citer la défense et la sécurité du territoire, les contributions au maintien de la paix internationale et les engagements subsidiaires en faveur des autorités civiles (aide en cas de catastrophes, engagements subsidiaires de sûreté).

L'incertitude quant aux opérations que l'armée devra exécuter implique le choix de la *modularité* – l'aptitude à constituer des groupes d'intervention sur mesure pour accomplir une mission concrète. Les éléments de base de l'armée XXI seront les bataillons et les brigades; corps d'armée, divisions et régiments disparaîtront afin d'augmenter la flexibilité.

Les délais de pré-alerte variables suivants les dangers et les risques demandent une *disponibilité échelonnée*, qui permette en tout temps de disposer des moyens nécessaires sans qu'il faille maintenir l'ensemble de l'armée à un degré de disponibilité élevé, au demeurant fort coûteux. Ce système permet l'engagement immédiat de militaires de métier et contractuels ainsi que de soldats en service long (en première priorité pour des interventions subsidiaires), et prévoit que, au besoin, les formations de milice pourraient également intervenir afin d'assurer la capacité à durer. En cas de grave détérioration de la situation, la réserve pourra être activée et, si nécessaire, le Parlement pourra ordonner de faire monter l'armée en puissance (c'est-à-dire d'intensifier l'instruction, d'augmenter l'équipement, d'adapter de la durée totale des services obligatoires, et de mettre à disposition les ressources nécessaires à cet effet).

Le caractère transfrontalier de la plupart des dangers et risques implique, d'une part, la coopération et les capacités requises à cet effet (*interopérabilité*) et, d'autre part, des contributions de l'armée à la stabilisation de la situation sur le terrain (par exemple dans les Balkans).

Avec son effectif plus faible (140'000 actifs, 80'000 réservistes) et sa plus grande souplesse, grâce aussi à une meilleure instruction et à un meilleur équipement, l'armée XXI sera la réponse logique à ces exigences.

L'armée XXI correspondra à l'évolution technique de l'armement

La Suisse a peu d'influence sur l'évolution de la technologie de l'armement; pourtant, pour pouvoir remplir sa mission, l'armée doit se maintenir à niveau, tout au moins à l'échelon européen.

Cela requiert des investissements. Vu les ressources financières limitées – et sans augmentation sensible du budget de la défense en perspective –, les moyens nécessaires devront être débloqués dans le cadre du budget de la défense. Cette pression financière fait que l'armée devra *réduire sa taille*: l'argent ainsi économisé sera investi dans l'amélioration de l'armement. L'importance accrue prise par la conduite technologique de la guerre permet de diminuer la taille de l'armée – l'ère des armées de masse conventionnelles est révolue. Néanmoins, le Conseil fédéral et le Parlement conserveront la possibilité d'adapter l'armée – ses effectifs, son instruction, son équipement et sa doctrine – à un danger militaire concret, si un tel danger devait surgir («montée en puissance»). Par ailleurs, la formation d'une *base logistique de l'armée* et la *disponibilité échelonnée* permettront d'alléger les coûts d'exploitation au profit des investissements.

L'introduction d'une technologie d'équipement avancée requiert une instruction plus intensive. L'armée XXI en tiendra compte de deux manières: premièrement, le *soutien à l'instruction* sera renforcé par des militaires de métier et des militaires contractuels; secondement, l'armée XXI profitera de la *coopération en matière d'instruction* avec d'autres Etats pour abaisser les coûts d'infrastructure des équipements d'instruction, tout en élevant le niveau de celle-ci: nos partenaires pourront, par exemple, utiliser nos simulateurs, tandis que l'armée XXI pourra se servir de terrains d'instruction à l'étranger.

L'armée XXI sera adaptée à l'économie et à la société

L'intérêt des employeurs, des salariés et des familles est de diminuer le temps consacré aux obligations militaires. Les entreprises – des plus grandes sociétés aux entreprises familiales – acceptent moins volontiers les absences de leurs collaborateurs pour des motifs militaires; ce qui peut freiner ceux d'entre eux qui auraient souhaité embrasser des carrières militaires. Si la Constitution fédérale prescrit le principe de l'armée de milice, il faut que l'armée reste elle-même compatible avec ce principe.

Dans l'armée XXI, l'obligation de servir s'appliquera à des hommes plus jeunes: en général, les soldats ne feront du service que jusqu'à l'âge de 26 ans. Par la suite, ils seront entièrement disponibles pour accomplir leurs obligations familiales et professionnelles quand bien même ils resteront incorporés dans la réserve pendant quatre ans encore.

Le raccourcissement de la durée totale des obligations, notamment pour les cadres, sert les mêmes intérêts, et, parallèlement, les promotions plus rapides qui en découleront rendront plus intéressante la perspective d'une carrière militaire.

Le déchargement des cadres de milice de la préparation de services et de l'instruction de base leur permettra de se concentrer davantage sur les tâches de commandement de troupes – plus intéressantes dans l'optique de l'acquisition de compétences de commandement. Cela augmente l'intérêt qu'une carrière militaire peut revêtir pour la vie professionnelle, ce à quoi contribuera aussi la certification de certains modules de la formation des cadres.

L'armée XXI s'ajustera au cadre financier

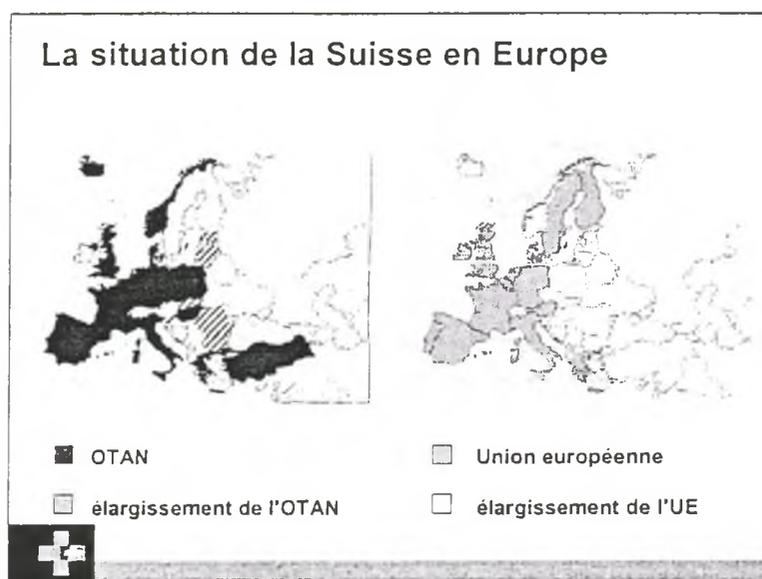
Le montant des dépenses consacrées à la défense résulte d'une décision politique, et l'armée doit composer avec les moyens mis à sa disposition. Ce cadre général a été pris en compte de manière cohérente dans la conception de l'armée XXI: elle devra optimiser l'efficacité des moyens investis. Les caractéristiques fondamentales de l'armée XXI répondent à cet objectif:

La *disponibilité échelonnée* permettra de renoncer à maintenir en état de préparation avancé – et donc coûteux – de grandes parties de l'armée. La *réduction de la taille de l'armée* permettra d'abaisser les coûts d'armement et d'infrastructure. Grâce à une *base logistique* uniforme, il sera possible de réduire les coûts comparativement au système actuel, plus décentralisé.

La pression obligeant la Confédération à réduire ses dépenses – au-delà du budget de la défense – est aussi l'une des raisons à la base d'un engagement accru de l'armée dans le cadre du système de la sécurité intérieure de la Suisse.

Enfin, le raccourcissement de la durée totale des obligations militaires permettra d'alléger les charges financières qui grèvent l'économie.

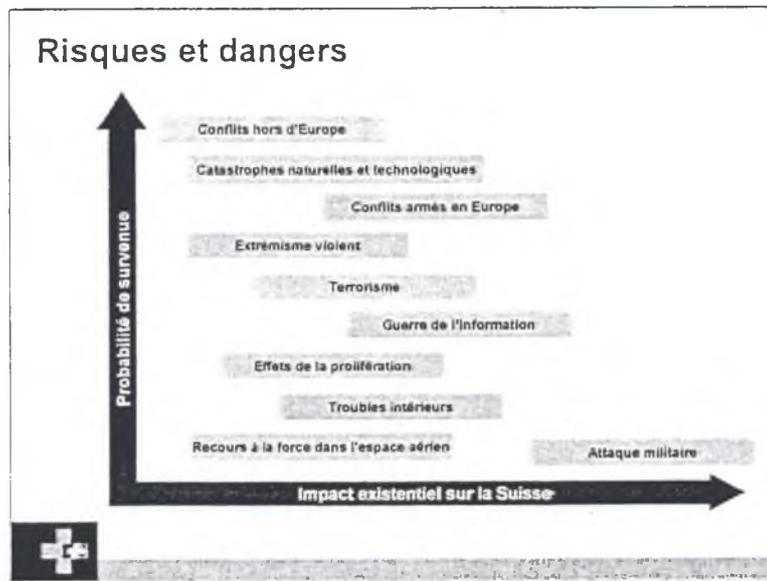
3. Fact-Sheets



Nécessité de réformer l'armée

La situation – dangers, risques, mais aussi chances – évolue sur le plan de la politique de sécurité. Pour rester efficaces, les instruments de sécurité de notre Etat doivent toujours être adaptés à cette situation. De même, pour conserver leurs ancrages politiques, ils doivent tenir compte de l'évolution du contexte social et économique. Ces considérations s'appliquent également à l'armée, dans les limites des dispositions constitutionnelles: elle doit rester un instrument central de notre sécurité.

La réforme «Armée 95» a été la première réponse à l'évolution de la situation sur le plan de la sécurité en Europe depuis la fin de la guerre froide – situation qui s'est stabilisée, consolidée et développée. Armée XXI devra aussi tirer des enseignements d'Armée 95. On pense surtout aux mesures devant remédier à la pénurie de cadres et améliorer la qualité de l'instruction. De plus, force a été de constater que le budget de la défense en constante baisse ne permettrait plus de financer une armée de la taille de l'armée 95 s'il fallait que son armement corresponde au standard technologique moyen en Europe occidentale.



Analyse des dangers et des risques

Depuis la fin de la guerre froide, la probabilité d'une attaque militaire contre la Suisse est devenue minimale. Tous les potentiels militaires en Europe ont été drastiquement réduits, et plus aucun pays n'a la capacité structurelle de lancer des offensives stratégiques territoriales.

Les mesures propres à créer la confiance et les programmes de coopération de l'OTAN ont beaucoup contribué à apaiser les tensions avec la Russie et les anciens Etats du Pacte de Varsovie, dont plusieurs sont devenus membres de l'OTAN. A moyen terme, l'organisation atlantique restera la plus grande alliance militaire de la planète. Elle se compose d'Etats démocratiques, qui ne font peser aucun risque d'agression sur la Suisse – cela est tout particulièrement vrai pour les pays voisins: au contraire, avant de pouvoir lancer une attaque terrestre contre notre pays, un agresseur devrait d'abord venir à bout de l'OTAN.

Pour la Suisse, d'autres menaces, ou leurs retombées, sont apparues: conflits en Europe et hors de l'Europe, catastrophes naturelles et catastrophes anthropiques, extrémisme violent et terrorisme, prolifération d'armes de destruction massive et de systèmes de missiles à moyenne et longue portée ainsi que guerre de l'information. La grande partie de ces dangers et risques ont un caractère transfrontalier. Dans notre pays, c'est d'abord aux autorités et aux instruments civils qu'il incombe d'y répondre. Cependant, ces dernières années, l'armée a eu à accomplir davantage d'engagements subsidiaires pour les soutenir.

Conséquences

La capacité de défense reste la mission essentielle de l'armée parce que les dommages résultant d'une attaque militaire seraient énormes et que la probabilité d'une telle attaque n'est pas nulle. Il est indispensable de préserver le savoir-faire et les connaissances nécessaires à la défense (aptitude à la défense) et de continuer à les développer. Cela implique aussi une instruction en formation adéquate (enseignements de l'armée 95). Etant donné la situation stratégique, l'état de préparation à la défense peut être abaissé par rapport à ce qu'il devait être, par exemple, au temps de la guerre froide.

L'importance croissante de la technologie, la diminution des ressources ainsi que l'évolution du contexte social permettent, voire nécessitent de réduire les forces armées.

Réduction de taille et diversité des dangers et des risques exigent une armée polyvalente et flexible: nous ne pouvons plus nous offrir deux types d'infanteries spécialisées comme dans l'armée 95 (infanterie de combat et territoriale). Des formations relativement grandes, sur mesure, doivent pouvoir être constituées en une *task-force* en fonction des exigences (principe de la modularité). L'organisation de l'armée doit être compatible avec les besoins grandissants en dessous du seuil de guerre.

Comme la majeure partie des menaces et des dangers potentiels à moyen terme sont transfrontaliers, il faut aussi qu'il y ait aptitude à coopérer avec d'autres forces armées européennes (le Sommet du G-8, qui va se tenir cette année à Evian, le prouvera une fois de plus). Sans cette aptitude, il est impensable que l'armée puisse participer à des opérations internationales de soutien à la paix.

La défense



- Réduction de la taille des forces armées
- Maintien du savoir-faire en matière de défense
- Aptitude à monter en puissance



Défense

Dans son art. 58, al. 2, la Constitution fédérale donne à l'armée la mission de défendre le pays et sa population.

La probabilité d'un cas de défense a diminué de manière significative depuis la fin de la guerre froide. De plus, l'évolution technologique et sociale a **fondamentalement modifié la conception de la guerre**. Les guerres modernes ne se gagnent plus avec des armées conventionnelles massives constituées de soldats bénéficiant d'une instruction et d'un équipement moyens. La situation classique de duel, dans laquelle de grandes formations se font face et tentent de remporter la victoire au cours de batailles (de blindés) provoquant des pertes considérables, est issue d'idées nées dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale; aujourd'hui, elle est surannée.

Les forces armées modernes cherchent avant tout la **supériorité de l'information dans le secteur des opérations** afin d'accomplir plus rapidement que l'ennemi le cycle **reconnaissance – décision – action**. La capacité de prendre des distances dans les grands secteurs opératifs est décisive: il s'agit de pouvoir déterminer rapidement et avec précision les objectifs-clés et de les combattre dans le but de ravir à l'ennemi la liberté de manœuvre **avant** que ne survienne la situation de duel. Utilisation de la haute technologie, protection optimale des troupes et **grande mobilité** permettent de garder des **effectifs réduits**. On cherchera à obtenir un résultat décisif rapidement, et à **minimiser les pertes**.

Cela dit, les **formes de conflits asymétriques** gagnent en importance: on entend par là la manière d'agir d'un groupement technologiquement inférieur contre une puissance armée supérieure.

Conséquences

Etant donné qu'une guerre moderne est devenue hautement improbable compte tenu du changement de la situation politique en Europe et que, de plus, toutes les forces armées, de l'Atlantique à l'Oural, ont fondu durant la dernière décennie et ne possèdent plus de capacité offensive structurelle, l'armée suisse peut aussi se limiter à maintenir une capacité de défense moderne: elle doit (en fonction des moyens mis à sa disposition) maintenir l'équipement et l'instruction des différents modules et fractions d'état-major à un niveau correspondant au standard ouest-européen dans le plus grand nombre possible de segments de la guerre moderne.

Ces modules et fractions d'état-major garantissent le maintien du savoir-faire et peuvent être considérés comme un noyau à partir duquel il sera possible, le cas échéant, de faire monter l'armée en puissance jusqu'à ce qu'elle devienne une force prête au combat.

L'armée suisse n'est pas seule à devoir d'abord monter en puissance pour pouvoir défendre le pays dans le cadre d'une guerre moderne; c'est le cas de quasiment toutes les forces armées européennes. Stratégiquement, il ne serait donc pas logique que la Suisse veuille conserver une grande armée prête au combat. De plus, cela dépasserait, et de loin, le cadre financier actuel.

Avec l'armée XXI, c'est la première fois dans l'histoire de l'Armée Suisse qu'un **modèle d'estimation des coûts** est élaboré, qui renseigne sur les coûts totaux de tous les modules (y compris, les investissements à actionner dans un avenir proche). Ce modèle montre qu'il est impossible, compte tenu du cadre financier actuel, d'équiper tous les modules/bataillons à l'échelle du pays. Or, cela ne sera pas nécessaire à moyen terme puisque les effectifs actuels de l'armée XXI sont en priorité conçus pour répondre aux exigences des **engagements sectoriels de sûreté**.

Des engagements sectoriels de sûreté de forte intensité nécessiteraient l'intervention de quelque 50 équivalents-bataillons en plus des éléments des Forces aériennes. A cet effet (de même que pour l'instruction effectuée en parallèle), l'armée XXI disposera de **matériel moderne en suffisance**. Si les engagements devaient durer plus longtemps, il faudrait – notamment pour des impératifs économiques – relever les troupes au bout de six mois environ. Une fois achevée l'instruction en vue de leur engagement, les troupes chargées d'assurer la relève reprendraient le matériel d'intervention et continueraient à accomplir leur mission, à savoir préserver la sécurité sectorielle. Si nécessaire, il serait possible, dans une troisième phase, de mobiliser des **formations de réserve** (mais cela nécessite une préparation sensiblement plus longue).

Ce n'est que dans le cas de défense qu'une montée en puissance pourrait être nécessaire. Montée en puissance ne signifie pas nécessairement augmentation de l'effectif des forces armées, mais surtout leur **adaptation à une menace militaire devenue désormais concrète**.

Une telle adaptation toucherait plusieurs domaines, **doctrine, instruction, équipement** et, éventuellement, l'augmentation des **effectifs**.

Dans ce contexte, le temps de mise à niveau de l'équipement est le facteur critique, en particulier s'il s'agit d'acquérir à l'étranger des systèmes complexes alors que la tension internationale monte. Mais ce problème se poserait à pratiquement toutes les forces armées européennes (les pays membres de l'OTAN bénéficieraient de certains avantages).

Pour garantir une montée en puissance en temps opportun, il faut adapter les **bases juridiques** et **attribuer de manière** conséquente les **moyens** nécessaires. Ces deux points relèvent de la compétence du Parlement; le chef de l'armée et/ou le chef du DDPS ont mission de lui soumettre les demandes ad hoc.

Près de deux tiers du territoire suisse sont situés en zone montagneuse. Traditionnellement, l'armée suisse possède une grande compétence dans la conduite d'opérations militaires dans cette zone. Or c'est seulement en 1961, avec le 3^e Corps d'armée de montagne, que fut créée une troupe opérationnelle conçue pour intervenir exclusivement dans le massif alpin. La doctrine de la défense en montagne remonte à la Seconde Guerre mondiale: pour la première fois et unique fois de son histoire, une menace militaire encerclait complètement la Suisse.

La défense ramenée à la ligne intérieure du réduit national était l'application cohérente de l'obligation de concentrer les forces, combinée à l'atout stratégique de l'axe de transit vers l'Italie, alors important pour l'Allemagne nazie. Plus tard, durant la guerre froide, cette philosophie du réduit a été abandonnée à juste titre parce que le sacrifice du Plateau suisse, où vit la grande partie de la population suisse, et où se concentrent l'essentiel des infrastructures, de l'économie et du patrimoine culturel, serait tout à fait inacceptable.

Les trois brigades d'infanterie de montagne de l'armée XXI préserveront le **savoir-faire nécessaire à des opérations militaires en montagne**. A noter toutefois que, dans l'histoire militaire, de telles opérations ont toujours été des opérations en montagne, et jamais des combats **pour** la montagne.

Dans l'optique d'une menace moderne, des mouvements sur des hauteurs dégagées sont devenus depuis longtemps illusoire. Dès lors, comme durant la Seconde Guerre mondiale, l'armée XXI pourra aussi engager des troupes d'infanterie «normales» dans les Alpes (le long des axes des vallées) ou des brigades d'infanterie de montagne sur le Plateau. Par ailleurs, la **problématique du trafic de transit** ne concerne pas seulement les transversales alpines; elle dépasse le cadre du massif alpin.

L'aide militaire en cas de catastrophe



- Engagements subsidiaires aux côtés des moyens civils
- pour faire face aux phases de surcharge
- immédiatement
- en priorité avec les militaires en service long



Contributions à la prévention et à la maîtrise des dangers existentiels (engagements subsidiaires)

Ce sont en premier lieu les **autorités et les moyens civils** qui portent la responsabilité de maîtriser les dangers existentiels. L'aide en cas de catastrophes est d'abord la mission des éléments de la protection de la population; et la sécurité intérieure, celle de la police. Plus ces organisations ont de forces, moins elles auront à recourir à l'armée pour des interventions subsidiaires.

Les expériences de 1998/99 (surveillance d'ambassade, afflux de réfugiés en provenance du Kosovo, aide en cas de catastrophes lors d'intempéries) ont montré que la mise sur pied de formations de CR ne se trouvant pas en service se heurte à des difficultés. Mobiliser des soldats de milice au pied levé, dans l'exercice de leurs professions, ne peut se faire que dans des situations exceptionnelles. On a également constaté que, dans notre pays, les forces policières sont insuffisantes pour toute une série de missions de maintien de la sécurité (surveillance d'ambassade, sécurité dans les transports aériens).

Même à l'avenir, deux grands événements ordinaires consécutifs ou un grand événement ordinaire (p.ex. le WEF de Davos) se déroulant dans une situation de menace très sérieuse ou encore, dans un cas extrême, une mission fédérale de longue durée demandant un nombreux personnel (p.ex. protection des frontières), nécessiteront des engagements subsidiaires de l'armée à des fins de sûreté. Ces engagements demeureront indispensables même si les effectifs de la police augmentent, comme c'est l'intention.

Conséquences

L'armée XXI conservera la mission et la conception (éprouvée) actuelles. Elle remédiera aux lacunes de l'armée 95 grâce aux principes de la disponibilité échelonnée et du service long. Comparés aux formations en CR, les militaires en service long seront plus rapidement disponibles (prêts à intervenir en 6 à 12 heures) et auront une plus grande capacité à durer (formations en CR, 2 semaines seulement).

L'armée XXI assurera d'une façon simple la coopération avec les cantons. Le seul partenaire militaire compétent sera l'Etat-major de la région territoriale. Finalement, les connaissances et le savoir-faire de l'infanterie territoriale et des formations d'alarme (aide en cas de catastrophes, sécurité des aéroports) seront préservées. Leurs missions seront reprises par des bataillons d'infanterie et des compagnies de grenadiers de chars. Le commandement incombera à l'état-major de la région territoriale compétente.

Engagements subsidiaires de sûreté



- Protection de conférences
- Protection d'ouvrages
- Renforcement du Corps des gardes-frontière



Les **effectifs** en troupes (rapidement disponibles) pour des engagements subsidiaires ont été fixés sur la **base des expériences recueillies lors d'événements survenus ces dernières années**.

Parce que la Suisse possède une bonne infrastructure de transport, et que l'armée XXI engagera en principe toutes les troupes de manière mobile (même en les aéroportant si besoin est), on a abandonné l'ancienne conception des troupes hautement spécialisées. Dans les interventions relevant de l'aide en cas de catastrophes, il est tout à fait judicieux de fournir une aide «extérieure», car les troupes qui se recrutent parmi des militaires de l'endroit sinistré sont généralement touchées elles-mêmes par la catastrophe.

L'engagement planifié de moyens permet

- une aide rapide (le seuil de subsidiarité doit être fixé à un niveau très bas);
- un renfort en temps utile;
- la capacité de durer pendant une période relativement longue.

En vertu des décisions du Conseil fédéral du 6 novembre 2002 concernant le Réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse (USIS), l'armée (en particulier le Corps des garde-fortifications) doit soutenir davantage (+ 300) la police et le Corps des garde-frontières qu'actuellement. Elle doit – en général, et non pas à titre exceptionnel – fournir un engagement durable en vue d'apporter un soutien subsidiaire aux forces civiles pour protéger les frontières, des conférences ou des objets.

L'armée XXI sera en mesure d'apporter un soutien efficace et suffisant aux forces civiles dans le cadre d'engagements de sûreté et de l'aide en cas de catastrophes.

Si des expériences futures devaient démontrer la nécessité d'augmenter les effectifs des troupes de l'armée XXI prévues pour des engagements subsidiaires, cela pourrait se faire, mais non sans conséquences financières.

Contributions à la promotion de la paix



- Participation à des opérations de soutien à la paix
- Appui à des actions d'aide humanitaire

Conditions:

- Mandat de l'ONU ou de l'OSCE
- pas d'action d'imposition de la paix



Contributions aux opérations internationales de soutien à la paix et de gestion des crises

Le RAPOLSEC 2000 cite trois intérêts et objectifs stratégiques de notre pays; l'un d'entre eux dit en substance ceci:

«Nous voulons contribuer à la stabilité et à la paix au-delà de nos frontières, et à la réalisation d'une communauté internationale guidée par des valeurs démocratiques, afin de réduire le risque que la Suisse et sa population soient touchées par les conséquences d'instabilités et des guerres à l'étranger, et parce que, ce faisant, nous exprimons notre solidarité internationale.» (Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 7 juin 1999 concernant la politique de sécurité, page 29)

Il en résulte pour l'armée la mission de contribuer aux opérations internationales de soutien à la paix et de gestion des crises.

Partant de l'idée que, depuis la fin de la guerre froide, il est plus efficace pour la sécurité, en particulier celle des Etats européens, de juguler et de stabiliser rapidement les foyers de conflit, même avec des moyens militaires, les forces armées européennes ont toutes intensifié leur participation à des opérations de soutien à la paix et d'aide humanitaire. La Suisse, elle aussi, a augmenté sa contribution, notamment par l'engagement d'une compagnie renforcée au Kosovo (dans le cadre de la KFOR) et d'une vingtaine d'observateurs militaires.

Lors du soutien apporté à des **opérations d'aide humanitaire**, les moyens de l'armée sont attribués à une organisation civile de coopération.

L'engagement de moyens militaires se limite aux domaines de la protection, de la logistique (y compris le transport), de la communication et du sauvetage (comme, par exemple, l'appui apporté au Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés par les Forces aériennes en Albanie). Il est aussi possible de faire intervenir des membres du **détachement de reconnaissance de l'armée** (formation de professionnels) s'il s'agit d'évacuer des citoyens suisses de régions en crise.

De telles évacuations, jamais la Suisse ne pourra les entreprendre seule; en général, ce ne sera là qu'une contribution à une opération multinationale. Néanmoins, les engagements à titre principal du détachement de reconnaissance de l'armée s'effectuent dans le cadre de la **défense et de la sûreté sectorielle**.

Coopération internationale



- En matière d'instruction
- Dans le domaine des opérations de soutien à la paix
- Pour l'appui à des actions d'aide humanitaire



Coopération avec l'OTAN / neutralité

Une attaque militaire classique sur la Suisse est improbable à moyen terme. Plus vraisemblables sont les catastrophes naturelles et anthropiques, la prolifération d'armes de destruction massive et les systèmes balistiques à moyenne et longue portée, le terrorisme, le chantage exercé par des gouvernements ou des terroristes,

les attaques informatiques, les migrations incontrôlées et d'autres retombées de guerres civiles, en particulier à caractère ethnique, survenant dans d'autres pays. La plupart de ces dangers et de ces risques ont un caractère transfrontalier. Les combattre de manière efficace exige une coopération internationale sur le plan tant civil que militaire.

La Constitution fédérale comporte des dispositions réglant la coopération militaire avec d'autres Etats: en vertu des articles 2 et 54, la «préservation de l'indépendance» est un objectif fondamental. L'article 140 précise que l'**adhésion à des organisations de sécurité collective** ou à des communautés supranationales **doit être soumise au vote du peuple et des cantons**. Les articles 173 et 185 donnent mandat à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour préserver la neutralité.

Le droit de la neutralité interdit à un Etat neutre d'apporter son soutien à des Etats en guerre en leur fournissant des troupes ou des armes. Un Etat durablement neutre ne peut adhérer à aucune alliance militaire qui l'obligerait à soutenir d'autres Etats en cas de guerre. Si la Suisse devait subir une attaque militaire, elle ne serait plus liée à ce droit. Dans un tel cas, elle serait libre d'adhérer à des alliances militaires.

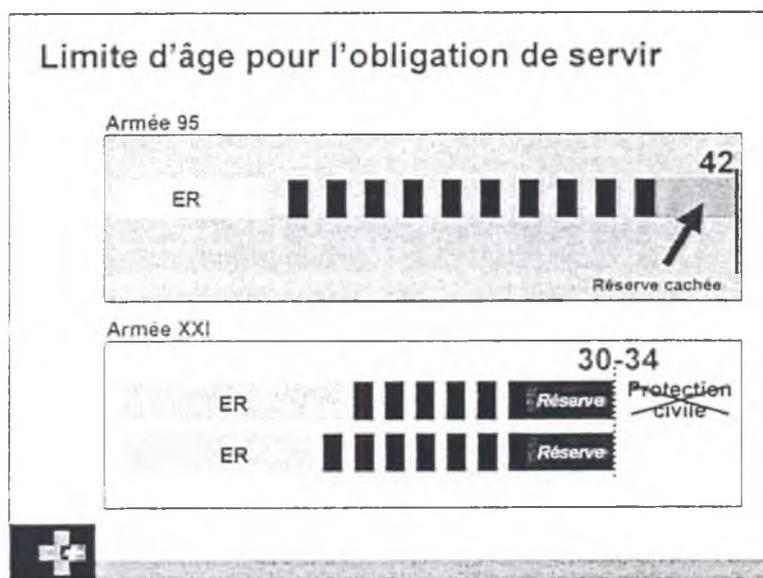
Prévention de la guerre, maintien de la paix, protection contre des menaces graves pesant sur la sûreté intérieure et gestion d'autres situations extraordinaires sont également des missions constitutionnelles de l'armée. **Indispensable** dans cette optique, l'**aptitude à coopérer** (interopérabilité) est implicitement prescrite par la nouvelle Constitution.

La Suisse collabore surtout avec ses voisins, avec la Suède, la Finlande, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis sur le plan de l'instruction, de l'acquisition d'armement et dans le cadre d'interventions de promotion de la paix. Comme la plupart de ces Etats font partie de l'OTAN, il est logique que son aptitude à coopérer soit alignée sur cette organisation. Il ne serait pas judicieux de la concevoir selon d'autres principes, d'autant moins qu'un nombre encore plus grand d'Etats vont vraisemblablement adhérer à l'OTAN.

Conséquences

Le droit de la neutralité fixe des limites: l'adhésion à une alliance défensive est impossible. L'armée XXI s'inscrit dans ce droit. Une adhésion à l'OTAN n'entre pas en ligne de compte.

La coopération – au niveau de l'instruction militaire, de l'acquisition d'armement et dans le cadre d'interventions de soutien à la paix et de soutien à des opérations humanitaires – n'induit aucune obligation d'assistance. Elle est donc en conformité avec le droit de la neutralité.



Obligation de servir et armée de milice

Au titre de l'**obligation de servir**, la Constitution fédérale prescrit en son article 59, al. 1: «Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.» Certains reprochent à l'armée XXI de ne plus tenir compte de cet article constitutionnel parce que seuls 65 % environ des conscrits accompliront leur service militaire.

En chiffres, la situation se présente comme il suit:

	1990	2001	2002	2003 (estimation)
<i>Conscrits</i>	100%	100%	100%	100%
<i>Aptes au service militaire</i>	83%	82%	77%	75%
<i>Refusés</i>	4%	6%	6%	5%
<i>Inaptes au service</i>	13%	12%	17%	20%
<i>Aptes au service de protection civile*</i>	(contenus dans 13 % des conscrits inaptes au service)	(contenus dans 12 % des conscrits inaptes au service)	8% des conscrits	13% des conscrits
<i>Ne terminent pas l'instruction</i>	—	12 % des conscrits aptes au service militaire	16% des conscrits aptes au service militaire	8% des conscrits aptes au service militaire

*Les conscrits aptes au service de protection civile sont recrutés parmi les conscrits inaptes au service militaire.

Le taux d'aptitude des conscrits a baissé de 7% environ entre 1990 et 2002. A priori, **ce n'est pas là un phénomène nouveau**. En effet, depuis de nombreuses années, des milliers de militaires sont chaque année déclarés inaptes au service, à tel point qu'au bout de dix ans, seuls 50% des conscrits sont enrôlés dans l'armée.

L'armée 61 déjà comportait 50% des soldats incorporés dans la landwehr. Entre la Première et la Seconde Guerre mondiale, le nombre des hommes accomplissant leur service militaire a diminué de 50% environ.

Cette baisse du taux d'aptitude s'explique en premier lieu par le **mode de vie actuel**: celui-ci génère une **moins bonne aptitude physique et psychique au service militaire**. Le Conseil fédéral a répondu à plusieurs interventions parlementaires à ce sujet. Ainsi, par exemple, dans sa réponse du 21.11.01 au Conseiller aux Etats F. Wicky («Pourquoi un tiers des recrues ne terminent-elles pas l'ER?»), on peut lire en substance: «Le nombre de recrues licenciées de leurs écoles de recrues a augmenté ces dernières années. Les statistiques confirment que dans la majorité des cas, il s'agit de licenciements pour raisons médicales, notamment d'origine psychiatrique ».

Un des objectifs du nouveau mode de recrutement est d'instaurer un examen plus poussé, qui serait de nature à **abaisser le nombre des recrues pas instruites (c'est-à-dire ayant dû être libérées de l'école de recrue avant terme)**. En effet, il n'est pas judicieux de convoquer à l'école de recrues et d'équiper des militaires astreints au service pour constater au bout de quelques semaines qu'ils ne sont pas à la hauteur des exigences du service.

S'agissant de l'armée de milice, dans son article 58, la Constitution fédérale précise:«La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.» L'armée XXI répondra à cette disposition constitutionnelle.

Conséquences

Le projet «Armée XXI» a notamment pour but de donner à l'armée la structure d'une armée de milice tout en tenant compte de l'évolution du **contexte social**.

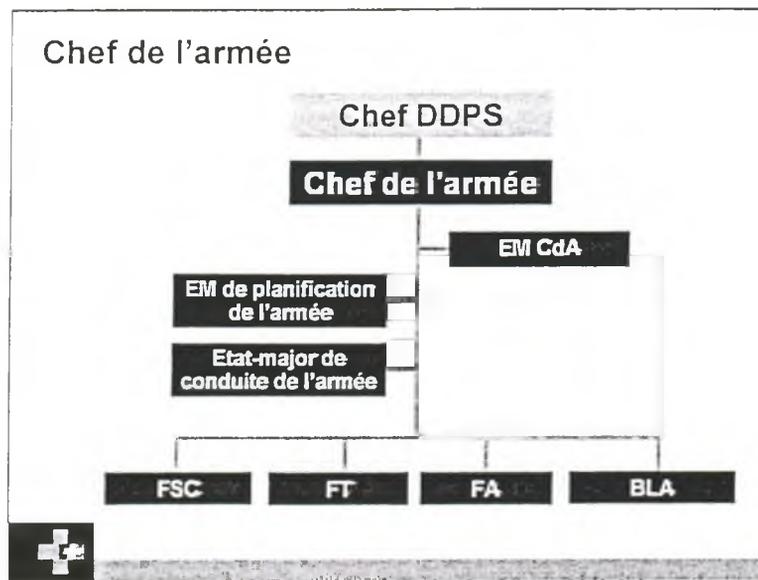
Haltiner¹ écrit à ce sujet: «Le parti pris pour une armée de métier, observable depuis le milieu des années nonante, marque un fléchissement perceptible cette année. Les partisans de l'armée de milice sont pratiquement toujours aussi nombreux que les défenseurs de la professionnalisation de l'armée. La génération sur laquelle repose la défense du pays n'est plus majoritairement favorable à un changement de système; elle a nettement tendance à privilégier la suppression de l'obligation générale de servir au profit d'un service militaire volontaire».

Il s'agit donc de rendre à nouveau **attrayantes les carrières de cadres de milice** et de garder **dans des limites acceptables les charges en termes de temps incombant à ces cadres**.

- La **limite d'âge pour l'obligation de servir** et la durée totale des **obligations militaires** seront **abaissées**, ce qui déplacera évidemment vers des âges plus jeunes la grande partie du service à accomplir.
- Une **interruption de l'école de recrues** sera possible dans des cas justifiés (étudiants).

- Les **commandements supérieurs** devront être occupés dans une proportion raisonnable par des **officiers de milice**. La majorité des commandants d'unités et de corps de troupes ainsi que des officiers d'état-major général devront être des officiers de milice.
- La **formation des cadres** sera **sensiblement améliorée** sans que cela n'augmente leurs obligations (jours de service par année).
- La **part du personnel militaire de métier** ne subira qu'une **très légère augmentation** (d'un tiers au maximum), cela, d'une part pour élever la qualité de l'instruction, d'autre part, pour alimenter les formations de professionnels. Cependant, ces formations ne seront constituées que lorsque les formations de milice ne pourront pas accomplir leurs missions. En outre, elles ne pourront pas être étendues de manière arbitraire car leur personnel fait aussi partie de l'armée active.
- Les formations de professionnels ou de militaires en service long ne seront pas seules à intervenir dans des **engagements subsidiaires**. En présence de plusieurs missions à exécuter simultanément, il faudra obligatoirement faire intervenir des formations de milice. Dans les engagements subsidiaires, toutes ces formations seront subordonnées aux régions territoriales ancrées dans les cantons, comme c'est le cas aujourd'hui déjà.
- La quote-part des **militaires en service long** sera limitée par la loi à 15% des conscrits d'une classe d'âge.
- Avec le **contrôle politique** (LAAM révisée, art. 149, let. b), les commissions parlementaires auront en tout temps la possibilité de vérifier la juste application du principe de l'armée de milice.
- La Confédération pourra continuer à offrir son soutien à des **associations militaires** qui offrent des cours d'instruction prémilitaire. En particulier, les tirs obligatoires hors service seront expressément confirmés. Les **sociétés de tir** continueront par conséquent à être soutenues par la Confédération. Lorsqu'il sera libéré de ses obligations militaires, le soldat pourra devenir propriétaire de son arme personnelle dans certaines conditions.

¹ Dans « Sécurité 2002 », éd. Haltiner, K.W., Spillmann, K.R., Wenger, A., Centre de recherche sur la politique de sécurité et la polémologie de l'École polytechnique fédérale de Zurich, 2002



Organisation de l'armée (centraliste / fédéraliste)

Une organisation qui se redimensionne en profondeur et doit économiser des ressources ne peut éviter une certaine **centralisation**; l'armée n'échappe pas à ce principe. Sa direction est bien consciente qu'il serait impossible de construire une armée de milice empreinte de l'identité suisse sans lui donner un **ancrage régional**.

Conséquences

Comparée à l'armée 95, l'**armée XXI** (sans la réserve) se réduira approximativement à la **taille d'un corps d'armée**. A lui seul, ce fait justifie l'abolition des quatre corps d'armée actuels. En lieu et place, ceux-ci deviendront des régions territoriales (ce qu'ils sont de fait depuis longtemps) et pourront donc, logiquement, être fusionnés avec la structure parallèle des divisions et brigades territoriales actuelles.

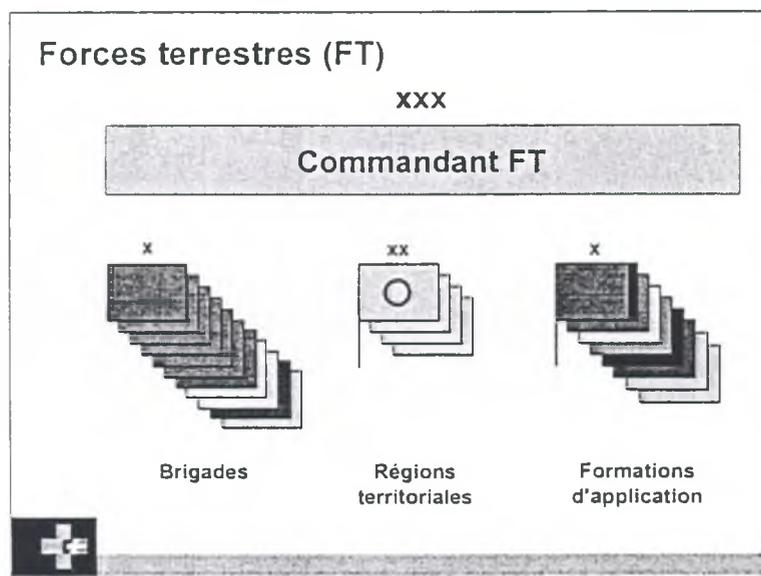
Ces **régions territoriales** continueront à être le véritable **lien régional avec les autorités civiles** et assumeront le **commandement militaire des engagements subsidiaires** dans leurs secteurs.

Associée à la modularité, la compression des hiérarchies permettra à nouveau, dans le futur, de mener des opérations militaires partout, sans avoir à tenir compte de structures organisationnelles restrictives et/ou de limites de secteurs. Toutes les forces armées tendent à se doter de **voies de commandement plus courtes** (et donc plus rapides).

Le **manque de cadres** que l'on observe depuis assez longtemps oblige à réduire à un minimum le nombre des états-majors de l'armée XXI. Il serait illogique, en effet, de fixer dans les tableaux d'effectifs réglementaires des états-majors qui, dans la pratique, comportent en majorité des postes vacants.

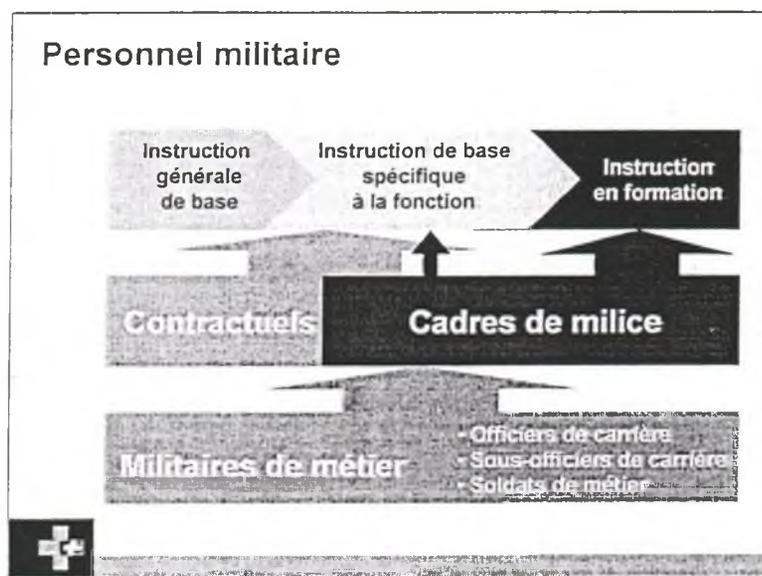
Dans ce contexte, les bataillons d'infanterie (de montagne) de l'armée XXI seront plus grands qu'actuellement, mais il n'est pas pertinent d'affirmer qu'ils seront trop grands:

- Les bataillons d'infanterie (de montagne) ainsi structurés disposeront de la majorité des moyens de soutien dont ils auront besoin pour un engagement autonome (compagnie d'état-major avec moyens de reconnaissance et de liaison, logistique et appui de feu);
- Le commandant de bataillon devra effectivement commander l'engagement des quatre compagnies d'infanterie (de montagne) parce qu'il aura non plus trois mais quatre compagnies de combat, et qu'il disposera en outre de la réserve (périodiquement sollicitée);
- Les engagements probables à moyen terme (engagements subsidiaires de sûreté, sûreté sectorielle) requerront un nombreux personnel, mais n'auront pas besoin d'une sur-structuration;
- L'instauration de systèmes de conduite et d'information assistés par ordinateur, envisagée ces prochaines années, allégera considérablement les tâches de commandement.



Enfin, l'armée XXI bénéficiera d'un ancrage régional puisque, dans la mesure du possible, les **bataillons** recruteront **dans une même région** des hommes parlant la même **langue** et ayant la même **origine**. Un soldat, un sous-officier ou un chef de section s'identifie essentiellement à la compagnie dans laquelle il est incorporé et, éventuellement à son bataillon. Néanmoins, tant dans l'articulation de base des brigades de l'armée que dans les emplacements de commandement, on a mis au premier plan la cohésion régionale. Il en va de même pour les formations d'application.

Dans tous les cas, le rôle et les tâches des cantons ont été réglés d'entente avec eux: la suppression des **formations cantonales** s'est effectuée en accord avec les cantons; la **coresponsabilité** cantonale dans les **questions militaires** demeure (essentiellement dans le domaine de l'administration militaire), la conduite et la responsabilité des engagements subsidiaires restent entre les mains des cantons. En bref: la **collaboration bien rodée** ne sera ni affaiblie, encore moins supprimée, mais plutôt **améliorée**.



Instruction

La réforme de l'armée est née d'une double nécessité: d'une part, celle de réduire l'ensemble des **obligations militaires**, et si possible de tous les grades et fonctions (et en particulier les jours de service que les cadres ont à accomplir chaque année) tout en **améliorant** sensiblement la **qualité de l'instruction** à tous les échelons.

D'autre part, il fallait tenir compte des **expériences peu concluantes** faites avec le modèle d'instruction de l'**armée 95**; et notamment celles-ci:

- **L'école de recrues trop courte:** au cours des seulement 15 semaines que durent les écoles de recrues, il n'y a pas de véritable instruction en formation, si ce n'est jusqu'à l'échelon de la section tout au plus. Cette lacune empêche quasiment d'élever le niveau de l'instruction en formation dans les cours de répétition.
- **Le rythme biennal** des cours de répétition: le taux d'oubli considérable entre deux cours de répétition (ajouté aux lacunes résultant des écoles de recrues) a pour effet que le niveau d'instruction est au mieux maintenu dans les cours de répétition, mais qu'il n'est pas possible de l'améliorer.

- Les carrières des cadres et les services à accomplir par ceux-ci sont manifestement peu attractifs et/ou plus vraiment supportables (en termes de durée annuelle), ce qui pourrait expliquer le manque de cadres.
- Le savoir-faire des cadres dans l'**engagement interarmes** se perd. Ce savoir-faire comprend la connaissance du combat interarmes ainsi que l'aptitude à organiser et à commander des exercices de ce type. Même chez les jeunes officiers de carrière, on constate que ces connaissances se sont perdues parce que de tels exercices n'ont plus pu avoir lieu dans le cadre de l'armée 95.

Conséquences

Ecoles de recrues

Pour pouvoir à nouveau dispenser une instruction en formation complète, au moins jusqu'à l'échelon de l'unité, il faut prolonger les écoles de recrues. C'est la raison pour laquelle, dans l'armée XXI, elles dureront soit 21, soit 18 semaines (pour une petite partie des recrues, notamment la majorité des troupes logistiques). Le militaire qui accomplira une école de recrues de 18 semaines devra effectuer un cours de répétition supplémentaire (sept au lieu de six).

Rythme des cours de répétition

Tous les cours de répétition seront (à nouveau) effectués au rythme d'un par année. De ce fait, les militaires seront incorporés moins longtemps dans l'armée. Conséquence: cette mesure abaissera drastiquement l'effectif de l'armée.

Carrières de cadres et service à accomplir

Le système traditionnel, dans lequel, en principe, tous les cadres effectuent d'abord une formation de base complète de sous-officier, puis reçoivent éventuellement une formation d'officier, prend beaucoup de temps, entraîne pour les candidats des périodes improductives entre leurs temps de service et contredit les expériences faites dans les forces armées étrangères, qui parviennent à offrir à leurs officiers une formation de qualité équivalente en une seule année.

En optant pour un recrutement amélioré (et prolongé), il sera possible de mieux se rendre compte du potentiel des cadres. De plus, les candidats seront particulièrement observés durant les premières semaines d'instruction de base de l'école de recrues, puis dirigés soit vers une **formation de sous-officier**, soit vers une **formation d'officier**. Ce système sera évidemment suffisamment perméable pour offrir des passerelles entre l'une et l'autre carrière.

Afin de rendre à nouveau attractifs les services à accomplir par les cadres et raccourcir autant que possible leurs périodes de «service pratique», il sera demandé aux cadres de milice d'effectuer leur service pratique seulement durant la phase d'instruction en formation des écoles de recrues.

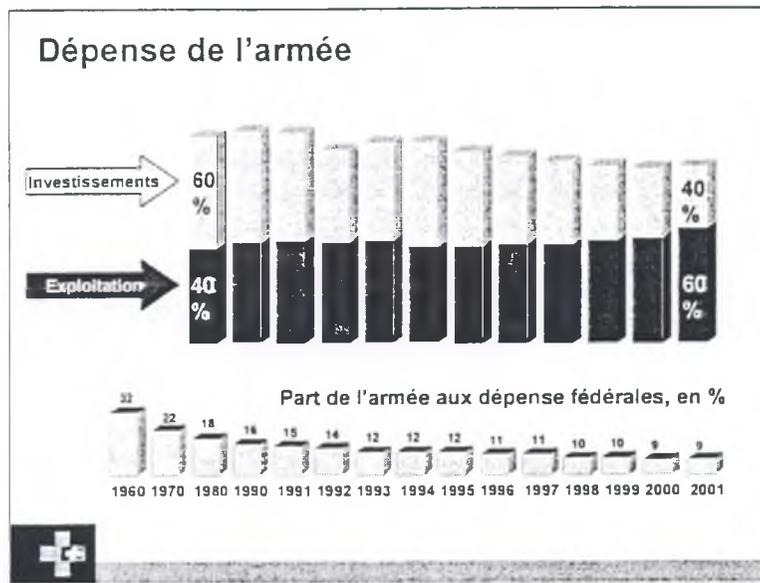
Cette mesure est judicieuse parce que c'est essentiellement durant l'instruction en formation qu'il est **possible d'exercer les tâches de commandement** – et l'expérience du commandement est ce que les employeurs civils attendent de leurs jeunes cadres lorsqu'ils les libèrent pendant de relativement longues périodes de service militaire. Cela nécessitera bien sûr un personnel professionnel sensiblement plus nombreux dans les formations d'application. Comme cette montée en puissance ne pourra être réalisée à l'horizon 2004, à titre de **solution transitoire**, les cadres de milice seront aussi engagés dans les phases initiales des écoles de recrues.

En fin de compte, il fallait considérer deux intérêts opposés: une qualité d'instruction crédible demande des **stages de formation des cadres suffisamment longs**, mais le recrutement des meilleurs cadres de la milice oblige à se limiter à l'essentiel et à composer avec leurs carrières professionnelles. C'est pour cette raison que l'instruction de base a été prolongée, mais que la durée totale du service a été notablement réduite (à quelques exceptions près).

On a séparé les **services à accomplir en stages de perfectionnement** et en **périodes de service effectuées en qualité de commandant ou de membre d'un état-major**: lorsqu'il est en stage de formation permanente, le cadre est libéré de sa fonction au sein de la troupe. De plus, il peut répartir sur plusieurs années les stages de formation permanente tels que stages de formation au commandement et/ou à l'état-major.

Grâce à ces aménagements, il sera possible de limiter les périodes de service des cadres à environ 25 jours par an. A ce stade, aucune décision définitive n'a été prise quant à la façon de réglementer les jours de service des cours de cadres et des cours de répétition.

Exercices de combats interarmes: de tels exercices doivent à nouveau avoir lieu à moyen terme, sous peine de voir l'armée dans l'impossibilité de préserver ses compétences en matière de défense. Sur la base de l'instruction en formation dans les écoles de recrues, il faudra à nouveau faire (re)gagner progressivement ces compétences aux troupes et aux états-majors à l'occasion des cours de répétition. Etant donné que la Suisse ne dispose quasiment d'aucune place d'exercice adéquate, il faudra s'en remettre à des infrastructures étrangères pour conduire des exercices à l'échelon des brigades.



Finances / équipement

A priori, dans une première phase, il faudrait d'abord définir les **prestations** que l'armée devra fournir. Celle-ci aurait alors à proposer les **moyens** et l'**organisation** qui lui permettraient de le faire de la manière la plus efficace possible. Et c'est seulement ensuite que l'on pourrait calculer l'**enveloppe financière nécessaire** (annuelle).

Ce n'est pas ainsi que la procédure se déroule dans la réalité. En effet, les moyens financiers de la Confédération sont limités, et ses ressources sont distribuées entre ses différentes tâches selon un ordre de priorités politiques. La **conception de l'armée dépend donc des moyens financiers alloués**. De surcroît, un facteur vient compliquer ce processus: les bases de la planification financière connaissent des fluctuations (au moins) annuelles et ne peuvent donc pas se fonder sur un plafond financier stable à moyen terme.

Depuis 1990, les dépenses de la Confédération pour la défense nationale ont diminué de 20% en termes nominaux, alors que toutes les autres dépenses ont connu des taux de croissance positifs.

Un premier recul marquant a résulté des restrictions qui ont fait suite à la disparition de la menace militaire directe dans les années 1989-1991; un second est dû à l'entrée en vigueur de l'armée 95, et un troisième est la conséquence du programme de stabilisation de 1998. Comme ces coupes budgétaires ainsi que celles qui ont suivi sont intervenues plus rapidement qu'il n'a été possible de les absorber réellement (il est impossible de réduire à très brève échéance les dépenses d'exploitation), il a fallu freiner les investissements consacrés aux équipements.

Depuis «Armée 95» est ainsi apparu un déséquilibre structurel entre les dépenses d'équipement et d'exploitation, déséquilibre qu'il faudra faire disparaître à terme. Pour pouvoir disposer des moyens financiers permettant d'effectuer les investissements que nécessite de toute urgence la modernisation de l'équipement, il faudra couper dans les dépenses d'exploitation (personnel, infrastructure, dépenses logistiques).

Mais il faudra aussi limiter les dépenses d'équipement. En effet, lorsqu'on applique le modèle d'estimation des coûts, on constate de toute évidence que, compte tenu du coût élevé des biens d'équipement modernes et du cadre financier restreint, **il n'est plus possible** d'équiper intégralement les corps de troupe que l'**armée XXI** réduit pourtant très sensiblement.

Une armée prête à la défense aujourd'hui déjà – et cela de la manière la plus autonome possible – est hors de prix. Elle nécessiterait des moyens financiers que ni le Parlement ni le peuple n'accepteraient. Il n'y a donc pas d'autre solution que de construire l'armée en fonction de cette conjoncture. C'est ce que fait **Armée XXI** d'une manière parfaitement responsable.

Durée de l'école de recrues	
actuellement	nouveau
Article 49, alinéa 3 « Le Conseil fédéral fixe la durée de l'école de recrues. »	Article 49, alinéa 3 « L'Assemblée fédérale fixe la durée de l'école de recrues. »



La démocratie directe dans les questions militaires importantes

La loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), révisée dans l'optique de l'armée XXI (du 4 octobre 2002), comporte de **plus nombreuses dispositions sur les questions militaires importantes** que la LAAM du 3 février 1995 en vigueur.

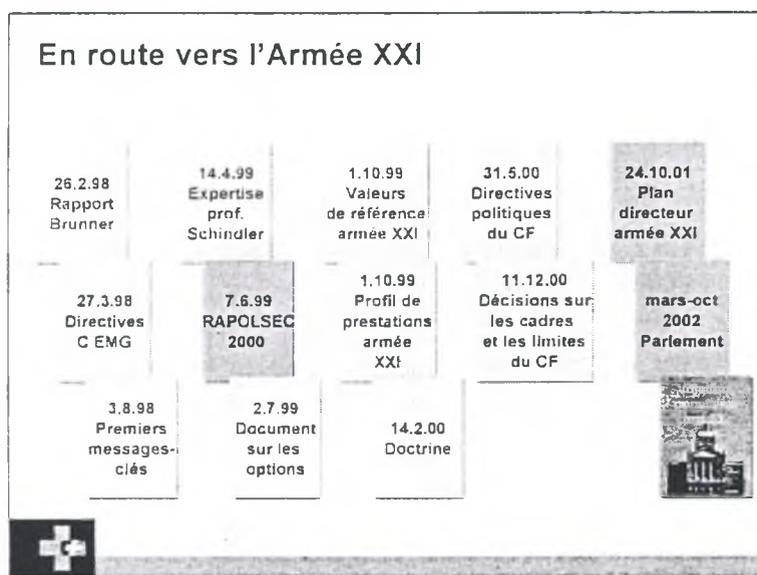
Ainsi, l'article 13, par exemple, détaille plus que la loi actuelle l'**obligation de servir**; la compétence d'abaisser l'âge des conscrits a été transférée du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale; si, jusqu'ici, la **durée de l'école de recrues** pouvait être fixée par le Conseil fédéral, désormais ce sera au Parlement d'en décider (art. 49).

Il en va de même pour le **nombre et la durée des cours de répétition** (art. 51), qui seront également fixés par le Parlement. Enfin, c'est également dans la loi qu'a été inscrite la disposition selon laquelle 15 % au maximum des conscrits d'une classe d'âge pourront accomplir leurs obligations militaires sous la forme d'un **service long**.

Seule l'**articulation générale de l'armée** (en corps, divisions et régiments), décrite à l'article 94 de la loi en vigueur, est abolie dans la loi révisée, et inscrite à l'article 6 de l'ordonnance sur l'organisation de l'armée.

L'art. 149b, al 2, de la LAAMoi révisée ne signifie pas que le Conseil fédéral devrait consulter uniquement les commissions de politique de sécurité des Chambres fédérales avant d'instaurer des modifications fondamentales dans les domaines de l'instruction, de l'engagement et de l'organisation de l'armée.

Ce principe s'applique exclusivement aux compétences du Conseil fédéral. Et celles-ci sont plus restrictives dans la nouvelle loi que dans l'ancienne. Ainsi, l'école de recrues et les cours de répétition, l'articulation de base de l'armée et l'abaissement de la limite d'âge pour l'obligation de servir ne seront plus de son ressort.



La planification de l'armée XXI s'est-elle faite dans la précipitation ?

La planification de l'armée XXI a commencé en 1998, juste après la publication du «Rapport Brunner» (26 février 1998): le 27 mars 1998, déjà, le chef de l'Etat-major général publiait des instructions relatives au développement du projet Armée 200X (la dénomination «Armée XXI» est ultérieure). Une fois dépouillées les consultations et auditions sur le rapport Brunner, les principales idées relatives à la future armée ont été formulées pour la première fois le 3 août 1998.

Par la suite, les planificateurs de l'armée ont été intégrés dans la rédaction du Rapport sur la politique de sécurité 2000, en particulier du chapitre 6.2 «Forces armées».

Un premier projet était achevé le 14 octobre 1998, et le rapport intégral, le 12 janvier 1999 sous forme de projet. Le document final porte la date du 7 juin 1999, et le Parlement en a pris connaissance en l'approuvant.

Par la suite, il a été envisagé d'intégrer dans le projet de réforme des organisations externes à l'administration, et le prof. Dieter Schindler fut chargé d'effectuer une expertise du cadre constitutionnel dans lequel s'inscrivait le projet Armée XXI (remise en date du 14 avril 1999). Sur la base de plusieurs études prévisionnelles, un document de travail décrivant les options possibles de l'armée XXI (2 juillet 1999) fut rédigé à l'intention du Conseiller fédéral Ogi.

En mai 99 démarra la phase des études conceptuelles; elle dura près d'une année. Plusieurs documents intermédiaires furent rédigés, dont les plus importants sont celui relatif aux valeurs de référence pour l'armée suisse XXI (1 octobre 1999), au Profil de prestations pour l'armée suisse XXI (1.10.99) et aux Bases de la doctrine militaire stratégique (14.2.2000), qui firent l'objet de discussions à grande échelle et furent adoptés par la direction du DDPS.

Avant le plan directeur de l'armée, le Conseil fédéral entérina deux documents, à savoir: les directives politiques du Conseil fédéral relatives au plan directeur de l'armée XXI (31 mai 2000) ainsi que les décisions sur le cadre et les limites concernant les directives politiques du Conseil fédéral relatives au plan directeur de l'armée XXI (11 décembre 2000).

Après la passation du témoin au conseiller fédéral Samuel Schmid, on a entrepris, sous la direction de ce dernier et sur la base de toutes les planifications antérieures, la rédaction du «Plan directeur de l'Armée XXI». La version du 2 mai 2001 a été soumise à la procédure de consultation ordinaire. Se fondant sur les réponses reçues, le conseiller fédéral Schmid décida de déplacer d'un an le lancement de l'armée XXI initialement prévu pour le 1^{er} janvier 2003, afin d'avoir suffisamment de temps pour en réexaminer les différentes planifications.

C'est finalement le 24 octobre 2001 que le Conseil fédéral entérina le nouveau plan directeur de l'armée et les bases légales y afférentes. Ce plan directeur a ensuite été largement discuté par le Parlement; les Chambres adoptèrent la loi sur l'armée et l'administration militaire ainsi que l'ordonnance sur l'organisation de l'armée le 4 octobre 2002.

Le projet de réforme a donc pris cinq ans; les planifications de détail réglant la transition ne sont pas encore achevées. Des étapes intermédiaires sont en discussion avec les organes décisionnels compétents et les commissions de politique de sécurité du Parlement; mais les cantons, les sociétés d'officiers et de sous-officiers, les partis politiques, Economiesuisse, les officiers généraux à la retraite et les délégués syndicaux ont été informés et intégrés dans le processus. Il ne saurait donc être question d'une planification précipitée.

4. Questions fréquentes

Accomplissement de la mission

L'armée XXI tient-elle suffisamment compte de la situation stratégique depuis le 11 septembre 2001; sera-t-elle à même de protéger la population contre le terrorisme et les catastrophes?

La protection contre le terrorisme et les catastrophes est d'abord la mission de la police et de la protection de la population. L'armée apporte son soutien lorsque les forces civiles ne suffisent pas, et l'armée XXI améliorera la durée et la disponibilité de ce soutien. Les militaires en service long et le personnel militaire professionnel (prêt à être engagé en 6 à 12 heures) seront plus rapidement disponibles que les troupes en cours de répétition et auront une plus grande capacité à durer (deux semaines seulement pour les troupes en CR). Les effectifs de troupes rapidement disponibles pour des engagements subsidiaires ont été fixés en fonction des expériences faites ces dernières années.

L'armée XXI pourra-t-elle remplir son mandat constitutionnel, à savoir protéger le pays et sa population (art. 58, al. 2) – n'est-elle pas trop petite pour cela?

Avec ses 140'000 soldats d'active et sa réserve de 80'000 hommes, l'armée XXI demeure toujours une grande armée en comparaison européenne. Les guerres modernes ne se gagnent plus avec des armées de masse, constituées de soldats moyennement instruits et équipés. Compte tenu des risques envisageables actuellement, l'armée XXI sera en mesure de défendre notre pays. Presque toutes les forces armées européennes devraient d'abord monter en puissance pour pouvoir défendre leurs pays dans le cadre d'une guerre moderne. La Suisse doit, elle aussi se concentrer sur le maintien d'une compétence de défense, qui sera le noyau à partir duquel elle pourra, au besoin, monter en puissance afin de devenir une force armée prête à combattre.

N'est-il pas faux de dissoudre les formations territoriales et les formations d'alarme?

Le savoir-faire et les connaissances de l'infanterie territoriale et des formations d'alarme (aide en cas de catastrophes, sécurité d'aéroport) seront préservés. Cependant, les missions de l'infanterie territoriale seront désormais reprises par des bataillons d'infanterie et des compagnies de grenadiers de chars, et la sécurité des aéroports sera assurée en priorité par une formation de militaires professionnels et de militaires en service long. Au besoin, il sera possible de recourir à des troupes en CR. Le commandement sera assuré par la région militaire compétente.

N'est-il pas vrai que l'armée XXI prévoit de renforcer ses interventions à l'étranger, en particulier au titre de l'aide humanitaire et de la gestion des crises (même avec des forces des opérations spéciales)?

En principe, l'armée XXI n'augmentera pas ses interventions dans des opérations de soutien de la paix et d'aide humanitaire. En ce qui concerne le détachement de reconnaissance de l'armée – une formation de professionnels –, il sera engagé essentiellement dans le cadre de la défense et de la sûreté sectorielle. De plus, ce détachement devra servir à couvrir les besoins des citoyennes et des citoyens suisses dans des situations d'urgence à l'étranger, en collaboration avec d'autres Etats concernés; dans cette perspective, il ne devra plus dépendre entièrement d'autres Etats

Les neuf brigades de l'armée XXI ne sont-elles pas conçues pour pouvoir être avant tout engagées pour des «services internationaux en faveur de la paix»?

Non. Les brigades de combat sont d'abord des formations en instruction servant à exercer l'engagement interarmes. S'agissant des interventions relevant de la sûreté sectorielle et de la défense, ces brigades seront constituées en fonction de leurs missions concrètes, c'est-à-dire que des formations leurs seront soit ajoutées, soit retirées. Quant aux opérations de soutien à la paix, la Suisse n'engage que des volontaires; cela est expressément inscrit dans la LAAM. Ces volontaires devront être recrutés, puis incorporés dans une formation; la Suisse n'engage pas de formations existantes – et encore moins de brigades – pour des opérations de soutien à la paix.

Disponibilité échelonnée

Le système de la disponibilité échelonnée n'est-il pas dangereux – l'armée ne doit-elle pas être prête à défendre le pays en un minimum de temps? La réserve n'est-elle pas inefficace étant donné qu'elle n'est pas équipée ni instruite?

Si la situation en Europe devait se détériorer massivement, et si le cas de défense devenait à nouveau plus probable, nous aurions suffisamment de temps – à supposer que les aptitudes à la défense (compétence en matière de défense) soient préservées – pour organiser l'armée sur le plan du matériel et du personnel. Les formations de réserve et les formations mixtes disposeront de leur propre matériel de corps si bien qu'elles pourraient augmenter sensiblement la force de combat de l'armée (et notamment sa capacité à durer). Par ailleurs, les soldats de ces formations resteront équipés avec leur matériel personnel.

Le principe de la montée en puissance n'est-il pas dangereux étant donné que cette montée en puissance pourrait s'effectuer trop tardivement?

Une montée en puissance ne serait nécessaire que si la situation venait à se détériorer gravement et à faire apparaître un cas de défense concret. Une telle évolution ne peut se produire du jour au lendemain – d'autant moins que la Suisse est entourée d'une ceinture de démocraties qui ne constituent nullement une menace militaire pour elle. Il est tout à fait juste que l'armée, le DDPS et le Conseil fédéral devront suivre attentivement l'évolution de la situation internationale pour pouvoir en tirer les conséquences qui s'imposent. Cela relève de leur responsabilité.

Formation des cadres

N'est-il pas prématuré d'engager les recrues dans une carrière d'officier ou de sous-officier après seulement 7 semaines d'école de recrues?

Le système actuel est lent, et entraîne pour les candidats des périodes improductives entre les périodes de service. Un meilleur recrutement permettra d'évaluer de manière plus pertinente les aptitudes des conscrits à accomplir une fonction d'officier ou de sous-officier. Dans le nouveau système, les candidats seront particulièrement observés pendant les premières semaines de l'école de recrues, puis sélectionnés pour effectuer une formation de sous-officier ou d'officier. Le système est perméable, et il offre des passerelles entre les deux carrières. Son grand avantage réside dans le raccourcissement de la formation des cadres.

Neutralité

L'armée XXI ne sera-t-elle pas trop axée sur la coopération et sur l'OTAN, ce qui la rendra plus dépendante de l'étranger et, partant, en porte-à-faux avec la neutralité?

La plupart des menaces et des dangers ont un caractère transfrontalier. La coopération avec d'autres Etats européens est nécessaire pour avoir quelque chance de pouvoir faire face efficacement à ces risques. Le fait que certains Etats avec lesquels nous coopérons font partie de l'OTAN ne saurait être une raison de ne pas collaborer avec eux. Cette collaboration – dans l'instruction militaire, l'acquisition d'équipement, dans des opérations de soutien à la paix et de soutien à des opérations humanitaires – n'induit aucune obligation, ni pour une défense commune, ni pour la participation à des opérations de soutien à la paix conduites par l'OTAN. La neutralité est entièrement préservée.

L'armée XXI ne sera-t-elle pas une armée d'intervention qui cherche à se rallier à des alliances militaires agressives telles que l'OTAN?

L'armée XXI est conçue pour accomplir les missions qui découlent de la Constitution et de la législation: sûreté sectorielle, défense, soutien subsidiaire aux autorités civiles et soutien à la paix. La Suisse ne cherche absolument pas à se rallier à l'OTAN. D'ailleurs, elle n'a soutenu d'aucune façon l'intervention de l'OTAN en Yougoslavie. Ni l'armée, ni le DDPS, ni le Conseil fédéral plaident en faveur d'un plus grand rapprochement avec l'OTAN.

Systeme de milice

L'armée XXI n'affaiblit-elle pas le système de milice (augmentation de la part des militaires de métier, instauration des militaires en service long, rajeunissement de la limite d'âge pour l'obligation de servir)?

Dans l'ensemble, l'armée XXI renforcera la milice. La part du personnel militaire professionnel n'augmentera que de façon minime. Cela est nécessaire pour améliorer l'instruction et décharger les cadres de milice, afin qu'ils puissent se concentrer sur les tâches de commandement. La LAAM prescrit que 15% au maximum des conscrits d'une classe d'âge pourront choisir le modèle de service long. Les commandements supérieurs devront être occupés dans une proportion convenable par des officiers de milice. La majorité des commandants d'unité et de corps de troupes ainsi que les officiers d'état-major général devront être des officiers de milice. L'abaissement de la limite d'âge pour l'obligation de servir nécessite, nous en sommes conscients, des sacrifices de la part des jeunes gens. Cependant, ceux-ci pourront se consacrer plus tôt qu'actuellement en exclusivité à leurs tâches et activités civiles, et ils auront globalement moins de temps à réserver au service militaire.

Pouvons-nous encore parler d'une armée de milice si 65% seulement des conscrits sont incorporés dans des formations militaires?

Entre 1990 et 2002, la proportion des conscrits aptes au service a baissé de 7 % environ, passant de 84% à 77%. Cela fait réfléchir, pourtant ce n'est pas un phénomène nouveau. L'armée 61 déjà comportait 50% des soldats incorporés dans la landwehr. La raison principale de la baisse de ce taux d'aptitude est le mode de vie actuel, de moins en moins propice à développer les aptitudes physiques et psychiques que requiert le service militaire. Il ne serait pas judicieux de convoquer à l'école de recrues et d'équiper des hommes astreints au service militaire pour constater, au bout de quelques semaines, qu'ils ne sont pas à la hauteur des exigences du service.

Les militaires en service long ne sont-ils pas trop jeunes pour assumer des missions lors d'engagements subsidiaires de sûreté?

Les militaires en service long sont nécessaires pour que l'armée puisse intervenir immédiatement avec des forces suffisantes en vue de soutenir les autorités civiles. Il est habituel que, dans les engagements de sûreté, l'armée décharge les forces de police dans la zone arrière, par exemple lors de missions de garde. Les militaires en service long reçoivent une bonne instruction et sont donc à la hauteur de ces missions. Lors d'engagements de sûreté particulièrement exigeants, ils interviennent en outre avec du personnel militaire professionnel. Ces cadres – généralement des militaires contractuels – sont des officiers et sous-officiers expérimentés.

Fédéralisme

L'armée XXI ne sera-t-elle pas trop centraliste; sera-t-elle compatible avec notre fédéralisme?

Une organisation qui doit réduire sa taille et faire des économies ne peut éviter une certaine centralisation. Les quatre régions territoriales reprendront les tâches des corps d'armée actuels. Elles resteront le lien régional avec les cantons. Elles commanderont les engagements subsidiaires dans leurs secteurs. Dans la mesure du possible, les formations seront constituées de militaires de la même région.

La souveraineté militaire cantonale ne sera-t-elle pas de facto abolie?

Le rôle et les tâches des cantons ont été réglés d'entente avec eux: la suppression des formations cantonales s'est effectuée en accord avec eux, la coresponsabilité cantonale dans les questions militaires demeurera (essentiellement au niveau de l'administration militaire), le commandement et la responsabilité des engagements subsidiaires resteront dans les mains des cantons. La collaboration ne sera pas affaiblie, encore moins abolie, mais améliorée. Cela explique aussi pourquoi les cantons soutiennent l'armée XXI.

Finances

Le financement de l'armée XXI est-il assuré?

La transition avec l'armée XXI et le démarrage de celle-ci sont financièrement assurés. L'important sera de pouvoir réduire les dépenses d'exploitation au profit des investissements. C'est le seul moyen de combler le retard d'ici 10 à 12 ans et de donner à l'armée un potentiel d'évolution. Il appartient au Conseil fédéral et au Parlement d'accepter les moyens nécessaires à cet effet.

Comment se fait-il que l'armée et le DDPS acceptent que le budget de la défense soit réduit de manière irresponsable?

Le DDPS et l'armée respectent les décisions démocratiques, qu'elles viennent du Conseil fédéral, des Chambres fédérales ou du peuple. Depuis des années, ils ont beaucoup contribué à l'assainissement des finances de la Confédération. Le DDPS a clairement expliqué que de nouvelles coupes dans son budget pourraient mettre en péril l'efficacité de l'armée. Il œuvre pour que celle-ci reçoive les moyens dont elle a besoin pour accomplir sa mission. Mais en fin de compte, c'est aux instances politiques qu'il incombe de les lui donner.

Soutien

L'armée XXI n'a-t-elle pas été planifiée dans la précipitation?

Le projet de réforme a pris cinq ans. Les étapes intermédiaires ont toujours été discutées avec les organes décisionnels compétents et les commissions de politique de sécurité du Parlement. De plus, les cantons, les sociétés d'officiers et de sous-officiers, les partis politiques, Economiesuisse, les officiers supérieurs d'état-major à la retraite et les délégués syndicaux ont été intégrés dans le processus.

Ne suffirait-il pas de réduire quelque peu l'armée 95 et de la moderniser? Un moratoire de réflexion ne serait-il pas indiqué?

L'armée 95 n'est plus possible parce que les finances ne suffisent pas, parce que les cadres ne sont pas assez nombreux et que l'instruction n'est pas suffisante. Les carrières et les périodes de service des cadres sont manifestement peu attractives et/ou difficilement supportables (temps à consacrer chaque année), ce qui peut expliquer le manque de cadres. 15 semaines d'école de recrues ne suffisent pas pour exercer l'instruction en formation, et le rythme biennal des cours de répétition permet, dans le meilleur des cas, de maintenir le niveau d'instruction, mais pas de l'améliorer. Cinq ans de planification suffisent; le temps est maintenant venu d'agir sous peine d'infliger à l'armée des dommages encore plus graves.

Droits populaires

La LAAM révisée n'écorne-t-elle pas le droit de co-décision du peuple et du Parlement dans les questions militaires?

Au contraire, la loi révisée renforce ce droit, surtout celui du Parlement: la compétence d'abaisser la limite d'âge pour l'obligation de servir a été transférée du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Jusqu'à présent, c'était le Conseil fédéral qui avait compétence de fixer la durée de l'école de recrues; désormais ce sera au Parlement de trancher (art. 49).

Il en va de même pour le nombre et la durée des cours de répétition (art. 51), qui seront désormais aussi fixés par le Parlement. Comme actuellement, les modifications de la loi seront soumises au référendum facultatif, les modifications de la Constitution seront obligatoirement soumises au peuple et le droit d'initiative ne sera d'aucune façon affaibli.

Comment se fait-il que la participation au Partenariat pour la Paix et l'adhésion au Conseil du partenariat euro-atlantique ont été présentées au peuple, mais pas au Parlement?

La procédure découle de la Constitution fédérale et de la loi, et les commissions compétentes (commissions de politique de sécurité et de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats) ont été consultées. Il ne s'agissait pas d'accords internationaux. Par ailleurs, ces participations ne génèrent pas d'engagements, ni même d'obligation d'assistance militaire. S'agissant de la participation au Partenariat, le Conseil fédéral a d'ailleurs signifié par écrit à l'OTAN que la Suisse reste neutre et ne veut pas adhérer à l'OTAN. Il en va de même de l'adhésion à l'OSCE.

5. Dispositions constitutionnelles fondamentales relatives à la politique de sécurité et à l'armée

Préambule

... Résolus à renouveler leur alliance pour renforcer la liberté, la démocratie, l'indépendance et la paix dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde....

Art. 2 But

- ¹ La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays.
- ⁴ Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique.

Art. 54 Affaires étrangères

- ² La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.

Art. 57 Sécurité

- ¹ La Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives.
- ² Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure.

Art. 58 Armée

- ¹ La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.
- ² L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches.
- ³ La mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération. Les cantons peuvent engager leurs formations pour maintenir l'ordre public sur leur territoire lorsque les moyens dont disposent les autorités civiles ne suffisent plus à écarter une grave menace pesant sur la sécurité intérieure.

Art. 59 Service militaire et service de remplacement

- ¹ Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.
- ² Les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire.
- ³ Tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service de remplacement s'acquitte d'une taxe. Celle-ci est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons.
- ⁴ La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.
- ⁵ Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service militaire ou de leur service de remplacement ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

Art. 60 Organisation, instruction et équipement de l'armée

- ¹ La législation militaire ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la compétence de la Confédération.
- ² La création de formations cantonales, la nomination et la promotion des officiers de ces formations ainsi que la fourniture d'une partie de l'habillement et de l'équipement relèvent de la compétence des cantons dans les limites fixées par le droit fédéral.
- ³ La Confédération peut reprendre les installations militaires des cantons moyennant une juste indemnité.

Art. 173 Autres tâches et compétences

- ¹ L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et les compétences suivantes:
 - a. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse.

Art. 185 Sécurité extérieure et sécurité intérieure

- ¹ Le Conseil fédéral prend des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse.
- ² Il prend des mesures pour préserver la sécurité intérieure.
- ³ Il peut s'appuyer directement sur le présent article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.
- ⁴ Dans des cas urgents, il peut lever des troupes. S'il met sur pied plus de 4000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée sans délai.

6. Explications du Conseil fédéral

De quoi s'agit-il?

Premier objet: modification de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Armée XXI)

Adoptée par le Conseil fédéral et le Parlement, la modification de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire est le fondement de la réforme de l'armée (Armée XXI). Elle consacre d'importantes nouveautés: la réduction d'un tiers des effectifs de l'armée, les militaires étant libérés plus tôt du service militaire, la possibilité – pour 15 % des recrues de chaque année civile – d'accomplir la totalité des services d'instruction en une seule fois, et la simplification de la structure de l'armée. Le référendum a été demandé contre cette réforme.

La question à laquelle vous devez répondre est la suivante:

Acceptez-vous la modification du 4 octobre 2002 de la loi sur l'armée (Armée XXI)?
Le Conseil national a adopté la loi par 112 voix contre 37, le Conseil des États à l'unanimité.

L'essentiel en bref

L'origine de la réforme de l'armée

La situation en matière de politique de sécurité et, par conséquent, les menaces et les dangers auxquels la Suisse est exposée ont changé. L'évolution des armements a rendu la taille de l'armée moins importante, mais elle a souligné le rôle majeur de l'instruction et de l'équipement. Parallèlement, il est de plus en plus difficile de concilier les impératifs familiaux et professionnels avec le service militaire. Enfin, l'armée doit se contenter de moins d'argent. C'est avec la réforme *Armée XXI* que le Conseil fédéral et le Parlement veulent répondre à ces changements.

Les grandes lignes de la réforme

La réforme de l'armée va entraîner de profonds changements. Les militaires seront libérés plus tôt du service militaire, les soldats à l'âge de 30 ans en règle générale. Les effectifs de l'armée diminueront ainsi d'un tiers environ. Par ailleurs, pour améliorer l'instruction, on prolongera l'école de recrues – sa durée sera portée à 18 ou à 21 semaines selon l'incorporation – et on la complétera par 6 ou 7 cours de répétition de 3 semaines chacun.

La durée des services d'instruction sera ainsi raccourcie. En outre, jusqu'à 15 % des recrues de chaque année civile pourront accomplir tout leur service – soit 300 jours – en une seule fois. Enfin, la structure de l'armée sera simplifiée en raison de la suppression des corps, des divisions et des régiments; les unités de base seront désormais les brigades et les bataillons.

Pourquoi le référendum?

Le référendum a été demandé contre le projet. Les opposants craignent que l'armée XXI ne puisse pas défendre la Suisse et qu'elle ne respecte pas la neutralité; ils affirment en outre que la modification de la loi sur l'armée soustrait les affaires militaires au contrôle de la démocratie directe.

Position du Conseil fédéral et du Parlement

L'armée XXI est l'armée dont la Suisse a besoin à l'aube du XXI^e siècle et elle est conforme à la Constitution fédérale: elle remplit sa mission, elle reste fondée sur le système de milice et elle préserve la neutralité armée. Elle est conçue en fonction des menaces et des dangers d'aujourd'hui et peut s'adapter aux dangers de demain.

Elle répond aux besoins des milieux économiques et de la société et tient compte des moyens financiers plus limités.

Qu'apporte la réforme?

Différences principales entre l'armée actuelle et l'armée XXI

	Armée actuelle: armée 95	Future armée: armée XXI
Effectifs de l'armée	350 000 militaires	220 000 militaires (140 000 actifs et 80 000 réservistes)
Nombre de jours de service	300 pour les soldats, 460 pour les caporaux et les sergents, 900 pour les capitaines	environ 260 pour les soldats, entre 260 et 430 pour les caporaux et les sergents, 760 pour les capitaines (commandants d'unité)
Âge du licenciement	42 ans pour les soldats et les sous-officiers	30 ans pour les soldats, les caporaux et les sergents (34 ans au plus tard)
Durée du recrutement	1 jour	2 ou 3 jours (comptant comme jours de service)
Durée de l'école de recrues	15 semaines	18 ou 21 semaines selon l'incorporation

	Armée actuelle: armée 95	Future armée: armée XXI
Cours de répétition (cas général)	10 CR de 19 jours chacun, tous les deux ans entre 21 et 42 ans	après une école de recrues de 21 semaines: 6 CR de 19 jours chacun, chaque année entre 21 et 26 ans;
Réserve	militaires ayant accompli les services d'instruction mais n'étant pas encore libérés du service militaire	après une école de recrues de 18 semaines: 7 CR de 19 jours chacun, chaque année entre 21 et 27 ans militaires entre 27 et 30 ans, voire jusqu'à 34 ans (en cas de report de CR)
Militaires en service long	-	jusqu'à 15 % des recrues de chaque année civile pourront (s'ils le veulent) accomplir la totalité de leurs services d'instruction (300 jours) en une seule fois
Structure de l'armée	Compagnies, bataillons (ou groupes), régiments, brigades, divisions, corps d'armée	compagnies, bataillons (ou groupes), brigades, régions territoriales
Instruction militaire	Aucune certification reconnue	certification reconnue par les milieux économiques
Femmes dans l'armée (volontariat)	aucun accès aux fonctions de combat	accès à toutes les fonctions

Arguments des comités référendaires

« Notre armée de milice est un élément de notre système étatique. Elle doit protéger le pays et la population et garantir la neutralité. Elle doit donc rester en dehors de toute alliance. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut mener une politique de paix active. À une époque où la guerre ne constitue malheureusement plus la solution ultime, la Suisse doit pouvoir assumer en toute crédibilité les tâches qui lui incombent dans le domaine de la promotion de la paix, à savoir organiser des négociations et des conférences de paix sur sol neutre, offrir ses bons offices pour contribuer à désamorcer des conflits et maintenir la confiance dans l'aide humanitaire *neutre*.

La nouvelle loi sur l'armée et *Armée XXI* sont en contradiction avec ces objectifs. Elles sont le fruit d'une fâcheuse évolution de la politique étrangère. En 1996, le conseiller fédéral Flavio Cotti – alors chef du DFAE – avait signé des accords avec l'OTAN qui portaient sur la participation au Partenariat pour la Paix (PPP) et au Conseil de Partenariat euro-atlantique (CPEA). Aux termes de ces accords, ces deux organes de l'OTAN ont un rôle important à jouer dans le « processus évolutif » d'élargissement de l'Alliance. Depuis 1998, le Conseil fédéral détermine donc chaque année avec l'OTAN les domaines dans lesquels il rend l'armée compatible avec l'OTAN. Ni les parlementaires ni le peuple n'ont accès à la version originale – en anglais – de ce qui est convenu (objectifs PARP).

En 1999, l'OTAN s'est dotée d'une *nouvelle doctrine*, passant du statut d'alliance défensive à celui d'alliance offensive. Placée sous haut commandement américain, elle mène désormais aussi des opérations militaires en dehors du territoire de l'Alliance, le cas échéant sans mandat de l'ONU.

L'armée XXI a été conçue en fonction de cette nouvelle OTAN et de la future force de combat de l'UE. Ce n'est *pas* une armée pour un pays neutre et pacifique. Même d'après certains concepteurs militaires, elle ne sera pas en mesure de défendre la Suisse et elle nous rendra tributaires d'alliances militaires. C'est pourquoi le projet est contraire à la Constitution (art. 58, 173 et 185 Cst.). L'armée doit continuer d'assurer l'autodétermination et la sécurité de la population, en restant en dehors de toute alliance.

Le Conseil fédéral et le Parlement veulent, grâce à la loi, *s'autoriser* à régler les questions militaires importantes par voie d'ordonnance. Or, comme les ordonnances ne passent pas en votation populaire, le souverain n'aurait plus, dans ce cas de figure, la possibilité de participer aux décisions importantes et d'exercer son contrôle sur l'armée.

Il faut refuser la nouvelle loi sur l'armée, car elle soustrait les affaires militaires au contrôle de la démocratie directe, elle enfreint la Constitution, elle rend le pays dépendant et elle ruine la neutralité. »

Avis du Conseil fédéral

La réforme est nécessaire pour que l'armée puisse remplir sa mission avec efficacité et rentabilité dans un environnement qui a changé. L'armée XXI a été conçue en fonction des menaces et des dangers actuels, elle sera modulable, elle pourra être engagée avec souplesse et elle apportera des améliorations à l'instruction et à l'équipement. Le système de milice sera maintenu, et les besoins des milieux économiques et de la société seront pris en compte du fait que les militaires seront libérés du service plus tôt qu'avant. Le Conseil fédéral approuve le projet, notamment pour les raisons suivantes:

Une nouvelle donne ?

Le monde a subi de profondes mutations au cours des 15 dernières années, notamment sur le plan de la politique de sécurité et sur le plan militaire. Conséquence: de nombreux pays européens ont adapté leur armée à la nouvelle donne. L'armée suisse non seulement peut être réformée, mais elle doit l'être: sa taille peut être réduite, son instruction et son équipement doivent être améliorés, et elle doit être financièrement supportable. En revanche, ses missions, le système de milice et la neutralité armée resteront inchangés.

Une meilleure instruction

L'allongement de l'école de recrues permettra d'améliorer l'instruction des soldats et des cadres, et le rythme annuel – et non plus bisannuel – des cours de répétition permettra de maintenir le niveau élevé de cette instruction. L'instruction et l'engagement des officiers et des sous-officiers seront axés davantage sur les tâches de commandement et moins sur les tâches administratives.

Une plus grande souplesse dans les engagements

L'armée XXI se caractérisera par une souplesse accrue. En cas d'événement soudain (p. ex. une catastrophe naturelle), les forces nécessaires pourront être engagées immédiatement. Mais la disponibilité de la plus grande partie de l'armée ne devra pas être aussi élevée, car à la plupart des menaces et des dangers correspondent des délais de préalerte de plusieurs mois ou années. Grâce à l'échelonnement de cette disponibilité, on pourra recourir en temps utile aux forces nécessaires, sans qu'il faille maintenir de grandes parties de l'armée à un niveau de disponibilité inutilement élevé et coûteux. Ce système permet aussi d'accroître la souplesse en ce sens que l'armée est conçue selon un système modulaire grâce auquel on peut constituer les formations en fonction des interventions.

Une réponse aux besoins des milieux économiques et de la société

Employeurs, travailleurs et familles souhaitent voir diminuer les contraintes temporelles dues au service militaire. *Armée XXI* répond à ces attentes. Les soldats quitteront en principe l'armée à 30 ans; les 4 dernières années de leur obligation de servir, ils feront partie de la réserve et ne seront plus convoqués. Même les officiers et les sous-officiers quitteront l'armée bien plus tôt qu'aujourd'hui. Le service militaire sera, d'une manière générale, plus court et plus concentré. Officiers et sous-officiers auront donc la possibilité de monter en grade plus rapidement, ce qui – ajouté à la meilleure instruction des cadres – renforcera l'attrait de la carrière militaire. Ce système permettra de prendre en compte tant les intérêts des milieux économiques et de la société que ceux de l'armée.

Un meilleur usage des moyens financiers

L'armée doit se contenter de moins d'argent: au cours des 15 dernières années, le budget de la défense a diminué de plus d'un tiers en termes réels, alors que les dépenses d'équipement et d'armement que l'armée doit consentir pour remplir ses tâches ne cessent d'augmenter. *Armée XXI* permettra d'utiliser plus efficacement l'argent disponible: La diminution des effectifs et l'amélioration de l'efficacité du système d'approvisionnement permettront d'économiser de l'argent, qui pourra être investi dans la modernisation de l'instruction, de l'équipement et de l'armement.

Un mandat constitutionnel pleinement rempli

La réforme qui s'annonce est une réforme en profondeur. Contrairement à ce qu'affirment certains milieux, la nouvelle armée remplira elle aussi pleinement son mandat constitutionnel, à savoir contribuer à prévenir la guerre et à maintenir la paix, assurer la défense du pays et de sa population, et apporter son soutien aux autorités civiles en cas de besoin. L'armée XXI sera mieux à même de remplir ce mandat. Elle restera conforme au principe de milice; la légère augmentation du nombre des militaires de métier servira surtout à améliorer l'instruction et à soutenir davantage les cadres de milice. Avec *Armée XXI* également, la Suisse restera attachée à la neutralité: une adhésion à l'OTAN n'est pas à l'ordre du jour. Enfin, les compétences du Parlement seront étendues, alors que celles du Conseil fédéral seront légèrement réduites.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral et le Parlement vous recommandent d'accepter la modification de la loi sur l'armée (Armée XXI).

7. Principes de l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations¹⁾

Droits et obligations

On admet en principe qu'il y a aussi *obligation d'informer* avant toute votation. Par information, on entend ici le droit qu'a la population de connaître l'avis effectif du gouvernement, et le droit qu'a l'autorité de participer activement au processus de formation de l'opinion. L'autorité peut défendre son propre point de vue *en se servant des meilleurs arguments* et endosser son rôle de gouvernement (dont la communication active fait partie intégrante) dans le cadre des règles inhérentes au système et au droit de la démocratie directe. L'argumentation doit être construite sur les explications que le gouvernement a fournies durant les délibérations parlementaires. Celui-ci doit, en particulier, rendre attentif aux conséquences que peut avoir *l'acceptation ou le rejet* de l'objet mis en votation. De plus, il doit présenter le thème de la votation dans un contexte plus large.

Les votations sont les activités centrales du gouvernement. Précisément à cause de l'intérêt public particulier, les autorités ont le *devoir* de fixer les priorités de la communication. En l'occurrence, elles *utiliseront de manière accrue les moyens d'information existants dans le cadre de leurs conceptions* (conférences de presse, informations aux médias, Internet, argumentaires, publications, exposés, séances d'information, informations internes, etc.). L'information qui précède des votations peut se distinguer graduellement de l'information portant sur d'autres activités occupant le gouvernement quant à son contenu, à sa forme et à son intensité, mais pas quant à son principe. Elle doit tenir compte des groupes cibles particulièrement concernés.

Limites

Il existe cependant des restrictions, notamment *l'interdiction de commettre des abus, de faire de la propagande et de soulever des polémiques*. Dans ses déclarations, le gouvernement ne doit pas monopoliser le débat sur la votation; il doit respecter le principe de la proportionnalité. Face aux acteurs et comités privés, l'autorité est strictement tenue de *présenter des arguments conformes à la vérité, différenciés, objectifs, loyaux et vérifiables*. Réduire l'argumentation à des *slogans et à des mots d'ordre* est problématique.

¹⁾ Base: *Dissertation Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf – Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie* von Gion-Andri Decurtins (Université de Fribourg., 1992). Les lignes directrices présentées dans ce travail sont restées incontestées jusqu'ici, y compris dans des jugements rendus. Elles sont complétées par de nouveaux éléments issus des théories du droit et de la communication ainsi que de la pratique des tribunaux.

Les barrières posées à l'information sont la conséquence d'un dilemme: au droit à l'information s'oppose le fait que les interventions des autorités peuvent, non seulement contribuer à la libre formation de l'opinion et des connaissances, mais encore les mettre en danger si elles dépassent une certaine mesure. C'est la raison pour laquelle l'information livrée par l'autorité ne doit pas être unilatérale, manipulatrice ou menaçante (à noter que la description des conséquences négatives du résultat d'une votation ne constitue pas une menace). Formellement, l'information de l'autorité doit être reconnaissable en tant que telle (transparence). Cela implique entre autres une séparation claire entre, d'une part, l'information fournie par les autorités et, d'autre part, la conduite proprement dite de la campagne précédant une votation par le Parlement et des comités privés.

Dans un système démocratique, les votations sont, certes, le «prolongement normal» de la politique concrète. Cependant, la phase qui précède les votations est délicate et exposée aux abus. L'information commence avec la concrétisation du dossier et doit être conçue en premier lieu en conformité avec les règles générales de l'information gouvernementale. Des règles renforcées sont appliquées dès le moment où le thème est inscrit (ou prévu) comme objet mis en votation. C'est à ce moment que commence l'information en vue de la votation.

Information interne

Rôle multiple de la Confédération / du DDPS

En préambule à la votation référendaire, l'information interne relative à la révision de la LAAM est marquée par le fait que le Conseil fédéral et le DDPS sont tout à la fois employeurs et instances intéressées et qu'ils ont le devoir d'informer les militaires.

- *En qualité d'employeur*, le DDPS est tenu d'informer en détail tous ses employés (*personnel civil et militaire*) sur la révision de la LAAM. Le *débat* sur cette révision ainsi que l'information y relative font partie des tâches des supérieurs. Les collaborateurs qui ne partagent pas l'avis du gouvernement ne doivent subir absolument aucun préjudice.
- *En qualité d'instance intéressée*, l'autorité s'engage en faveur du rejet du référendum lancé contre la révision de la LAAM. Un point est à considérer tout spécialement: dans le cadre de l'information objective, l'autorité peut sans autres expliquer pourquoi elle rejette le référendum. Seulement, elle doit mentionner les avantages et inconvénients de l'objet, et en particulier tenir compte du principe de la liberté d'opinion. Cela ne signifie pas que l'information doit être exposée sous la forme d'arguments contradictoires car il est facile de s'enquérir d'autres points de vue.

- *Information des militaires*: dans notre armée, les *commandants* à partir de l'échelon de l'unité doivent en principe s'assurer que leurs subordonnés disposent d'une *information complète*. Ce principe s'applique en particulier aux questions de politique de sécurité et de défense nationale (ch. 25, al. 3, RS 95). En l'occurrence, il est important, dans la perspective de votations que tant les commandants que les autres cadres de l'armée sachent exactement quels sont les tenants et aboutissants de l'obligation d'informer et ce qu'on entend par *interdiction de faire de la propagande*.

En conséquence, les militaires ont *droit à une information régulière*, notamment sur les questions d'intérêt général concernant l'armée, la défense nationale et la politique de sécurité (ch. 98, al. 1 let. a, RS 95).

Le *contenu* de l'information est conditionné par les dispositions sur la sauvegarde du secret militaire, par les dispositions sur la protection de la personnalité (devoir de discrétion, secret professionnel, protection des données) et par l'interdiction de faire de la propagande dans l'optique d'influencer l'opinion. Concrètement, il est *interdit* aux militaires d'organiser des assemblées politiques, des manifestations et des campagnes de propagande quelles qu'elles soient ou d'y participer.

Par ailleurs, *il ne leur est pas permis* de collecter des signatures pour des listes de candidats, des initiatives populaires, des référendums et des pétitions pendant le temps de travail et le temps de repos, dans la sphère de la communauté ou lorsqu'ils portent l'uniforme (ch. 96, al. 3, RS 95).

L'information doit être *objective et impartiale*. Il est interdit de s'engager unilatéralement pour ou contre un objectif politique. Le principe de la *libre expression des idées* s'applique aussi sous l'uniforme. Il suppose que même des avis opposés peuvent être défendus. Si ces conditions sont satisfaites, rien ne s'oppose à une formation impartiale de l'opinion, également du citoyen en uniforme. Cela est d'autant plus vrai lorsque le débat politique tourne autour de questions qui concernent directement l'armée et les militaires, comme, par exemple, la révision partielle de la loi sur l'armée et l'administration militaire.

8. Bulletin de commande

(Référendum contre la révision partielle de la loi sur l'armée et l'administration militaire)

Veillez, s'il vous plaît, me faire parvenir par retour de courrier, les documents suivants:

Nb. d'expl.	Article	d	f	i
<input type="checkbox"/>	Dossier de la votation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	CD-ROM du dossier de la votation (d + f + i)			
<input type="checkbox"/>	Version vulgarisée du Plan directeur de l'armée XXI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	CD-Rom de la version vulgarisée du Plan directeur de l'armée XXI (d + f + i)			
<input type="checkbox"/>	Je souhaite/Nous souhaitons qu'un conférencier du DDPS / de l'armée présente un exposé sur la question de l'armée XXI. Veuillez prendre contact avec moi/nous			
			
			
			

A commander à l'adresse suivante:

Secrétariat général du DDPS
Palais fédéral Est
3003 Berne

Pour de plus amples renseignements:

Tél. 031 324 50 25
Fax 031 324 00 87

Internet :

www.vbs-ddps.admin.ch