



Consultation sur l'arrêté de planification relatif au renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien

Rapport de consultation

12 octobre 2018

Table des matières

1.	Introduction.....	1
2.	Texte du projet.....	1
3.	Cantons, partis politiques, associations et sociétés consultés	2
4.	Résultats.....	3
4.1	Avis concernant le programme Air2030	3
4.2	Avis concernant la procédure : pour ou contre un arrêté de planification	3
4.3	Avis concernant le contenu de l'arrêté de planification	5
4.4	Synthèse des avis émis par les cantons et les partis politiques	8

1. Introduction

Le 23 mai 2018, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mener une consultation concernant un projet d'arrêté de planification relatif au renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien, en vue d'une adoption par le Parlement. Le délai pour la prise de position était fixé au 22 septembre 2018.

La protection et la défense de l'espace aérien, et ainsi de la population suisse, s'appuient sur des moyens qui sont obsolètes ou le seront dans un avenir proche. Il existe donc des lacunes à ce niveau. Grâce à l'arrêté de planification, le Parlement entend prendre une décision de principe concernant le renouvellement intégral des avions de combat actuels (F-5 E/F et F/A-18 C/D) et l'acquisition d'un système de longue portée pour compléter la défense sol-air (DSA) d'ici 2030. L'armée ne dispose actuellement que de systèmes DSA de courte portée, qui seront bientôt obsolètes eux aussi mais ne sont pas concernés par l'arrêté de planification dont il est ici question.

Le projet d'arrêté de planification présente l'acquisition de nouveaux avions de combat et d'un système DSA de longue portée comme un ensemble. Ces acquisitions seront plafonnées à huit milliards de francs et demandées au Parlement dans le cadre du programme d'armement. Les entreprises étrangères qui se voient attribuer des mandats doivent compenser ces derniers en concluant des contrats avec des entreprises suisses pour un montant identique (affaires compensatoires). L'arrêté de planification, qui prendra la forme d'un arrêté fédéral, sera sujet au référendum. Le Parlement conserve sa compétence décisionnelle : les demandes d'acquisition à proprement parler lui seront, dans tous les cas, soumises pour approbation dans le cadre d'un ou de plusieurs programmes d'armement.

2. Texte du projet

La consultation a été menée sur la base du projet d'arrêté de planification suivant, accompagné d'un rapport explicatif.

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 28, al. 1^{bis}, let. c, et 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹, vu le message du Conseil fédéral du ...²,

arrête :

Art. 1

L'espace aérien de la Suisse est protégé par des avions de combat et des moyens de défense sol-air.

Art. 2

Le Conseil fédéral est chargé de planifier le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien par l'acquisition de nouveaux avions de combat et moyens de défense sol-air de longue portée de manière à ce que le renouvellement soit achevé d'ici fin 2030.

Art. 3

Les paramètres suivants doivent être respectés :

- a. un volume maximal de financement de huit milliards de francs est prévu (selon l'indice national des prix à la consommation du mois de janvier 2018) ;
- b. les entreprises étrangères qui se voient confier des mandats pour le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien doivent compenser intégralement la valeur contractuelle par l'octroi de mandats en Suisse (affaires compensatoires) ;
- c. les acquisitions pour le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien doivent faire l'objet d'une demande adressée aux Chambres fédérales dans le cadre d'un ou de plusieurs programmes d'armement.

Art. 4

Le présent arrêté est sujet au référendum.

¹ RS 171.10

² ...

3. Cantons, partis politiques, associations et sociétés consultés

Les cantons, partis politiques, associations et sociétés suivants ont exprimé leur avis.

Cantons et Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers CG MPS (26)

Tous sauf Bâle-Ville

Partis politiques (7)

Parti Bourgeois-Démocratique Suisse (PBD)
Parti démocrate-chrétien (PDC)
Parti écologiste suisse Les Verts (PES)
Parti vert'libéral suisse (PVL)
Parti socialiste suisse (PS)
PLR Les Libéraux-Radicaux (PLR)
Union Démocratique du Centre (UDC)

Associations et sociétés (28)

Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN)
Aéro-Club de Suisse (AéCS)
Aerosuisse
Article 36
Association Suisse des Sous-Officiers (ASSO)
Avia – Société des officiers des Forces aériennes
Centre Patronal
Chance Suisse – Cercle de travail pour les questions de sécurité
Communauté de travail pour une armée de milice efficace et assurant la paix (CMEP)
Communauté régionale de la Broye (Coreb)
Conférence nationale des Associations militaires faïtières
economiesuisse – Fédération des entreprises suisses
Fédération des Entreprises Romandes (FER)
flabcollegium
Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA)
Groupe romand pour le matériel de défense et de sécurité (GRPM)
Groupe Giardino pour une armée de milice forte
Lilienberg Unternehmerforum
Pro Militia
Pro-Kampfflugzeuge
Société des officiers du canton de Zurich
Société Suisse des officiers (SSO)
Société Suisse technique et armée (STA)
Swissmem
Union suisse des arts et métiers (usam)
Union syndicale suisse (USS)
Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)
Vereinigung Berner Division

Trois personnes ont également pris position à titre privé.

4. Résultats

Les réponses à la consultation font référence à trois aspects de la question.

- Le programme Air2030 lui-même : de nouveaux avions de combat et un système DSA de longue portée seront-ils acquis d'ici 2030 pour un montant maximal de huit milliards de francs ?
- La procédure : le Conseil fédéral demandera-t-il au Parlement d'approuver un arrêté de planification pour ce projet d'acquisition, ou l'acquisition se fera-t-elle selon la procédure ordinaire, sans possibilité de référendum ?
- Le contenu de l'arrêté de planification : quelles dispositions figureront dans l'arrêté de planification si cette solution est choisie ? (Avions de combat et DSA comme ensemble ou bien seulement avions de combat ; plafond des coûts ; affaires compensatoires à hauteur de 100 %)

4.1 Avis concernant le programme Air2030

Avis positifs

La très grande majorité des autorités et organisations consultées, soit tous les cantons ayant pris position, cinq partis politiques sur sept et 24 associations ou sociétés sur 28, approuvent l'acquisition (remplacement de tous les F-5 et F/A-18, acquisition d'un système DSA de longue portée), en mentionnant la vétusté des appareils et la lacune due à l'absence d'une DSA de longue portée, ainsi que les tensions au niveau international et les incertitudes concernant l'évolution de la situation politico-sécuritaire dans les prochaines décennies.

Avis négatifs

Le PS demande l'élargissement de la coopération internationale et le maintien en service du F/A-18 C/D jusqu'en 2035 au moins, l'acquisition d'avions de combat moins puissants pour le service de police aérienne et d'une DSA de longue portée, ainsi que la modernisation de la DSA de courte portée, le tout pour un maximum de quatre milliards de francs.

Le PES estime qu'il n'y a actuellement pas besoin d'acquérir de nouveaux avions de combat.

L'USS s'oppose à l'acquisition de nouveaux avions de combat. L'argent devrait plutôt être utilisé pour investir dans d'autres domaines, tels que la coopération au développement, la protection de l'environnement, la stabilisation des finances de l'AVS et la protection contre les cyberattaques.

Le GSsA réclame l'arrêt de la procédure d'acquisition. Il conviendrait de vérifier si des avions de combat moins puissants ne répondraient pas mieux aux besoins de la protection de l'espace aérien.

4.2 Avis concernant la procédure : pour ou contre un arrêté de planification

Les avis concernant la procédure choisie divergent, comme le montre le tableau ci-après.

	Cantons CG MPS	Partis politiques	Associations et sociétés
pour un arrêté de planification avec possibilité de référendum	25	4 (PBD, PS, PVL, UDC)	11
pour un arrêté de planification sans possibilité de référendum	0	0	4
pour la procédure ordinaire sans arrêté de planification	0	1 (PLR)	5
pour un autre type d'acte du Parlement	0	2 (PDC, PES)	1
pas d'avis sur cette question	1	0	7

Pour un arrêté de planification avec possibilité de référendum (selon projet)

24 des 25 cantons ayant donné leur avis, la CG MPS, ainsi que le PBD, le PS, le PVL et l'UDC se prononcent, dans l'absolu, en faveur d'un arrêté de planification, indépendamment de sa teneur exacte. Leurs arguments sont que, lors des précédentes acquisitions d'avions de combat, des votations populaires ont été organisées, et que la sécurité de la planification doit être garantie. Deux cantons estiment que l'arrêté de planification relatif à ce programme ne doit pas être le précurseur d'un référendum financier ou sur l'armement. Par ailleurs, les cantons de Fribourg et de Vaud ainsi que l'organisation régionale Coreb réclament que les régions particulièrement concernées par les nuisances liées aux bases aériennes fassent l'objet d'un examen très attentif lors des investissements futurs et de la création de places de travail à haute valeur ajoutée (notamment par RUAG). Le canton de Lucerne exige que la pollution sonore soit un critère prioritaire dans l'élaboration des concepts de stationnement et d'exploitation.

Parmi les associations et sociétés, l'AéCS, Aerosuisse, l'ASIN, Avia, le Centre Patronal, Chance Suisse, economiesuisse, la FER, la Société des officiers du canton de Zurich, la SSO et Swissmem soutiennent la procédure par arrêté de planification avec possibilité de référendum.

Pour un arrêté de planification sans possibilité de référendum

L'ASSO, la CMEP, la Conférence nationale des Associations militaires faïtières et Pro Militia se prononcent en faveur d'un arrêté de planification sous la forme d'un arrêté fédéral simple, excluant donc tout référendum.

Pour la procédure ordinaire des acquisitions d'armement, sans arrêté de planification

Le PLR se prononce en faveur de la procédure ordinaire des acquisitions d'armement, et donc, contre un arrêté de planification, estimant que le programme Air2030 est une simple acquisition de remplacement permettant à l'armée d'accomplir la mission qui lui est dévolue par la Constitution. Le fait d'opter pour un arrêté de planification ouvrirait la voie à un référendum financier. Parmi les associations et sociétés, le Groupe Giardino, le Lilienberg Unternehmerforum, Pro-Kampfflugzeuge, l'usam et la *Vereinigung Berner Division* sont en faveur de la procédure ordinaire sans arrêté de planification et donc, sans possibilité de référendum. Une personne ayant donné son avis à titre privé abonde également en ce sens.

Pour un autre type d'acte du Parlement

Le PDC n'est pas fondamentalement contre un arrêté de planification pour autant qu'il ne concerne que l'acquisition d'avions de combat, mais suggère, comme variante, d'examiner l'opportunité de modifier la loi sur l'armée (avec possibilité de référendum). Cela permettrait d'inscrire dans la loi le principe selon lequel le Conseil fédéral peut acquérir tous les moyens

nécessaires à la sauvegarde de la souveraineté aérienne. L'acquisition se ferait alors dans le cadre du budget ordinaire de l'armée sans qu'une votation populaire soit nécessaire. La loi pourrait préciser un nombre maximal d'appareils.

Le PES fait objection à tout arrêté de planification qui ne contiendrait ni le modèle, ni le nombre, ni le coût des avions, et préférerait un projet de création de fonds sujet au référendum comme ce fut le cas pour le Gripen.

Le GSsA exige, dans le cas où l'arrêté de planification serait privilégié, que celui-ci fasse mention du modèle, du nombre et du coût des appareils.

4.3 Avis concernant le contenu de l'arrêté de planification

L'art. 1 du projet du point de vue légal et constitutionnel

Plusieurs parties prenantes à la consultation (PLR, Lilienberg Unternehmerforum, STA) signalent que l'art. 1 (« L'espace aérien de la Suisse est protégé par des avions de combat et des moyens de défense sol-air ») est inutile et peut prêter à confusion. Il est inutile, car l'art. 58 de la Constitution et l'art. 1 de la loi sur l'armée règlent déjà suffisamment ce sujet ; et il peut prêter à confusion, car en cas de refus de l'arrêté de planification par le peuple suisse, les dispositions correspondantes dans la Constitution et la loi sur l'armée pourraient aussi être mises en doute, à moins que le message aux Chambres ne précise clairement que les dispositions légales et constitutionnelles conservent dans tous les cas leur préséance.

Du point de vue du GSsA et du PES, l'art. 1 est contraire au principe d'unité de la matière, car il est tout à fait concevable que l'on puisse être en faveur de l'acquisition d'un système DSA mais contre l'achat de nouveaux avions de combat.

Acquisition groupée ou séparée des avions et de la défense sol-air

L'arrêté de planification prévoit le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien grâce à l'acquisition groupée de nouveaux avions de combat et d'un système DSA de longue portée. Le volume financier maximal de huit milliards de francs vaut pour l'ensemble des deux projets ; de plus, l'évaluation et le choix des modèles des deux systèmes d'armes se déroulera simultanément et au même rythme.

	Cantons CG MPS	Partis politiques	Associations et sociétés
pour le PAC et la DSA groupés selon projet	25	4 (PBD, PS, PVL, UDC)	15
pour deux projets séparés	0	3 (PDC, PES, PLR)	2
pas d'avis sur cette question	1	0	11

Pour le PAC et la DSA groupés

Outre 24 des 25 cantons ayant pris position et la CG MPS, le PBD, le PS, le PVL et l'UDC approuvent, dans l'absolu, l'idée d'acquérir de nouveaux avions de combat et une DSA de longue portée de façon groupée. La vue d'ensemble que procure cette solution est opportune d'un point de vue technique et politique. L'AéCS, Aerosuisse, l'ASIN, l'ASSO, Avia, la CMEP, le Centre Patronal, la Conférence nationale des Associations militaires faîtières, economiesuisse, la FER, le GRPM, Lilienberg Unternehmerforum, la SSO, la VSWW et la *Vereinigung Berner Division* partagent également cet avis.

Pour deux projets séparés

Le PLR est en faveur de deux projets formellement distincts, mais étroitement coordonnés, le PDC en faveur d'une séparation des projets et d'une procédure ordinaire pour la partie portant sur la DSA. Le PES réclame également la séparation en deux projets si la voie choisie est l'arrêté de planification, à l'instar de la STA et du GSsA. Les arguments en faveur de la dissociation du programme Air2030 : d'une part, l'acquisition d'un système DSA suscite moins de polémiques et le fait d'y adjoindre l'acquisition d'avions de combat risque de la compromettre inutilement, et d'autre part, il est possible d'être pour l'acquisition d'une DSA mais contre l'acquisition d'avions de combat.

Échéance de mise en œuvre

L'échéance de mise en œuvre suscite moins de remarques que les précédents points. Le PS propose, dans sa variante d'arrêté de planification incluant des avions de combat moins puissants et une DSA de courte, moyenne et longue portée, une échéance à 2028. Pro-Kampfflugzeuge est pour une mise en œuvre anticipée.

Volume financier maximal

Le projet de l'arrêté de planification prévoit un volume financier maximal de huit milliards de francs pour l'acquisition de nouveaux avions de combat et d'un système DSA de longue portée, sans préciser la répartition entre ces deux composantes.

	Cantons CG MPS	Partis politiques	Associations et sociétés
pour un volume financier plafonné à huit milliards	25	3 (PBD, PLR, PVL)	13
pour un volume financier plus élevé	0	1 (UDC)	7
pour un volume financier moindre	0	2 (PES, PS)	1
pas d'avis sur cette question	1	1 (PDC)	7

Pour un volume financier plafonné à huit milliards de francs

Les cantons n'émettent aucune objection au plafond de huit milliards de francs proposé. Le canton de Schwyz se demande par ailleurs si ce montant est suffisant, et le canton de Schaffhouse évoque le fait que le projet ne doit entraîner aucune conséquence financière indirecte, par exemple des économies dans des domaines qui affecteraient les cantons et les communes. Parmi les partis politiques, le PBD, le PLR et le PVL ne remettent pas en cause le volume financier proposé. Ce point de vue est également partagé par l'AéCS (ajoutant que ce montant est « à la limite inférieure »), Aerosuisse, l'ASIN, Avia (le montant de huit milliards doit correspondre au volume financier effectif, pas à un maximum théorique), le Centre Patronal, Chance Suisse (« le montant est un peu juste, mais réaliste »), economiesuisse, la FER, le Groupe Giardino, le Lilienberg Unternehmerforum (à la vérité, le montant est trop faible, mais soutenu comme compromis), la Société des officiers du canton de Zurich, la SSO et Swissmem.

Pour un volume financier plus élevé

L'UDC, l'ASSO, la CMEP et la VSWW sont en faveur d'un volume financier plus élevé, soit neuf milliards de francs. La STA considère qu'un montant de neuf à quinze milliards de francs serait judicieux ; Pro-Kampfflugzeuge évalue ce montant à 18 milliards (pour 70 avions de

combat et la DSA). La Conférence nationale des Associations militaires faîtières et le flabcollegium ne préconisent pas de coût maximal mais jugent huit milliards insuffisants.

Pour un volume financier moindre

Le PES, le PS (sa version de l'arrêté de planification prévoit quatre milliards de francs) et le GSsA se prononcent en faveur d'un volume financier moins élevé.

Plusieurs associations et sociétés soulignent le fait que la DSA de courte portée devra aussi être modernisée par la suite. Le canton de Saint-Gall réclame l'intégration de la DSA de courte portée dans le programme Air2030 (au moins pour ce qui est du concept) et met en garde, à l'instar du PBD, sur le fait que les investissements dans la protection de l'espace aérien ne doivent pas signifier un arrêt des investissements pour le reste de l'armée.

Affaires compensatoires à hauteur de 100 %

L'arrêté de planification prévoit l'obligation pour les entreprises étrangères recevant des mandats dans le cadre du renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien, de compenser les contrats obtenus à hauteur de 100 % en confiant des mandats en Suisse.

	Cantons CG MPS	Partis politiques	Associations et sociétés
pour les affaires compensatoires	25	3 (PBD, PDC, UDC)	18
contre les affaires compensatoires	0	2 (PES, PS)	1
pas d'avis sur cette question	1	2 (PLR, PVL)	9

Pour les affaires compensatoires

Les cantons ne remettent pas en cause les affaires compensatoires. Le canton de Lucerne évoque l'importance des affaires compensatoires pour RUAG, et le canton du Jura estime qu'il est important que les efforts financiers concédés dans le cadre d'Air2030 profitent à l'économie suisse, notamment aux entreprises romandes et celles sises dans des régions économiquement peu favorisées.

Parmi les partis politiques, le PBD et l'UDC s'expriment positivement au sujet des affaires compensatoires. Le PDC les soutient dans l'absolu, mais juge peu judicieux de les fixer à 100 % dans l'arrêté de planification.

L'AéCS, Aerosuisse, l'ASIN, l'ASSO, Avia, le Centre Patronal, la CMEP, la Conférence nationale des Associations militaires faîtières, economiesuisse, la FER, le flabcollegium, le GRPM, Lilienberg Unternehmerforum, Pro-Kampfflugzeuge, la SSO, la STA, Swissmem et le VSWW sont également d'avis que le choix du modèle doit se faire en tenant compte non seulement des affaires compensatoires directes, mais aussi indirectes.

Contre les affaires compensatoires

Le PES et le PS ainsi que le GSsA s'opposent à exiger des affaires compensatoires de la part des mandataires étrangers.

4.4 Synthèse des avis émis par les cantons et les partis politiques

Cantons

Les 25 cantons ayant pris position, à l'exception du canton de Saint-Gall qui ne s'exprime pas sur cette question, ainsi que la CG MPS, approuvent la démarche proposée par le Conseil fédéral et le projet d'arrêté de planification.

Partis politiques

Le PBD soutient la démarche proposée par le Conseil fédéral et le projet d'arrêté de planification tel que présenté.

Le PDC se prononce en faveur de deux projets d'acquisition distincts, l'un pour les avions de combat et l'autre pour le système DSA de longue portée, la DSA étant acquise selon la procédure ordinaire, sans possibilité de référendum. Il propose de supprimer la clause exigeant des affaires compensatoires à hauteur de 100 % et, enfin, d'examiner l'opportunité d'une modification de la loi sur l'armée comme variante à l'arrêté de planification.

Le PLR rejette le fait que les deux projets soient associés politiquement et soutient l'utilisation de la procédure ordinaire d'acquisition (sans possibilité de référendum) pour les deux projets. Même si le projet n'est pas sujet au référendum, le droit d'initiative garantit la démocratie. De surcroît, le fait de passer par un arrêté de planification ouvrirait inutilement la voie à des référendums financiers spécialement pour les projets d'armement. Le PLR met également en doute la portée majeure du projet ; il le considère uniquement comme une acquisition de remplacement devant permettre à l'armée de continuer à s'acquitter de la mission qui lui incombe de par la Constitution.

Le PES rejette le projet d'arrêté de planification, considérant qu'il n'existe actuellement pas de nécessité d'acquérir de nouveaux avions de combat. Les avions de combat et la DSA devraient faire l'objet d'arrêtés de planification distincts, et ces derniers indiquer le modèle choisi ainsi que le nombre et les coûts (y c. coûts de fonctionnement prévisionnels). Il préconise l'élaboration d'une loi portant création d'un fonds destiné à ces acquisitions, avec possibilité de référendum, comme ce fut le cas pour le Gripen.

Le PVL soutient la démarche proposée par le Conseil fédéral et le projet d'arrêté de planification tel que présenté.

L'UDC soutient la démarche proposée par le Conseil fédéral et le projet d'arrêté de planification tel que présenté, tout en appelant au relèvement du volume financier maximal à neuf milliards de francs.

Le PS se prononce en faveur d'une coopération internationale plus intensive, d'une utilisation accrue des moyens des Forces aériennes dans le cadre de la promotion militaire de la paix, d'avions de combat moins puissants pour le service de police aérienne, d'un système DSA intégral (portée courte, moyenne et longue), mais d'un abandon de capacités air-sol. Le volume financier ne doit pas dépasser quatre milliards de francs. Les F/A-18 doivent être maintenus en activité au-delà de 2035, avec un maximum de 7000 mouvements par an si la situation sécuritaire ne s'altère pas. Lorsque les F/A-18 devront être remplacés, la Suisse devra collaborer au développement d'un nouvel avion de combat européen.