

Projet de rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse

Résultats de la procédure de consultation menée du 19 avril au 28 mai 2010

le 7 juin 2010

TABLE DES MATIÈRES

A	Introduction	1
B	Liste des personnes/groupes interrogés	1
C	Résultats et bilan de la procédure de consultation	3

A. Introduction

Le 14 avril 2010, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mener à bien une procédure de consultation sur son projet de rapport relatif à la politique de sécurité de la Suisse. Cette procédure a été lancée le 19 avril et s'est terminée le 28 mai 2010. Les personnes/groupes interrogés ont pu donner leur avis – par écrit ou oralement – sur le projet. Les conférences relatives à cette procédure ont eu lieu les 25 et 27 mai 2010.

87 personnes ont été invitées à se prononcer ; 52 ont participé à cette procédure, dont 13 oralement.

B. Liste des personnes/groupes interrogés

Cantons

Les ministres, conseillères et conseillers d'Etat cantonaux compétents (départements / directions responsables de la sécurité, des affaires militaires, de la protection de la population, de la police, de la justice), ainsi que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile (CCMP), ont été invités.

26 cantons, de même que la CCDJP et la CCMP, se sont prononcés.

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

(ont donné leur avis, par écrit et/ou oralement, lors de la procédure de consultation)*

- **BDP** Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
PBD Parti Bourgeois-Démocratique Suisse
- **CVP** Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz *
PDC Parti démocrate-chrétien suisse
PPD Partito popolare democratico svizzero
PCD Partida cristiandemocrata svizra
- **FDP.** Die Liberalen *
PLR. Les Libéraux-Radicaux

PLR. I Liberali
PLD. Ils Liberals

- **SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz ***
PS Parti socialiste suisse
PS Partito socialista svizzero
PS Partida socialdemocrata da la Svizra
- **SVP Schweizerische Volkspartei ***
UDC Union Démocratique du Centre
UDC Unione Democratica di Centro
PPS Partida Populara Svizra
- **CSP Christlich-soziale Partei**
PCS Parti chrétien-social
PCS Partito cristiano sociale
PCS Partida cristian-sociala
- **EDU Eidgenössisch-Demokratische Union**
UDF Union Démocratique Fédérale
UDF Unione Democratica Federale
- **EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz**
PEV Parti évangélique suisse
PEV Partito evangelico svizzero
PEV Partida evangelica da la Svizra
- **Grüne Partei der Schweiz ***
Les Verts Parti écologiste suisse
I Verdi Partito ecologista svizzero
La Verda Partida ecologica svizra
GB Grünes Bündnis
AVeS: Alliance Verte et Sociale
AVeS: Alleanza Verde e Sociale
- **Grünliberale Partei Schweiz**
- **Lega dei Ticinesi**
- **PdAS Partei der Arbeit der Schweiz**
PST Parti suisse du Travail – POP
PSdL Partito svizzero del Lavoro
PSdL Partida svizra da la lavur
- **Alternative Kanton Zug**

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

(ont donné leur avis, par écrit et/ou oralement, lors de la procédure de consultation)*

- **Economiesuisse ***
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
- **SGV Schweizerischer Gewerbeverband ***
USAM Union suisse des arts et métiers
USAM Unione svizzera delle arti e mestieri
- **Schweizerischer Arbeitgeberverband ***
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori

- **SGB Schweiz. Gewerkschaftsbund ***
USS Union syndicale suisse
USS Unione sindacale svizzera

Interessierte Organisationen / organisations concernés / ambienti interessati

(ont donné leur avis, par écrit et/ou oralement, lors de la procédure de consultation)*

- **Aktion Aktivdienst**
- **alliance F - Bund Schweizerischer Frauenorganisationen**
alliance F - Alliance de sociétés féminines suisses
- **AUNS - Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz ***
ASIN - Action pour une Suisse indépendante et neutre
- **AWM - Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee**
CMEP - Communauté de travail pour une armée de milice efficace et assurant la paix
- **Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich**
Center for Security Studies (CSS), EPF Zurich
- **cfd - Christlicher Friedensdienst ***
cfd - l'ONG féministe pour la paix
- **Chance Schweiz - Arbeitskreis für Sicherheitsfragen ***
- **Feuerwehr Koordination Schweiz ***
Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers
- **Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)**
Centre de politique de sécurité, Genève (GCSP)
- **Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) ***
Groupe pour une Suisse sans armée (GSSA)
- **Hauseigentümerverband Schweiz (HEV)**
- **Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement**
- **Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)**
Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)
- **Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und -direktoren (KSPD)**
Conférence de Directrices et Directeurs des villes suisses (CDPVS)
- **Konferenz der Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungs- und Zivilschutz**
- **Landeskonferenz der militärischen Dachverbände (LKMD)**
Conférence nationale des Associations militaires faîtières (CNAM)
- **Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT**
Plate-forme nationale «Dangers Naturels» PLANAT
- **Nebs - Neue Europäische Bewegung Schweiz**
Nomes - Le Nouveau mouvement européen Suisse
- **Pro Militia - Vereinigung ehemaliger und eingeteilter Angehöriger der Schweizer Armee ***
Pro Militia - Association d'Anciens Militaires et de Militaires incorporés de l'Armée Suisse

- **PSO-Kommission ***
Commission PSO
- **Römisch-Katholische Kirche der Schweiz / Schweizerische Bischofskonferenz**
Eglise catholique romaine de la Suisse / Conférence des évêques suisses
- **Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA) ***
Association suisse de politique étrangère (ASPE)
- **Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) ***
Société Suisse des Officiers (SSO)
- **Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) ***
Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS)
- **Schweizerischer Unteroffiziersverband (SUOV) ***
Association suisse des Sous-officiers (ASSO)
- **Schweizerischer Zivilschutzverband**
Fédération suisse de la protection civile
- **Swissmem - Schweizerische Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie ***
Swissmem - L'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux
- **Swisspeace**
- **Schweizerischer Feuerwehrverband ***
Fédération suisse des sapeurs-pompiers
- **Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) ***
Fédération suisse Fonctionnaires de Police (FSFP)
- **Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)**

Autres prises de position :

- **Fédération des Entreprises Romandes ***
- **Gruppe P. Arbenz, J. Feldmann, R. Friedrich, J. Gut, R. Läubli, B. Lezzi ***
- **Vereinigung Schweizerischer Berufsfeuerwehren (VSBF) ***
Association suisse des sapeurs-pompiers professionnels (ASSPP)

C. Résultats et bilan de la procédure de consultation

Appréciation générale

Le projet du nouveau rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse a, dans son ensemble, été très diversement apprécié : certains l'ont approuvé presque inconditionnellement, d'autres ont totalement rejeté la version qui leur a été soumise. Le tableau ci-après donne un aperçu de la répartition des diverses prises de position par rapport à l'appréciation générale du rapport et de l'image que donnent la variété des conceptions et les incidences majoritaires qui en résultent :

Appréciation	Personnes/groupes interrogés	Nom bre
Principalement favorable	BL, BS, AI, AR, BE, FR, GL, GR, LU, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, ZG, CCMP, CCDJP	19
Majoritairement favorable	AG, GE, JU, NE, NW, UR, VS, ZH, PDC, CSSP, Commission PSO, SAG/economiesuisse, ASPE, FEPS, USAM, SSO, ASSO, swissmem	18
Partiellement favorable	PRD, UDC, Chance Schweiz, CSSP, FSSP, USS, ASSPP, FSPF	8
Majoritairement opposé	Les Verts, PS, mcp	3
Totalement opposé	VD, ASIN, GSsA, Pro Militia	4

Une grande majorité des personnes/groupes interrogés approuvent, au moins en grande partie, le projet du rapport. La plupart des cantons appartiennent à ce groupe, tout comme les deux conférences directoriales cantonales ; ces dernières ont également collaboré à l'élaboration dudit rapport. Les autres cantons – à l'exception du canton de Vaud – approuvent aussi en grande partie le projet. Concernant les partis politiques, le PDC s'est montré le plus favorable à son égard ; le PRD et l'UDC sont partiellement favorables, mais demandent qu'un nombre considérable de corrections soient apportées ; le PS et Les Verts sont majoritairement opposés et demandent que le rapport soit entièrement retravaillé. Seuls le canton de Vaud, l'ASIN, le GSsA et Pro Militia rejettent entièrement la version du projet de rapport qui leur a été présentée.

Il est ressorti de la procédure de consultation qu'en matière de contenu, les critiques se sont concentrées sur divers aspects du projet de rapport, alors qu'un très grand nombre de thèmes présentés ont été largement indiscutés. Les éléments peu controversés du rapport, qui ont été acceptés à une grande majorité, sont l'analyse des tendances et du contexte sécuritaire de la Suisse, la définition de la politique de sécurité de la Suisse, ses intérêts et ses objectifs, le principe de poursuivre la stratégie actuelle de la politique de sécurité, le développement de la coopération à l'échelle de la Suisse avec la création d'un réseau national de sécurité et un mécanisme de consultation et de coordination, ainsi que la présentation de la plupart des instruments de la politique de sécurité (politique étrangère, politique économique, service de renseignement, police). La description des menaces et dangers marquant la politique de sécurité a également emporté l'adhésion de la plupart des personnes interrogées, dont un grand nombre a néanmoins critiqué le fait que la représentation restait simplement théorique, que l'analyse n'était pas assez concise et qu'il n'était pas non plus possible d'en tirer des conclusions directes pour organiser les divers instruments de la politique de sécurité. Les critiques concernent principalement le chapitre consacré à l'armée, relevant en particulier une délimitation trop floue des compétences et une répartition trop imprécise des tâches entre l'armée et la police, le concept de la montée en puissance dont dépend la mission de défense et un manque de concrétisation dans le cadre du développement de l'armée. Les arguments sur le service civil ont aussi été critiqués, par les cantons principalement ainsi que par un certain nombre de partis et d'organisations, en particulier le fait que ce service serait désormais aussi un instrument autonome de la politique de sécurité.

Résumé des résultats

Ci-après un résumé des résultats de la procédure de consultation à propos des divers chapitres du projet de rapport.

1. Introduction, description de la politique de sécurité

Le chapitre d'introduction n'a pratiquement pas soulevé de critiques. Le descriptif de la politique de sécurité a très largement été approuvé. L'implication des cantons et des communes a, en particulier, remporté l'adhésion de la grande majorité des participants. Seule une petite minorité a critiqué l'extension de la notion de sécurité telle qu'elle est présentée dans le rapport. Quant aux remarques sur les questions juridiques, certaines personnes les ont considérées comme trop fournies.

2. Situation

L'analyse des *tendances* principales n'a pas été remise en question ; une large majorité des personnes interrogées considère la présentation comme pertinente et complète. Concernant *les menaces et les dangers*, la grande majorité est aussi d'avis que la présentation reflète la réalité. Un grand nombre d'intervenants demandent cependant la prise en compte d'autres menaces et dangers, comme les troubles intérieurs, l'évolution démographique, la raréfaction des matières premières, la migration, les changements climatiques, la misère. (La plupart de ces phénomènes – évolution démographique, raréfaction des ressources, migration et changements climatiques – figurent dans le rapport sous les points concernant les menaces et dangers indirects, voire simplement traités. Des arguments justifient ce mode de traitement.) Un grand nombre des personnes consultées est aussi d'avis que la problématique des cyberattaques et de la cybercriminalité n'a pas été assez prise en considération. D'aucuns souhaitent également, principalement les cantons, que les attentats commis par des acteurs non étatiques soient assimilés à des attaques militaires – dans la mesure où des moyens militaires sont engagés. Les critiques qui en découlent de l'analyse de la menace se rapportent surtout au fait que cette analyse ne se fondait pas assez sur une représentation imagée et qu'aucun ordre précis des priorités n'ait été clairement établi, d'où l'impossibilité de trouver des solutions claires pour les tâches et la répartition des moyens en ce qui concerne les divers instruments de sécurité. Bien des critiques ont également porté sur le tableau représentant la probabilité d'occurrence des menaces et dangers et l'ampleur de leurs dégâts ; ce tableau serait trop grossier et parfois incohérent. Les déclarations sur la *vulnérabilité de la Suisse* sont, dans l'ensemble, considérées comme justes et importantes. Plusieurs personnes interrogées critiquent cependant, ici aussi, le fait qu'aucune ou peu de solutions n'aient été envisagées pour l'organisation du dispositif de sécurité. La représentation du *contexte régional* n'a été que peu critiquée ; quelques intervenants ont toutefois demandé qu'un contrôle approfondi soit effectué.

3. Stratégie

La définition de la *stratégie* - qui tient compte des circonstances connues jusqu'à présent - n'est, en principe, pas contestée et est explicitement approuvée par une large majorité des intéressés. Seuls quelques intervenants isolés considèrent que l'adaptation de la stratégie actuelle est insuffisante ou qu'elle ne fait que poursuivre une stratégie erronée. L'aspect de la coopération sur le sol suisse, en particulier - qui devrait être développé avec la création du *réseau national de sécurité* - a fait pratiquement l'unanimité. Les critiques exprimées en matière de stratégie portaient essentiellement sur le caractère indécis du nouveau rapport, sur le manque de déclarations claires concernant les tâches et les compétences des divers instruments et des échelons de l'Etat, ainsi que sur un éventuel assouplissement illicite des contraintes constitutionnelles. L'aspect de la *coopération internationale* est jugé comme plus controversé encore : la critique le plus souvent exprimée dénonce une ambivalence manifeste du projet de rapport dans le sens où il souligne certes l'importance et le caractère inéluctable de la coopération internationale, mais relativise en certains endroits sa signification, par exemple avec des avis sur des considérations portant sur la politique de neutralité ou en donnant une priorité de principe aux solutions nationales. Alors que la majorité des intervenants approuve la poursuite de la coopération internationale, telle qu'elle est décrite dans le rapport, diverses exigences requièrent une extension considérable de la coopération, principalement avec l'Union européenne, et – a contrario - une réduction importante des moyens pour se limiter à un seuil minimum, dans le domaine militaire pour le moins.

4. Instruments de la politique de sécurité

Politique étrangère : les déclarations sur la politique étrangère n'ont pas suscité de controverse ; seules quelques critiques sporadiques reprochaient soit une surestimation, soit une sous-estimation de son importance sur la politique de sécurité.

Armée : les déclarations sur l'armée sont controversées dans le sens où les critiques portaient en particulier sur la mission de défense et le développement de l'armée, mais moins, par contre, sur les engagements subsidiaires de sûreté destinés à soutenir les autorités civiles et sur les engagements militaires à l'étranger. Concernant la *défense*, les critiques sont nombreuses et variées : alors qu'une majorité des personnes interrogées pensent que la défense reste la mission essentielle de l'armée et lui donne sa légitimité, une minorité reproche au rapport de s'accrocher à une conception surannée de la défense et, dès lors, de fixer un ordre de priorité erroné, engagement des ressources disponibles compris. Les partisans d'un maintien en nombre suffisamment grand des capacités de défense autonomes rejoignent toutefois leurs contradicteurs sur un point : ils jugent négativement, voire rejettent totalement, le concept de montée en puissance. Une partie des intervenants estime que ce concept est, pour le moins, imprécis, certains allant même jusqu'à le qualifier d'irréaliste, d'illusoire et d'impraticable. Ainsi, divers bords demandent que ce concept soit précisé ou abandonné. Quant au *développement de l'armée*, les points les plus critiqués sont les déclarations portant sur son organisation et sur la résolution des problèmes existants ou émergents (par ex. l'égalité de traitement face aux obligations militaires, l'évolution démographique, le manque de cadres), considérées comme trop peu concrètes et incomplètes, et le fait que la structuration des missions de l'armée ne devrait pas dépendre des finances ou de la démographie, mais directement de l'analyse des menaces et des dangers. La majorité des personnes interrogées attendent une clarification de ces questions – dans la mesure où cela ne serait pas déjà possible dans le cadre du rapport sur la politique de sécurité – dans le rapport annoncé sur l'armée. Les déclarations concernant les *engagements subsidiaires d'appui en faveur des autorités civiles* n'ont quasiment pas été contestées ; une grande majorité des intervenants a clairement manifesté son approbation face à l'abandon de la notion et du concept de la sûreté sectorielle et à l'intention affichée dans le rapport de ne recourir à de tels engagements qu'avec retenue et en observant strictement le principe de la subsidiarité. Dans ce contexte, certaines précisions ont été demandées, plus particulièrement par les cantons, sur les tâches et la responsabilité de la conduite au niveau des interfaces entre les cantons et l'armée. En ce qui concerne les *engagements de l'armée à l'étranger*, la ligne de conduite décrite dans le rapport, qui prévoit une augmentation – en particulier sur le plan qualitatif – de la contribution suisse, est majoritairement approuvée. Une minorité demande que la politique de promotion militaire de la paix soit développée de manière plus conséquente, avec l'adaptation qui s'impose des structures de l'armée et une nouvelle répartition des moyens au sein de cette dernière. Une autre minorité demande que ces engagements soient réduits, voire totalement arrêtés.

Protection de la population : les déclarations sur la protection de la population n'ont, en principe, pas été remises en question ; quelques critiques ponctuelles ont toutefois été émises. Celles-ci concernent surtout la protection civile, dont le développement est, aux yeux d'un grand nombre des interrogés, en particulier les cantons, présenté de manière trop indécise et imprécise. D'aucuns critiquent le peu d'attention apportée à l'importance de la protection civile – vu le nombre croissant des catastrophes naturelles graves – et le fait que le rôle de la Confédération – dans la coordination et la standardisation – devrait être réaffirmé. En outre, plusieurs intervenants demandent que l'esprit de corps qui règne au sein de la protection de la population soit mieux mis en évidence, que toutes les organisations partenaires soient équitablement représentées et que la question d'une nouvelle réglementation du modèle de l'obligation de servir soit également abordée.

Politique économique : les déclarations sur la politique économique n'ont pratiquement pas été contestées. Quelques critiques sporadiques ont été formulées à propos d'une occultation du développement durable ou d'un manque d'importance accordée à la souveraineté alimentaire.

Police : les déclarations sur la police n'ont pratiquement pas été contestées. Quelques intervenants ont critiqué le fait que le problème des pénuries dans les effectifs cantonaux n'a pas été abordé. En outre, un grand nombre de prises de position soulignent que les tâches de police relèvent de la compétence des cantons et que l'on ne peut déroger à ce principe constitutionnel.

Service de renseignement : les déclarations sur le service de renseignement n'ont pratiquement pas été contestées. Quelques intervenants ont critiqué le fait que le rapport ne donne qu'une simple description de la situation telle qu'elle se présente et qu'il occulte le développement futur du service et la meilleure manière d'en tirer profit.

Administration des douanes : dans la plupart des cas, les déclarations sur l'administration des douanes n'ont pas été contestées. Cependant, un grand nombre d'intervenants attirent l'attention sur le problème des interfaces entre le Corps des gardes-frontière et les corps de police cantonaux et demandent que le rapport ébauche une solution ou signale au moins que ce thème devra être abordé.

Service civil : les déclarations sur le service civil sont controversées. Un grand nombre d'intervenants, en particulier les cantons, critiquent le fait que le service civil figure désormais sur les listes des instruments autonomes de la politique de sécurité. La justification de cette nouvelle situation tient au fait que le service civil est un service de remplacement et qu'il ne dispose ni des structures ni des moyens lui permettant de venir à bout des tâches inhérentes à la politique de sécurité. Le service civil doit donc, certes, être mentionné, mais ne doit pas figurer au même niveau que les autres instruments de la politique de sécurité. Une minorité des personnes interrogées demande également une révision immédiate de la loi et l'abrogation de tout le chapitre.

5. Conduite stratégique et gestion des crises

Les déclarations sur la conduite stratégique et sur la gestion des crises sont peu controversées. L'appréciation faite sur les lacunes constatées au niveau du consensus sur la politique de sécurité et dans la coopération entre la Confédération et les cantons est approuvée par la presque totalité des personnes interrogées ; le *mécanisme de consultation et de coordination* décrit dans le rapport est donc considéré par la plupart comme une amélioration de cette coopération. Il est perçu comme une possibilité de raffermir et de poursuivre le développement de la coopération à l'intérieur du pays, même si quelques précisions et modifications conceptuelles sont encore demandées. Pour un certain nombre d'intervenants, la solution présentée va certes dans la bonne direction, mais elle est trop compliquée, trop pesante et trop statique. Ces intervenants demandent qu'une proposition plus détaillée, avec une définition plus précise des diverses tâches et compétences, leur soit soumise pour que la coopération à l'intérieur du pays puisse être lancée de manière décisive.

6. Divers

Outre les critiques et les demandes se rapportant à divers chapitres du rapport, d'autres exigences ont été posées qui concernent le rapport dans sa globalité. La liste ci-après se limite aux exigences qui ont toutes été formulées par plusieurs intervenants – en l'occurrence, le fait que le rapport

- soit complété par une version abrégée ;
- soit soumis au Parlement avec un arrêté fédéral ;
- aborde la question de la création d'un département de la sécurité ;
- tienne plus fortement compte des aspects et des considérations de la politique financière.