

10.059

**Rapport
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique
de sécurité de la Suisse**

du 23 juin 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par la présente, nous vous soumettons le rapport sur la politique de sécurité de la Suisse afin que vous en preniez acte.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 juin 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le Conseil fédéral publie régulièrement un rapport sur la politique de sécurité de la Suisse qui présente les lignes directrices dont dépendra la structure de la politique de sécurité au cours des années qui suivront. Le dernier rapport remonte à 1999. En 2008, le Conseil fédéral a décidé d'établir un nouveau rapport sur la politique de sécurité de la Suisse. Parallèlement, il a décidé de raccourcir les périodes qui séparent chaque rapport. Il prévoit, pour l'avenir également, que le dernier rapport approuvé soit, en principe, remanié lors de chaque législature, ou qu'un nouveau soit établi.

Le présent rapport analyse l'évolution de la politique de sécurité au cours des dix dernières années, évalue les menaces et les dangers pour la Suisse et se prononce sur la vulnérabilité et le contexte international dans lequel elle se trouve. Il conclut que les priorités en matière de politique de sécurité ont certes été nettement redéfinies ou sont sur le point de l'être – comme le déplacement des rapports de force à l'échelle mondiale ou l'accélération de la mondialisation et de la mise en réseau –, mais que la situation de la Suisse sur le plan de la sécurité n'a, dans l'ensemble, pas fondamentalement changé depuis dix ans.

Les principes de la stratégie appliquée jusqu'ici par la Suisse sont donc toujours considérés comme pertinents. En l'occurrence, il s'agit de continuer de garantir une interaction aussi efficace que possible entre les moyens consacrés à la politique de sécurité par la Confédération, les cantons et les communes, et de coopérer avec d'autres États pour parer les menaces et dangers existants ou émergents, les contrer et les maîtriser. L'objectif de la politique de sécurité de la Suisse est de protéger la capacité d'agir, l'autodétermination et l'intégrité de la Suisse, de sa population et de ses conditions d'existence contre les menaces et les dangers directs ou indirects, et de contribuer à la stabilité et à la paix en dehors de nos frontières. Pour certaines questions importantes, le rapport s'en tient donc à la stratégie actuelle. Mais, en parallèle, il introduit aussi des nouveautés nécessaires pour améliorer l'application de cette stratégie et pour éliminer les points faibles et combler certaines lacunes.

Au nombre de ces nouveautés figure l'élargissement de la politique de sécurité, qui ne se limite plus à la seule notion de défense et à la maîtrise de la violence «de nature stratégique», mais englobe aussi le recours individuel à la force dans la mesure où il menace la vie et l'intégrité corporelle. Le rapport ne porte donc plus uniquement sur la politique de sécurité de la Confédération, mais aussi sur celle des cantons (et des communes), en d'autres termes, de la Suisse tout entière. Il donne une image plus globale d'une politique de sécurité plus proche du citoyen puisque de nombreuses tâches liées à la sécurité sont assumées par les cantons, notamment celles qui revêtent de l'importance pour la sécurité au quotidien et qui contribuent au sentiment de sécurité de la population.

Un des points majeurs du rapport concerne – en raison de cette approche globale – l'amélioration et l'intensification de la coopération entre les divers instruments nationaux de sécurité, en commençant par les divers échelons de l'État. Dans la pratique, la coopération a fait des progrès, ces dernières années, mais la nécessité

d'agir subsiste. La coopération entre la Confédération et les cantons dans les questions de sécurité doit être optimisée et institutionnalisée sous la désignation «réseau national de sécurité». En outre, un mécanisme de coordination et de consultation, exploité de concert par la Confédération et les cantons, a été créé. Ce mécanisme doit fournir une contribution importante à l'amélioration de la gestion stratégique et des crises dans les questions de sécurité concernant la Confédération et les cantons, entre autres en effectuant régulièrement des exercices de grande ampleur.

Les nouveautés concernent aussi la description et l'ajustement des divers instruments de sécurité. Les plus importants et les plus déterminants touchent l'armée, à laquelle le rapport prête une attention tout particulière – en raison de l'ampleur et de l'urgence des problèmes et des changements qui se présentent. Le rapport donne des lignes directrices pour le développement de l'armée, ses tâches à venir et les moyens dont elle disposera, sans toutefois déterminer une ligne de conduite détaillée. Cette dernière fera l'objet d'un rapport séparé du Conseil fédéral sur l'armée.

Le rapport sur la politique de sécurité instaure des nouveautés dans le cadre des trois missions de l'armée: la priorité doit rester aux engagements d'appui au profit des autorités civiles. Les engagements de surveillance, de protection et de sûreté effectués en Suisse – hormis en cas d'attaque militaire contre la Suisse – sont toujours subsidiaires; ils sont accomplis en faveur des cantons et doivent être le plus court possible. Par ailleurs, la notion de sûreté sectorielle n'apparaîtra plus, à l'avenir; elle était trop controversée et prêtait à confusion, en particulier aux yeux des cantons. La défense n'est certes pas une tâche des plus actuelles, mais reste la mission par excellence de l'armée. Concernant la défense contre une attaque militaire – improbable sans toutefois être totalement exclue à long terme –, l'armée doit conserver et développer les capacités et le savoir-faire nécessaires. Elle ne doit pas dépasser le minimum requis sur le plan quantitatif, mais doit atteindre un bon niveau sur le plan qualitatif. Elle doit augmenter son engagement en faveur de la promotion militaire de la paix. Pour ce faire, l'accent sera mis sur l'apport de contributions de grande qualité aux engagements de la communauté internationale, par exemple en mettant à disposition un plus grand nombre d'hélicoptères de transport ou de spécialistes particulièrement demandés.

Table des matières

Condensé	4682
Liste des abréviations	4686
1 Introduction et description de la politique de sécurité	4689
2 Intérêts et objectifs en matière de politique de sécurité	4691
3 Situation actuelle	4692
3.1 Tendances sécuritaires	4692
3.2 Menaces et dangers	4694
3.2.1 Menaces et dangers directs	4694
3.2.2 Menaces et dangers indirects	4698
3.2.3 Attribution à la politique de sécurité	4700
3.3 Vulnérabilité de la Suisse	4701
3.4 Contexte régional et organisations importantes en matière de politique de sécurité	4703
4 Stratégie	4707
4.1 Orientation fondamentale	4707
4.2 Domaines de sécurité et tâches fondamentales	4707
4.3 Composantes principales de la stratégie	4708
4.3.1 Collaboration intérieure: réseau national de sécurité	4709
4.3.1.1 Partenaires dans le réseau national de sécurité	4709
4.3.1.2 Responsabilités et compétences au sein du réseau national de sécurité	4710
4.3.1.3 L'instruction au sein du réseau national de sécurité	4711
4.3.2 Coopération avec d'autres États et avec des organisations internationales	4711
5 Instruments de la politique de sécurité	4713
5.1 Politique extérieure	4713
5.1.1 Promotion civile de la paix	4714
5.1.2 Politique des droits de l'homme	4715
5.1.3 Droit international humanitaire	4715
5.1.4 Désarmement et maîtrise des armements	4716
5.1.5 Coopération au développement et aide humanitaire	4717
5.1.6 Neutralité	4718
5.2 Armée	4719
5.2.1 Tâches	4720
5.2.1.1 Défense	4720
5.2.1.2 Appui aux autorités civiles	4722
5.2.1.3 Promotion de la paix	4725
5.2.2 Développement de l'armée	4730
5.2.2.1 Missions, prestations et ressources	4731
5.2.2.2 Démographie et changement de valeurs	4731
5.2.2.3 Modèle d'obligation de servir	4732

5.2.2.4	Modèle d'instruction et constitution des effectifs des états-majors	4733
5.2.2.5	Équipement matériel, niveau de l'instruction, de l'équipement et de la technologie	4734
5.2.2.6	Disponibilité	4736
5.2.2.7	Politique d'armement et collaboration avec le secteur privé	4736
5.2.2.8	Coopération internationale et capacité à collaborer	4737
5.2.2.9	Conclusion: développement de l'armée	4738
5.2.3	Développement du droit régissant les engagements de l'armée	4740
5.3	Protection de la population	4741
5.3.1	Tâches	4742
5.3.2	Un système coordonné	4742
5.3.3	Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	4743
5.3.4	Collaboration	4744
5.3.5	Protection civile	4744
5.3.6	Développement de la protection de la population	4745
5.4	Service de renseignement	4746
5.4.1	Tâches	4747
5.4.2	Méthodes de travail	4748
5.4.3	Contrôle du service de renseignement	4749
5.5	Politique économique	4749
5.5.1	Mission en matière de politique de sécurité	4749
5.5.2	Organisation et fonctionnement	4750
5.5.3	Approvisionnement économique du pays	4751
5.5.4	Contrôles des exportations et sanctions économiques	4753
5.6	Administration des douanes	4754
5.7	Police	4754
5.7.1	Le rôle des cantons	4755
5.7.2	Le rôle de la Confédération	4756
5.7.3	Perspectives	4758
5.8	Service civil	4759
5.8.1	Tâches	4759
5.8.2	Particularités	4760
6	Conduite stratégique et gestion des crises	4760
6.1	Confédération	4761
6.2	Cantons	4763
6.3	Lacunes dans la gestion des crises	4765
6.4	Création d'un mécanisme de consultation et de coordination du réseau national de sécurité	4766
Annexes		
1	Réseau national de sécurité: domaines de sécurité, tâches et moyens	4768
2	Comparaison entre les rapports 2000 et 2010 sur la politique de sécurité	4770

Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
AIEA	Agence internationale pour l'énergie atomique
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CDCMP	Conférence des directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile
CEE/ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CICR	Comité international de la Croix Rouge
CIDHG	Centre international de déminage humanitaire – Genève
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CPS	Centre de politique de sécurité – Genève
CRCMPC	Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
DAD/ONU	Département des affaires de désarmement des Nations Unies
DCAF	<i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i> (Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires extérieures
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
ECURIE	<i>European Community Urgent Radiological Information Exchange</i> (Système européen d'échange d'informations en cas de situation d'urgence radiologique)
EM DélSéc	État-major de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
EMCI	État-major de coordination intercantonal
EMPOC	État-major Prises d'otage et chantage
Euro 08	Championnats d'Europe de football 2008
Europol	Office européen de police
FADO	<i>False and Authentic Documents</i> (documents faux et authentiques)
G-8	Groupe des huit (Groupe des huit pays les plus industrialisés)

HOOGAN	Système d'information électronique, dans lequel sont saisies les données relatives aux personnes qui ont fait preuve d'un comportement violent lors de manifestations sportives
IKAPOL	Convention sur les engagements de police intercantonaux
Interpol	Organisation internationale de police criminelle
KILA	Bureau de coordination des documents d'identité et de légitimation
LGSi	Comité directeur de la sécurité
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LPPCI	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
MTCR	<i>Missile Technology Control Regime</i> (régime de contrôle de la technologie des missiles)
NBC	Nucléaire, biologique, chimique
NFIP	<i>National Football Information Point</i> (centre d'information national pour le football)
NSG	<i>Nuclear Suppliers Group</i> (Groupe des pays fournisseurs nucléaires)
OCC	Organe cantonal de conduite
OCDE	Organisation de coordination et de développement économiques
OI ABCN	Organisation d'intervention en cas d'événements ABC et d'événements naturels
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
OIR	Organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
Ordiséc	Organe de direction pour la sécurité
OSANC	Organe sanitaire de coordination
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OWARNA	Optimisation du système d'alerte et d'alarme
PJF	Police judiciaire fédérale
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
SFS	Service fédéral de sécurité
SIS	Système d'Information Schengen
SISMO	Plan d'intervention en cas de séisme en Suisse
SONIA	État-major spécial sûreté de l'information
SOPA	État-major spécial Pandémie
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRS	Service de renseignement stratégique

SSC	Service sanitaire coordonné
TICE	Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
UE	Union Européenne
VOSTRA	Ordonnance sur le casier judiciaire
WEF (FEM)	Forum économique mondial

Rapport

1 Introduction et description de la politique de sécurité

Le dernier rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse date du 7 juin 1999. Entretiens, des attentats ont frappé New York, Washington, Bali, Istanbul, Madrid, Londres, Moscou et Bombay; le terrorisme reste une menace omniprésente. Hors du cœur de l'Europe, les conflits armés entre États demeurent une réalité; aujourd'hui, le recours à la force armée est moins rare que par le passé, même si les interventions de ce type se révèlent de longue haleine, coûteuses et avec des perspectives de succès mitigées. Les catastrophes naturelles aux effets dévastateurs semblent se multiplier sous l'effet des changements climatiques. Un réexamen plus fréquent de la politique de sécurité est désormais nécessaire. Le Conseil fédéral envisage donc de raccourcir l'intervalle entre chaque révision ou refonte de son rapport sur la politique de sécurité de la Suisse.

Le présent rapport montre quels sont les objectifs du pays en matière de politique de sécurité, quels sont les risques et les dangers qui menacent la Suisse, quel est le contexte dans lequel elle évolue et enfin quelle est la stratégie et les moyens mis en œuvre pour réaliser la politique de sécurité.

L'opinion publique s'intéresse plus particulièrement à l'armée pour plusieurs raisons: parce qu'elle est le plus imposant et le plus diversifié de tous les instruments de la politique de sécurité, parce qu'à travers le système de milice une grande partie de la population est en prise directe avec elle, parce que la question du coût de la défense revient régulièrement sur la table et enfin parce que l'armée doit surmonter un certain nombre de problèmes bien connus. Pour toutes ces raisons, le présent rapport accorde plus de place à l'armée qu'aux autres instruments de la politique de sécurité – non parce qu'elle est plus importante que d'autres instruments, mais parce qu'en la matière un vaste débat public est de rigueur et qu'il s'agit ici de présenter les lignes directrices du développement de l'armée. Parallèlement au présent rapport sur la politique de sécurité, le Conseil fédéral présente un rapport concernant l'armée, qui présente de façon détaillée la situation actuelle et les perspectives de l'institution.

Il y a plusieurs manières d'appréhender la politique de sécurité. La définition suivante a été retenue pour le présent rapport:

La politique de sécurité recouvre l'ensemble des mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes pour prévenir, écarter et maîtriser les menaces et les actions politico-militaires ou criminelles ayant pour but de limiter le pouvoir d'autodétermination de la Suisse et de sa population ou de leur porter atteinte. Elle comprend aussi la maîtrise des catastrophes naturelles et anthropiques et autres situations d'urgence.

En d'autres termes, la politique de sécurité est en jeu lorsque des États, des entités non gouvernementales ou des individus entendent imposer leur loi à la Suisse et à sa population, ou porter préjudice à la Suisse, à sa population ou aux intérêts du pays, ou encore sont prêts à justifier de telles atteintes par la poursuite de leurs objectifs¹. La politique de sécurité englobe aussi les catastrophes naturelles et anthropiques sans caractère belliqueux.

La Confédération et les cantons prennent les mesures requises dans leurs sphères de compétences respectives et les coordonnent. Le Conseil fédéral ne s'est exprimé jusqu'ici que sur la politique de sécurité fédérale, car il ne peut ni définir la politique de sécurité des cantons et des communes ni leur imposer des directives en la matière. Ceux-ci ont toutefois clairement signifié que leurs efforts en matière de sécurité publique s'inscrivent aussi dans le cadre de la politique de sécurité, une politique de sécurité cantonale et communale. Cette requête a été entendue et les mesures d'ordre public prises à tous les échelons de l'État pour assurer la sécurité de la Suisse et de sa population seront prises en compte de façon plus exhaustive, dans un souci de plus grande proximité avec les citoyens.

La politique de sécurité a pour objet premier de garantir que la Suisse se dote des moyens et procédures nécessaires pour sauvegarder et consolider son droit à l'autodétermination, pour combattre les atteintes au pays, à sa population et à ses intérêts et enfin pour maîtriser les catastrophes naturelles et anthropiques. Ces moyens doivent être mis en œuvre avec efficacité, efficience et circonspection. La Confédération, les cantons et les communes doivent conserver leur capacité d'action en toutes circonstances. Cela requiert une coordination dans la recherche d'informations, entre les départements fédéraux, entre la Confédération, les cantons et les communes et enfin entre les forces d'intervention civiles et militaires.

La politique et le droit sont intimement liés. D'un côté, la politique façonne le droit. De l'autre, elle est tenue de respecter le droit constitutionnel et le droit international public en vigueur (ou doit emprunter la voie légale prévue pour modifier la législation). La sécurité publique ou plus généralement la sécurité intérieure et extérieure d'un pays, se définit comme la sécurité conférée par l'ordre constitutionnel et juridique dans le pays ainsi que celle générée par le régime de paix et de droit international public entre les États. La politique de sécurité doit donc être claire, fiable, conforme à la Constitution², légitime et fondée et déterminée par le droit. Le droit de la sécurité et la politique de sécurité traitent d'une tâche fondamentale, originelle et toujours essentielle de l'État. Leurs objectifs sont d'éviter la violence et les conflits et de protéger contre les dangers de toute nature. Ils doivent donc faire la preuve de leur efficacité notamment dans les situations critiques. Le droit de la sécurité et la politique de sécurité ne doivent pas pouvoir être interprétés de manière contradictoire. Même dans des situations d'exception ou en cas d'urgence, le droit de la sécurité doit garantir une sécurité juridique de haut niveau et conforme à la Constitution.

La législation fédérale en matière de sécurité s'est développée et étendue au cours de ces dernières années; Cette évolution soulève des questions en matière de constitutionnalité. Dans le cadre de la refonte de la politique de sécurité, quelques problèmes juridiques fondamentaux d'actualité seront donc présentés brièvement.

¹ Tel est notamment le cas de la criminalité organisée. Bien que leur intention ne soit généralement pas de porter préjudice à la Suisse, les organisations criminelles prennent leur parti de porter atteinte à l'État, à l'économie et à la société civile.

² RS 101

Des représentants de 45 organisations (partis politiques, associations, instituts de recherche) et des experts indépendants ont été auditionnés afin de connaître leurs intérêts et points de vue sur la politique de sécurité de la Suisse. Leurs opinions ont été prises en compte dans le présent rapport. Celui-ci n'est cependant pas un condensé des auditions mais une présentation de la position du Conseil fédéral concernant l'avenir de la politique de sécurité de la Suisse.

2 Intérêts et objectifs en matière de politique de sécurité

A teneur de l'art. 2 de la Constitution «la Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays. Elle favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays. Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible. Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique.»

L'objectif de la politique de sécurité peut donc être décrit de la manière suivante:

La politique de sécurité de la Suisse vise à protéger la capacité d'agir, le droit à l'autodétermination et l'intégrité de la Suisse et de sa population, de même que les conditions d'existence de la population contre les menaces et les dangers directs et indirects et à apporter une contribution à la stabilité et à la paix au-delà de nos frontières.

Il est donc question du droit à l'autodétermination de la nation et de l'individu, de l'intégrité de l'État et de la personne, des conditions d'existence et de la prospérité. Tout cela doit être sauvegardé, voire défendu, si possible par nos propres moyens ou – s'il le faut pour des raisons d'efficacité et d'efficience et si cela ne lèse pas la neutralité – en collaborant avec d'autres entités qui poursuivent des intérêts similaires. La problématique des moyens à employer et de la façon d'agir contre les menaces et les dangers doit être abordée au cas par cas, en fonction des compétences, des capacités et des chances de réussite. En contribuant par des moyens civils et militaires au renforcement de la paix et de la sécurité au-delà de ses frontières, la Suisse est fidèle aux valeurs pour lesquelles elle s'engage depuis longtemps sans compter qu'un tel engagement renforce les intérêts sécuritaires de notre pays.

Le débat sur la politique de sécurité déborde souvent sur d'autres aspects comme la prospérité économique et le bien-être social, l'emploi et l'accès au marché, le libéralisme social, le bon fonctionnement des institutions politiques, l'égalité des chances, l'identité, la cohésion ou la diversité, qui relèvent certes de l'intérêt *national* mais ne sont pas à proprement parler des intérêts *sécuritaires*. Il n'appartient par exemple pas à la politique de sécurité de veiller au bon fonctionnement des institutions politiques. Elle doit en revanche empêcher que le fonctionnement des institutions puisse être entravé par des politiques de puissance ou par la criminalité. Élargir la notion d'intérêt sécuritaire à l'ensemble des intérêts nationaux n'est pas souhaitable car ce faisant, la politique de sécurité entrerait en conflit avec d'autres domaines de la politique, en contradiction avec la volonté de mener une politique globale subdivisée en domaines de compétences bien délimités.

3

Situation actuelle

3.1

Tendances sécuritaires

Le monde d'aujourd'hui n'est pas fondamentalement différent de celui d'il y a dix ans, mais il a tout de même changé. Cela ne l'a pas forcément rendu plus dangereux, mais peut-être plus imprévisible. On observe ainsi plusieurs tendances dont l'influence et les effets sur la sécurité dans le monde vont continuer à se faire sentir. Si les conséquences directes de certaines de ces orientations sur la sécurité sont facilement identifiables, d'autres déploient des effets moins visibles ou directs.

La *mondialisation*, qui se traduit par un *phénomène d'interconnexion* – géographique, entre des territoires éloignés, mais également matérielle, par exemple entre des domaines autrefois considérés comme distincts – et *d'accélération* des cycles de toutes sortes, est aussi une réalité qui affecte la politique de sécurité³. L'intégration internationale et les interdépendances sont toutefois moins développées dans le domaine de la politique de sécurité que dans l'économie. Ici, les structures sont avant tout nationales. Les grandes puissances sont d'ailleurs les plus réticentes à accepter une limitation de leur marge de manœuvre au profit de l'intérêt commun. Cela ne signifie pas que la confrontation est permanente: les puissances rivales ont aussi des intérêts communs et des interdépendances. Leurs relations vont donc continuer d'être caractérisées par la coexistence entre la volonté de coopérer et les rivalités. Une guerre entre États économiquement développés, menée d'une façon conventionnelle, paraît improbable dans une perspective prévisible, mais ces États demeurent prêts à appliquer une politique de puissance pour faire triompher leurs propres intérêts.

Parmi les changements les plus marquants et les plus importants pour la sécurité internationale, il convient de relever que les *rappports de force* entre les États et les régions du monde ont évolué et que la quête de nouveaux équilibres va se poursuivre. Le monde n'est plus aussi unipolaire qu'il y a dix ans et cette tendance devrait se maintenir. Plusieurs États ont pris de l'envergure sur la scène internationale. Leur influence et leurs ambitions vont croissant. De par leur développement économique, combiné à leur démographie, la *Chine* et l'*Inde* ont aujourd'hui acquis le statut de grande puissance, et leur poids va encore augmenter. La *Fédération de Russie* a retrouvé confiance en soi et l'exprime à travers une politique plus offensive de défense de ses intérêts. Ces États et d'autres, à l'instar du Brésil, veulent jouer un rôle actif dans la nouvelle conception de l'ordre mondial, au même titre que les États-Unis, l'Europe ou le Japon. Mais selon toute probabilité, les États-Unis vont pour le moment rester la puissance économique et militaire dominante.

Au chapitre des *politiques de puissance*, on note une augmentation de la propension des États à recourir à la force militaire à titre préventif, afin de combattre les menaces et les dangers avant qu'ils ne touchent leur territoire. Ce principe est devenu l'idée force de nombreuses stratégies de sécurité. Cependant, il faut aussi noter que le recours à la puissance militaire est très coûteux et que cet emploi offensif n'a bien souvent pas débouché sur les résultats escomptés. Les interventions en Irak et en Afghanistan ont porté les forces armées de grandes puissances aux limites de leur

³ La crise financière et économique mondiale a aussi placé des États, des économies et des sociétés très développés face aux écueils de la mondialisation. Pour la Suisse, se désolidariser du mouvement de mondialisation serait une erreur car cela mettrait en péril la prospérité économique du pays.

efficacité, en exposant fortement l'OTAN. Mais la politique de puissance ne se limite pas à l'usage de la force militaire. Elle recouvre aussi toute une série de moyens bien plus subtils comme la manipulation de l'approvisionnement énergétique, pour mettre d'autres États sous pression, ou encore les cyberattaques destinées à bloquer l'infrastructure informatique ou à mettre sur écoute des ministères, des armées et des entreprises.

La mondialisation offre des terrains d'action beaucoup plus vastes aux *acteurs non gouvernementaux*. La menace accrue de ces groupements – et notamment la prise de conscience de cette menace dans les domaines du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive – est l'un des changements les plus marquants de la dernière décennie. La violence inouïe manifestée lors des attentats montre que les États n'ont plus l'exclusivité des menaces les plus sévères. Les conséquences de cette évolution sont d'autant plus graves que le système international, et en particulier le droit des gens, repose traditionnellement sur l'hypothèse que l'on traite d'égal à égal, soit entre États souverains, et non avec une entité adverse difficilement définissable, affranchie des moyens de dissuasion habituels de l'État, ayant des valeurs différentes des nôtres et ne s'estimant pas liée par les traités internationaux.

L'intégration internationale a fortement accru la *vulnérabilité des sociétés modernes*. Les interventions humaines, des problèmes techniques ou des phénomènes naturels peuvent endommager ou interrompre les réseaux d'approvisionnement, de télécommunication et de transport. Ces effets se produisent la plupart du temps par surprise et peuvent rapidement prendre de l'ampleur. Contrairement aux menaces conventionnelles, celles-ci ne visent pas l'inviolabilité du territoire national ou de l'espace aérien: elles agissent directement sur le fonctionnement de l'État, de l'économie et de la société civile et, par une réaction en chaîne (une perturbation dans un secteur entraîne d'autres dans divers domaines, qui se propagent à leur tour et ainsi de suite) et peuvent provoquer de graves perturbations à peu de frais. C'est pourquoi la protection des réseaux est aujourd'hui une tâche essentielle de l'État. En cas d'incident majeur, le fonctionnement et la capacité d'action des autorités, de l'économie et de la société civile doivent être garantis et, si nécessaire, rétablis le plus rapidement possible. Outre toutes les mesures d'ordre technique et organisationnel, qui peuvent être prises en l'occurrence, la confiance que les citoyens accordent aux autorités et institutions chargées de la gestion des crises, en leur efficacité et leur capacité à résoudre les problèmes, joue un rôle central dans ce contexte⁴.

Globalement, il apparaît donc que l'intégration mondiale a affaibli l'effet protecteur de la distance et des frontières, contribuant ainsi à une perte d'importance du facteur territorial. L'expérience des dix dernières années montre que la mondialisation et l'intégration internationale ont aujourd'hui atteint un degré tel que, dans certaines circonstances, elles sont susceptibles de remettre en cause la capacité d'action des États. Les effets des attentats du 11 septembre 2001, qui visaient les États-Unis, ont été ressentis dans le monde entier. L'affaire des caricatures publiées au Danemark a montré avec quelle rapidité une réaction en chaîne insoupçonnée pouvait se déclencher et mettre en péril la sécurité d'un pays. Les États ont de plus en plus de difficultés à identifier les facteurs affectant leur sécurité, à en évaluer l'importance et à agir au bon moment, afin que des effets collatéraux imprévus ne puissent remettre en cause l'effet principal recherché. C'est aussi un aspect de la mondialisation.

⁴ On utilise aussi le terme de «résilience» (anglais «resilience», allemand «Resilienz») pour décrire cette capacité.

3.2

Menaces et dangers

Les menaces et dangers actuels et futurs sont des éléments fondamentaux d'une politique de sécurité⁵. C'est en fonction d'eux qu'elle est conçue et ce sont eux aussi qui déterminent la conception des instruments qui garantissent sa mise en œuvre.

Dans l'analyse des menaces et des dangers, un large consensus prévaut en Suisse sur la question de savoir ce dont on a besoin pour les maîtriser⁶. Il existe également un large consensus international au sujet des principales menaces, à savoir le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et l'effondrement des structures étatiques.

Une approche systématique de la question conduit à répartir les menaces en deux groupes: celles qui affectent directement la sécurité de la Suisse et de sa population et celles qui agissent indirectement, autrement dit qui ne constituent pas une menace en soi mais renforcent une menace directe. Pour donner un exemple, le terrorisme est une menace directe, mais l'effondrement des structures étatiques une menace indirecte. Dans le deuxième cas, la sécurité de la Suisse et de sa population n'est pas menacée directement mais indirectement, à travers le terrorisme et la criminalité organisée.

Une autre réflexion invite à la prudence et à la retenue dans l'établissement de la liste des menaces et des dangers sécuritaires: tout ce dont l'État a la charge et qui a un rapport avec la sécurité ne fait pas obligatoirement partie de la politique de sécurité. Prenons par exemple la sécurité sociale: il ne viendrait à l'idée de personne de l'intégrer dans la politique de sécurité, car c'est un sujet qui ressortit à la politique sociale. L'activité gouvernementale doit être subdivisée en domaines politiques distincts et gérables, même s'il existe entre eux de nombreux liens. A cet égard, trois dangers ou problèmes sont fréquemment cités dans le contexte de la politique de sécurité: les changements climatiques, les pandémies et les migrations. Ces thèmes ont des conséquences pour la politique de sécurité, mais ils sont en premier lieu du ressort des politiques environnementale, sanitaire et migratoire.

3.2.1

Menaces et dangers directs

La première catégorie regroupe donc les menaces et les dangers qui affectent directement la sécurité de la Suisse et de sa population⁷:

Catastrophes naturelles et anthropiques et autres situations d'urgence: les catastrophes naturelles susceptibles de frapper la Suisse sont les séismes, les tempêtes, les inondations, les avalanches, la sécheresse et les feux de forêts. Pour les catastrophes

⁵ La *menace* présuppose une volonté de nuire à la Suisse ou à ses intérêts ou tout au moins le fait d'accepter la perspective d'un tel préjudice. Le *danger* ne suppose pas de volonté de provoquer des dommages (p. ex. dangers naturels et techniques).

⁶ L'Office fédéral de la protection de la population dirige une vaste étude intitulée «Risques Suisse», qui comprend aussi une évaluation des risques pour l'État, la société civile et l'économie de la Suisse.

⁷ L'ordre d'apparition des menaces et dangers ne reflète ni leur dangerosité ni leur probabilité. Il a été établi en fonction des causes: en premier apparaissent donc les menaces et les dangers derrière lesquels ne se cache aucune intention, puis ceux dont la responsabilité est imputable à des États, ensuite à des groupes non gouvernementaux et enfin à des individus.

anthropiques, on peut citer les accidents industriels du type Tchernobyl (fuites radioactives) ou Schweizerhalle (incendie chimique suivi d'une pollution du Rhin). Les spécialistes s'attendent à une augmentation de la fréquence et de l'ampleur des catastrophes naturelles en Suisse aussi, mais avec des effets probablement limités à un périmètre local ou régional. Les catastrophes anthropiques sont plus rares. En Suisse, leur probabilité a même baissé en raison des mesures de sécurité plus strictes qui ont été prises. Néanmoins, conséquence de la forte densité de construction et d'exploitation du pays, la Suisse est plus vulnérable aux catastrophes, que leur origine soit naturelle ou anthropique. Ces événements peuvent aussi avoir de graves conséquences indirectes en provoquant d'importants dommages consécutifs tels que des interruptions de l'approvisionnement énergétique, des télécommunications et des réseaux de transport.

Difficultés d'approvisionnement dues à des conflits: les conflits armés ou l'effondrement des structures étatiques peuvent avoir d'énormes répercussions sur des pays très éloignés, sans lien avec le conflit. Les conflits ou l'absence de puissance publique peuvent entraver l'approvisionnement de la Suisse en biens essentiels, par exemple en raison d'une diminution de la production consécutive aux combats ou aux déficiences de la puissance publique, ou parce que les voies de communication sont interrompues ou devenues trop dangereuses. Cela peut se produire sans qu'il y ait une intention de nuire à la Suisse, à sa population ou aux entreprises helvétiques. La tendance qui consiste à réduire les stocks au strict minimum pour des questions de coûts accroît la vulnérabilité à ce type de situations. Ce phénomène est toutefois partiellement compensé par la multiplication d'accords internationaux plus contraignants.

Attaque militaire: par attaque militaire, il faut comprendre l'usage de la force par des armées étrangères contre le territoire ou l'espace aérien de la Suisse. Les moyens utilisés à cette intention peuvent être des armes dites conventionnelles, mais aussi des armes de destruction massive (c'est-à-dire des armes nucléaires, biologiques ou chimiques). En ce qui concerne l'avenir, il faut relever en particulier deux possibilités:

- La question portant sur les moyens avec lesquels les attaques militaires seront menées à l'avenir doit rester ouverte. Il est imaginable que les moyens lourds utilisés par les armées actuelles tels que les chars, l'artillerie et les avions de combats classiques voient leur importance diminuer s'il s'avère possible, grâce aux développements technologiques, d'atteindre le même but de manière plus efficace ou en prenant moins de risques. A l'inverse, les engins guidés de moyenne et longue portée peuvent devenir la principale menace militaire pour la Suisse. Ces évolutions doivent être suivies avec attention. Si elle entend conserver son efficacité, la défense doit s'adapter à la menace.
- Il faut s'attendre à voir des armes qui, aujourd'hui, sont uniquement à la disposition des forces armées proprement dites, tomber entre les mains de groupes terroristes. C'est d'ailleurs déjà le cas pour les engins guidés sol-air. Une telle évolution est moins probable en revanche dans le cas de systèmes d'armes nécessitant une infrastructure plus importante. L'usage de missiles modernes à moyenne et longue portée est pratiquement impossible sans l'accord de l'État à partir duquel ces missiles seraient tirés. Il en va de même pour les avions de combat ou les missiles de croisière (le recours à des bateaux est envisageable, mais il serait difficile d'installer à bord des systè-

mes de grandes dimensions sans attirer l'attention). On ne saurait toutefois exclure que des armes à longue portée tombent aux mains de groupements terroristes qui les engagent ou les utilisent comme moyens de pression. A cet égard, il faut tenir compte du fait que la Suisse livrée à elle-même n'aurait aucun moyen de se défendre efficacement contre de telles armes; en l'occurrence, la seule défense efficace passerait par la coopération internationale.

Pour toutes ces raisons, la définition de l'attaque militaire doit régulièrement faire l'objet d'une nouvelle évaluation. Il peut s'avérer nécessaire de régler l'emploi de moyens militaires dans l'optique de l'utilisation éventuelle par des groupes terroristes ou d'autres groupements non gouvernementaux d'armes qui étaient jusqu'ici réservées aux armées étatiques.

La probabilité d'une menace militaire, qu'elle soit dirigée directement contre la Suisse ou qu'elle soit la conséquence de conflits armés internes ou entre d'autres États, est actuellement très faible. Personne ne s'attend à ce que des États proches de la Suisse l'attaquent militairement. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aucun conflit dans les relations avec ces États. Il existe très certainement des divergences de vues entre la Suisse et d'autres pays de la région, mais aucune des parties n'envisage le recours à la force armée comme une option, même hypothétique, pour parvenir à ses fins. Il y a différentes appréciations de la menace à moyen et long terme d'une attaque militaire. Que la guerre russo-géorgienne de l'été 2008 indique un renversement de tendance est plutôt incertain, car elle a été provoquée par des facteurs éminemment locaux et suite à un nombre sans précédent d'erreurs d'appréciation. Le Conseil fédéral considère ainsi que la probabilité d'une attaque militaire contre la Suisse dans un avenir prévisible est faible. Néanmoins, vu les énormes conséquences potentielles de cette menace, elle ne doit en aucun cas être ignorée.

Contrainte économique: tant que les échanges entre la Suisse et l'étranger se fondent sur des critères économiques, la politique de sécurité n'a pas à s'en mêler. Mais lorsque des flux de marchandises ou de capitaux sont manipulés aux fins d'une politique de puissance, cela devient aussi son affaire. On dispose de quelques exemples dans le domaine énergétique, de la crise pétrolière de 1973 aux récentes interruptions des livraisons de gaz en Europe de l'Est. A court terme, des tentatives d'intimidation de cette nature peuvent avoir les mêmes effets que les perturbations de l'approvisionnement dues à des conflits auxquels la Suisse n'est pas partie. La menace, et par conséquent le rapport avec la politique de sécurité, serait toutefois plus grande si les mesures de contrainte étaient dirigées explicitement contre la Suisse et si l'interruption des livraisons devait durer plus longtemps. Il est en outre possible que l'approvisionnement énergétique ne soit pas le seul moyen de pression utilisé et que parallèlement d'autres secteurs économiques subissent des pressions massives de la part d'États étrangers poursuivant des objectifs politico-militaires ou économiques.

Activités de renseignement prohibées: l'espionnage est en recrudescence depuis quelques années. Des services de renseignements étrangers sont actifs en Suisse ou agissent contre des intérêts suisses à l'étranger. Ce phénomène est aussi dû au fait que de nombreuses institutions internationales ont leur siège en Suisse. Quelques communautés étrangères sont ainsi approchées par leur État d'origine dans ce but. La Suisse, avec ses activités économiques et de recherche développées, est une place privilégiée pour l'espionnage économique, lequel est aussi pratiqué par des entités gouvernementales à l'aide de moyens électroniques. Récemment, les réseaux de

plusieurs administrations et d'entreprises d'armement helvétiques ont été attaqués, la plupart du temps sans succès. Les activités de renseignement prohibées vont demeurer un problème.

Attaques contre l'infrastructure informatique et l'infrastructure de communication: l'information est un bien dont la valeur ne cesse de croître. Elle est traitée, transportée et enregistrée au moyen de systèmes informatiques et de systèmes de communication. L'économie, les transports, l'approvisionnement, les télécommunications et l'administration dépendent du bon fonctionnement de toute une infrastructure constituée d'un réseau d'installations électroniques (ordinateurs, serveurs, lignes télécoms). Or cette infrastructure est vulnérable. Des actes tels que la manipulation, la destruction ou le détournement d'informations peuvent être le fait d'auteurs divers aux motivations des plus variées: des délinquants isolés comme les pirates informatiques sans dessein d'enrichissement aux organisations criminelles agissant à des fins de chantage en passant par les criminels économiques, sans parler des activités d'espionnage étatique ou encore des projets terroristes visant à perturber ou à déstabiliser un État ou une société. Les attaques contre l'infrastructure informatique et l'infrastructure de communication sont intéressantes, car l'auteur peut commettre son forfait à grande distance, à peu de frais et avec un faible risque d'être identifié. Pour cette raison, ces infrastructures sont en permanence soumises à des menaces et à des risques et ce non seulement en période de crise. La Suisse ne dispose actuellement d'aucune mesure globale pour lutter contre les attaques visant l'infrastructure informatique et l'infrastructure de communication. Il est probable qu'à l'avenir le nombre et la portée des attaques et activités criminelles de ce type augmentent encore; elles pourraient même devenir la forme classique de conflits interétatiques. Le Conseil fédéral accorde une grande importance à la protection de l'infrastructure informatique et va élaborer une stratégie de lutte contre ce type d'agressions, stratégie qui comprendra des mesures efficaces contre l'espionnage, contre l'acquisition et l'usage abusif de données ainsi que contre les attaques contre nos propres réseaux.

Terrorisme: on entend par terrorisme les attentats visant des personnes ou des biens, qui sont exécutés par des groupes non gouvernementaux pour des raisons idéologiques ou politiques. Le risque d'attentats terroristes à connotation ethnique ou nationaliste en Suisse a régressé au cours des dernières années. En revanche le djihadisme, courant islamiste présent dans le monde entier, dont se réclament aussi les terroristes d'Al-Qaïda, a pris de l'importance. Jusqu'à présent, la Suisse et les intérêts de la Suisse à l'étranger n'ont pas été la cible directe d'attentats djihadistes, mais le pays se trouve tout de même au cœur de la zone à risque ouest-européenne et, comme d'autres pays européens, elle est considérée comme un ennemi dans la propagande djihadiste. Bien qu'elle ne soit toujours pas considérée comme une cible d'attentat privilégiée du terrorisme islamiste, la Suisse pourrait être utilisée à son insu comme base d'activités terroristes ou devenir elle-même une cible du djihadisme. Il n'existe cependant pas de mesures de lutte efficaces sans restrictions simultanées des droits individuels ou sans entrave du fonctionnement de la société civile et de l'économie. Des précautions particulières s'imposent donc lors de la pesée d'intérêt des mesures de lutte contre le terrorisme.

Extrémisme violent: on entend par extrémisme violent l'activisme d'organisations dont les protagonistes nient la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit et commettent ou approuvent des actes de violence. D'ailleurs, il est parfois difficile de faire la part des choses avec le terrorisme. Toute activité extrémiste recèle un potentiel de violence et met en péril la sécurité. Il convient donc d'identifier et de neutra-

liser rapidement les actions potentiellement violentes des organisations extrémistes. Des groupes extrémistes étrangers utilisent aussi certains espaces de liberté pour leur propagande et pour des collectes de fonds. La menace d'un extrémisme indépendant d'autres États et déconnecté des groupes étrangers est relativement insignifiante pour la Suisse par rapport aux autres menaces citées ici.

Criminalité organisée: le crime organisé agit à l'échelle planétaire et peut constituer une menace sérieuse pour la société civile, l'État et l'économie. En s'immiscant dans la vie économique par le biais du blanchiment d'argent et de la corruption, il peut affaiblir la stabilité économique et sociale du pays. L'État, sa politique économique de même que sa police et ses autorités judiciaires peuvent être la cible d'infiltrations. Les groupes criminels, qui travaillent parfois en réseau, ont pour activités principales le trafic de drogue, la traite des êtres humains, le trafic d'armes, la corruption, l'extorsion et le chantage, le blanchiment d'argent; ils ont aussi des liens avec des groupes terroristes et avec des services de renseignements étrangers. Jusqu'ici en Suisse, le crime organisé n'a pas pris de proportions significatives pour la politique de sécurité. Il faut toutefois rester vigilant et lutter contre ce phénomène.

Infractions contre la vie et l'intégrité corporelle: la protection contre ces infractions est l'une des plus anciennes et des plus élémentaires tâches confiées à l'État. Elle est en même temps la condition du bon fonctionnement de l'État, de l'économie et de la société civile. L'État a le monopole de la puissance publique et doit à ce titre garantir l'intégrité physique de sa population en prévenant ou en punissant les crimes violents comme l'assassinat et le meurtre. Contrairement à d'autres menaces et dangers sécuritaires, les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle ne sont pas des risques latents mais font partie de la réalité quotidienne. Par conséquent, leur prévention et leur condamnation sont des tâches permanentes. La sécurité de la population doit être quotidiennement garantie. Cette mission incombe en priorité aux corps de police cantonaux et communaux. La fréquence des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle commises en Suisse ne constitue pas un risque existentiel pour le fonctionnement de l'État, mais elle influence plus directement et plus fortement que tout autre risque le sentiment de sécurité de la population.

3.2.2 Menaces et dangers indirects

Cette catégorie regroupe les menaces et les dangers qui agissent indirectement sur la sécurité de la Suisse et de sa population.

Prolifération des armes de destruction massive et des vecteurs à longue portée: au moins neuf États détiennent des armes nucléaires et deux autres sont soupçonnés de vouloir s'en doter ou ont déclaré l'avoir fait. De nombreux États disposeraient par ailleurs de la technologie qui leur permettrait de fabriquer des armes nucléaires en l'espace de quelques années en cas de dégradation drastique de leur situation sécuritaire. De la matière fissile tombée entre les mains de terroristes pourrait être utilisée pour fabriquer des bombes dites sales. Les armes biologiques et chimiques sont également très convoitées et des missiles balistiques peuvent être lancés par un nombre croissant de pays sur des distances toujours plus grandes. La Suisse doit exercer un contrôle strict sur les technologies nucléaires développées dans le pays.

Effondrement des structures étatiques: des régions entières du globe, en particulier au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie centrale, souffrent d'un affaiblissement ou

du démembrement de la puissance publique, d'une situation de non-droit et de conflits. Ces situations inhibent le développement économique, génèrent des flux de réfugiés et une migration incontrôlée et favorisent le crime organisé, les trafics en tous genres, le terrorisme et la prolifération des armes. Ce sont ces phénomènes qui font de l'effondrement des structures étatiques et des États défaillants un problème de sécurité, et leurs effets se font sentir loin à la ronde, jusqu'en Suisse.

Problèmes migratoires: les migrations en tant que telles ne ressortissent pas à la politique de sécurité. Il serait en effet faux et inacceptable de les qualifier globalement de danger ou de menace. Elles présentent cependant plusieurs liens avec la politique de sécurité: un afflux soudain de réfugiés⁸ peut surcharger les structures d'accueil et d'enregistrement et nécessiter une intervention de l'armée, de la protection civile et du service civil pour assurer leur prise en charge. Une forte augmentation des franchissements illégaux de la frontière peut entraîner l'introduction de contrôles frontaliers systématiques et le recours forcé à l'armée en renfort aux gardes-frontière. Lorsque des groupes de compatriotes se concentrent dans certaines parties du territoire, il existe un risque de ghettoïsation qui peut peser sur la sécurité publique. Les particularités culturelles et les difficultés d'intégration peuvent aussi polariser la politique intérieure. Enfin, l'activisme politique de certains groupes ethniques étrangers peut peser sur les relations entre la Suisse et leur pays d'origine.

Changements climatiques: d'une manière générale, le processus de changement climatique n'est aujourd'hui plus contesté. En revanche, on ne s'accorde ni sur l'ampleur ni sur la vitesse de ce processus, ni sur l'influence directe de l'homme sur son évolution. Pour ce qui est de la Suisse, les changements climatiques induisent une augmentation du risque de catastrophes naturelles. Les craintes selon lesquelles la Suisse ou d'autres régions alpines pourraient être convoitées pour leurs réserves d'eau ne sont pas très réalistes à long terme, car une attaque devrait être menée par un État voisin – ou au moins en transitant par l'un d'eux. De plus, la distance qui sépare la Suisse des régions pouvant souffrir de sécheresse est trop grande et rendrait le transport de l'eau très onéreux. Sur le plan international, les changements climatiques attisent les conflits liés aux ressources, font disparaître des territoires agricoles et des surfaces d'habitat et affaiblissent les structures gouvernementales. Ces phénomènes favorisent quant à eux la radicalisation des positions politiques et les rivalités internationales sur l'asymétrie des sacrifices consentis pour combattre les changements climatiques; ils sont également à l'origine de mouvements migratoires. Les changements climatiques et l'engagement de la Suisse pour réduire et ralentir le réchauffement de la planète et pour atténuer ses conséquences sont avant tout du ressort de la politique environnementale.

Pandémies: les pandémies mettent directement en danger la santé de la population et sont une réalité récurrente (récemment: SRAS, grippe aviaire, grippe porcine). Traditionnellement, la gestion de la lutte contre les pandémies n'incombe pas à la politique de sécurité mais à la politique sanitaire, et il est judicieux de s'en tenir à cette répartition dans l'intérêt de l'efficacité et de l'efficience des mesures prises. Les pandémies peuvent toutefois entraver le bon fonctionnement de l'État, de l'économie et de la société civile au point de rendre indispensable une intervention de l'armée, de la protection civile ou du service civil.

⁸ Les réfugiés constituent une catégorie spéciale de migrants; ils sont victimes d'une migration forcée.

L'*évolution démographique* (croissance mondiale de la population et surtout, comparée à l'Europe et à l'Amérique du Nord, la part disproportionnée de la population jeune dans de nombreux pays d'Afrique et d'Asie et l'absence de perspectives économiques dans ces pays) et la *raréfaction des ressources* (manque de nourriture, d'eau et d'énergie) sont souvent mentionnées parmi les menaces et les dangers sécuritaires. Ces deux phénomènes ne constituent pas non plus des menaces directes pour la sécurité de la Suisse. Ils peuvent toutefois avoir des répercussions indirectes – quoique dans les deux cas, il soit difficile d'estimer dans quelle mesure ils peuvent devenir des problèmes d'ordre sécuritaire, en particulier pour notre pays. Les conséquences de l'évolution démographique, si tant est qu'elle en ait, sont comparables à celles des changements climatiques et se traduisent sur la sécurité de la Suisse par l'accroissement du chômage et l'absence de perspectives, qui sont des substrats du radicalisme et de l'émigration. S'agissant de la raréfaction des ressources, les pénuries alimentaire et en eau reflètent davantage, tout au moins dans les conditions climatiques actuelles, les inégalités de répartition des ressources plutôt que l'épuisement du potentiel naturel et technique⁹. Le phénomène est similaire en ce qui concerne l'énergie: si l'utilisation des énergies fossiles va certes globalement continuer d'augmenter, les technologies et l'efficacité dans ce domaine se développent aussi en parallèle. En cas de pénurie des énergies fossiles, la Suisse subirait avant tout des hausses de prix, mais grâce à son pouvoir d'achat, son approvisionnement ne serait guère menacé. Cela étant, un événement politique, un conflit ou un autre incident survenant dans un pays fournisseur ou de transit pourrait aussi entraîner une pénurie d'approvisionnement en Suisse.

3.2.3 Attribution à la politique de sécurité

Le tableau suivant illustre dans quelle mesure les menaces et dangers qui ont été décrits précédemment font partie de la politique de sécurité:

Menaces et dangers directs

Catastrophes naturelles et anthropiques et situations d'urgence	secteur-clé de la politique de sécurité
Difficultés d'approvisionnement dues à des conflits	politique de sécurité à partir d'un niveau donné
Attaque militaire	secteur-clé de la politique de sécurité
Contrainte économique	politique de sécurité à partir d'un niveau donné
Attaques contre l'infrastructure informatique	politique de sécurité à partir d'un niveau donné
Activités de renseignement prohibées	secteur-clé de la politique de sécurité
Terrorisme (politique, acteurs civils)	secteur-clé de la politique de sécurité
Extrémisme violent	secteur-clé de la politique de sécurité
Criminalité organisée	secteur-clé de la politique de sécurité
Infractions contre la vie et l'intégrité corporelle	secteur-clé de la politique de sécurité

⁹ L'hypothèse selon laquelle la Terre ne pourrait plus nourrir la population mondiale est, du moins actuellement, sans fondement.

Menaces et dangers indirects

Prolifération des armes de destruction massive et des vecteurs à longue portée	renforce les menaces directes de terrorisme et d'attaque militaire
Effondrement des structures étatiques États défaillants)	favorise l'émergence du terrorisme, de la criminalité organisée et de la prolifération
Problèmes migratoires (du ressort de la politique des étrangers)	peuvent nécessiter l'intervention de l'armée, de la protection civile et du service civil et peser sur la sécurité publique et sur les relations diplomatiques
Changements climatiques (du ressort de la politique de l'environnement)	provoque une augmentation des catastrophes naturelles et une intensification des conflits
Pandémies (du ressort de la politique de la santé)	peuvent nécessiter l'intervention de l'armée, de la protection civile et du service civil

3.3 Vulnérabilité de la Suisse

On peut aussi aborder différemment la question des dangers qui menacent la Suisse sur le plan de la politique de sécurité, à savoir en se demandant comment et où la Suisse pourrait être touchée de manière particulièrement sensible par une menace ou un danger ou une combinaison des deux. Au lieu d'envisager des menaces ou des dangers, on se penche en l'occurrence sur la fragilité et la vulnérabilité potentielle de la Suisse. Une telle démarche n'est pas fondamentalement différente de l'analyse conventionnelle des menaces et des dangers et elle ne conduit pas non plus nécessairement à des résultats différents ou meilleurs. La mise en évidence des vulnérabilités peut cependant aider à mieux illustrer les menaces et les dangers de même que leurs conséquences possibles sur l'État et la société, en raison aussi du fait que la description habituelle de la situation à un moment donné ne peut que rester vague et abstraite vu la grande diversité des menaces et des protagonistes.

L'urbanisation de la société est un facteur d'accroissement de la vulnérabilité. Cette tendance va encore se renforcer. La forme de menace la plus extrême et la plus étendue qui pèse sur un État, une attaque militaire par un autre État, a perdu de son importance, tandis que les possibilités d'entraver d'une autre façon le fonctionnement des États et de leur société sont devenues plus grandes et plus diverses, en raison de la globalisation et de l'interconnexion croissante de l'économie, de la société mais surtout de la technologie. Si les avancées technologiques offrent de nombreux avantages, elles accroissent aussi la dépendance et la vulnérabilité aux pannes.

Le fonctionnement de l'État, de l'économie et de la société dépend d'un ensemble d'infrastructures vitales, comme l'approvisionnement en énergie, les connexions informatiques ou les moyens de transport, qui garantissent le flux continu d'informations, d'énergie, de marchandises et de personnes. Des perturbations ou des pannes de longue durée ou à grande échelle de ces infrastructures *critiques* peuvent avoir de graves conséquences sur le fonctionnement de l'État, de l'économie et de la société. Le maintien, la protection et, en cas de perturbations ou de pannes, la remise

en service la plus rapide possible des infrastructures critiques est de ce fait devenu une préoccupation importante des autorités¹⁰.

Il existe différents types d'infrastructures critiques particulièrement vulnérables aux influences les plus diverses. Certaines infrastructures critiques sont spécialement exposées aux influences *physiques* comme des attaques ou des attentats perpétrés avec des moyens physiques (p. ex. le terrorisme). En font notamment partie:

- les infrastructures de transport comme les aéroports, les gares, les lignes de chemin de fer, les transversales, les tunnels et les ponts;
- les installations de production, de stockage et de distribution d'énergie comme les centrales nucléaires, hydrauliques, les barrages ou les réseaux à haute tension;
- les installations de télécommunication et les émetteurs, p. ex. de radio, de télévision.

Certaines infrastructures critiques sont spécialement exposées aux influences *électroniques* comme des attaques de *hackers* ou des cyberattaques:

- les centres de calcul et les systèmes de serveurs;
- les systèmes servant aux opérations financières électroniques;
- les installations de pilotage des moyens de transport (pour le réseau ferroviaire, les routes et l'espace aérien);
- les réseaux de distribution d'électricité;
- les réseaux de télécommunication comportant des possibilités d'accès à des données sensibles;
- les grands centres logistiques (pour le stockage et la distribution de biens importants).

Les infrastructures critiques ne sont pas les seuls points vulnérables de la Suisse. Il en existe d'autres qui peuvent avoir des conséquences tout aussi graves et dont la Suisse et sa politique de sécurité doivent aussi se préoccuper. La Suisse, pays au réseau économique dense mais pauvre en matières premières, est d'une manière générale dépendante de l'accès aux matières premières et aux denrées alimentaires et d'un accès libre aux marchés internationaux. Elle est de ce fait tout spécialement exposée à la *pression ou à la contrainte* dans le domaine des moyens économiques. Si elle se voit refuser volontairement et de manière ciblée l'accès aux matières premières ou aux fournisseurs d'énergie mais aussi aux grands marchés de l'importation et de l'exportation ou si leur accès n'est plus garanti pour une période prolongée, même en raison d'événements totalement étrangers à notre pays,

¹⁰ La capacité de résistance et de réactivation de telles infrastructures critiques se décrit aussi par le terme de *résilience*. C'est le devoir de l'Etat de renforcer la résilience en collaboration avec des exploitants privés, afin d'assurer le fonctionnement des infrastructures critiques, aussi bien en temps normal qu'en cas de pannes ou de perturbations. Cette tâche non seulement inclut des mesures de protection des infrastructures, mais elle commence déjà au moment de leur planification, de leur construction et pendant leur exploitation quotidienne. En 2009, dans sa stratégie générale pour la protection des infrastructures critiques, le Conseil fédéral a expliqué que l'Etat et l'économie doivent intensifier leurs efforts pour renforcer la capacité de résistance et de réactivation des infrastructures critiques.

l'approvisionnement et avec lui la prospérité économique de la Suisse peuvent en être considérablement affectés.

On pourrait allonger encore la liste des vulnérabilités potentielles, mais prétendre à l'exhaustivité relève presque de l'impossible. Ce serait en fin de compte au détriment de la clarté et peu souhaitable du point de vue de la politique de sécurité. La raison d'être de la présentation ci-dessus est seulement de montrer les vulnérabilités particulièrement marquées dans la situation actuelle et de donner ainsi, en plus de la représentation traditionnelle des menaces et des dangers, un tableau plus complet des dangers qui peuvent peser sur notre pays. Il faut en outre préciser que, comme pour les menaces et les dangers, tous les points vulnérables ne concernent pas nécessairement la politique de sécurité. Certains d'entre eux dont la probabilité et le potentiel de dommages sont également considérables relèvent de la responsabilité d'autres domaines politiques. On peut citer notamment la vulnérabilité économique, telle qu'elle s'est manifestée lors de la crise bancaire et financière, ou la vulnérabilité de la santé publique avec les pandémies (grippe H₁N₁, SRAS). Dans de tels cas, la politique de sécurité n'a généralement aucun rôle à jouer, elle ne dispose pas des instruments nécessaires à cet effet. Elle doit s'occuper en premier lieu des vulnérabilités qui sont mises à profit pour porter préjudice à la Suisse et dans un but précis ou qui sont dues à des catastrophes naturelles ou anthropiques.

3.4 Contexte régional et organisations importantes en matière de politique de sécurité

La Suisse jouit d'un climat sécuritaire favorable: ses voisins sont des États amis dont elle ne doit craindre aucun recours à la violence militaire – même s'il peut exister des divergences d'intérêts sur certaines questions – et avec lesquels elle collabore étroitement, y compris dans le domaine de la politique de sécurité. Ses voisins sont entourés d'États démocratiques fortement intégrés sur les plans économique et politique. Cette position en plein cœur de l'une des régions les plus stables du monde est un facteur essentiel pour la sécurité de la Suisse.

Les deux organisations de sécurité les plus importantes d'Europe, l'*Union européenne (UE)* et l'*OTAN*, ont considérablement évolué au cours des dix dernières années. Globalement, les changements sont nombreux et vont parfois dans des directions opposées.

vers les flux migratoires et la criminalité organisée. Les interventions dans les régions en crise peuvent aussi faire augmenter le risque d'attentats en Europe. En conclusion, les zones périphériques de l'OTAN et de l'UE sont plus exposées aux risques de crises et de conflits que par le passé.

Capacités militaires théoriques et restrictions effectives:

- A priori, les capacités d'intervention de l'UE et de l'OTAN se sont accrues. Les deux organisations ont développé leurs instruments militaires – et civils pour l'UE – afin d'intervenir dans les régions de crises. Elles ont aussi lancé plusieurs opérations de pacification et de reconstruction. Les armées de nombreux États européens sont axées sur la constitution de forces d'intervention plus petites et flexibles pouvant être déployées à distance, aux dépens de la défense territoriale contre une attaque conventionnelle.
- Mais on a aussi pu observer que l'UE ne peut mener que des interventions militaires de faible ampleur et que certains États ont des intérêts nationaux et des priorités historiques qui ne sont pas partagés par tous les membres de l'organisation. Au sein de l'OTAN, les poids lourds ont privilégié la voie unilatérale et misé – du moins aussi longtemps que l'intervention semblait bien se passer – sur les «coalitions de volontaires» afin de s'épargner de fastidieux processus décisionnels.

Organisation civile avec des ambitions militaires et vice-versa

- Dès leur origine et pendant les premières décennies de leur existence, l'UE et l'OTAN ont été fermement ancrées et ont évolué chacune dans leur domaine spécifique. L'UE puise ainsi ses racines dans une volonté de développement économique, même si elle a été conçue dès sa création comme un grand projet de paix paneuropéen. L'OTAN est une alliance défensive conclue à l'époque entre les États-Unis, le Canada et des États d'Europe de l'Ouest pour répondre à la menace soviétique.
- Mais on constate aussi que l'UE est de plus en plus engagée dans la politique de sécurité. Elle mène des opérations de promotion de la paix et la coopération interne, c'est-à-dire entre les États membres, se développe entre les autorités de police, les autorités judiciaires et les services de renseignement. Dans les années 90, l'OTAN a commencé à conduire des interventions de promotion de la paix sur mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies, et elle s'occupe aujourd'hui de plus en plus de menaces non militaires.

Force est de constater que l'UE et l'OTAN sont aujourd'hui les organisations de politique de sécurité les plus importantes en Europe et que leur action renforce aussi la sécurité de la Suisse. Pendant la Guerre froide, ce rôle incombait essentiellement à l'OTAN, mais depuis un certain temps, l'UE occupe plus le devant de la scène. Depuis 2003, elle a évolué pour devenir un des acteurs les plus importants dans le domaine de la promotion de la paix. Entre-temps, elle a participé à de nombreux engagements civils et militaires de promotion de la paix, aussi bien en Europe que dans d'autres régions du globe. La Suisse a participé à un grand nombre de ces opérations et continue à le faire. Jusqu'à présent, elle a chaque fois conclu un accord particulier avec l'Union européenne pour prendre part à ces engagements de promotion de la paix. Un accord-cadre réglant les conditions de la participation à de telles missions aurait l'avantage de remplacer les nombreux accords particuliers. En outre,

il réglerait les modalités de principe valables pour toutes les futures participations de la Suisse à des engagements civils et militaires de promotion de la paix sous l'égide de l'Union européenne.

En fondant le *Partenariat pour la paix (PPP)* en 1994, l'OTAN et ses États membres ont créé un instrument de coopération spécifique institutionnalisant la collaboration et la consultation entre l'OTAN, ses membres et les États tiers. Le PPP a ainsi contribué à améliorer les compétences en matière de collaboration lors des actions militaires de promotion de la paix. Il a aussi favorisé la mutation sécuritaire et militaire de nombreux États d'Europe centrale, du Sud et de l'Est. Près de la moitié des quelque 30 États non-membres de l'OTAN qui ont pris part au PPP ont entretemps adhéré à l'alliance, ce qui tend aussi à affaiblir le poids du PPP – du moins dans l'optique de l'OTAN. D'autant que les relations entre l'OTAN et la Russie et l'Ukraine sont réglées au sein d'entités distinctes. La Suisse participe au PPP depuis 1996 et a indiqué clairement dès le départ qu'elle n'y voyait en aucun cas une anti-chambre de l'OTAN. Cette appréciation reste d'actualité: une adhésion de la Suisse à l'OTAN n'est pas à l'ordre du jour.

L'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)* a perdu en visibilité depuis que l'UE et l'OTAN ont entamé leur processus d'élargissement. Cette institution joue toujours un rôle dans certaines «niches» comme l'envoi de missions d'accompagnement et d'observation des processus de démocratisation ainsi que de missions d'observation des processus électoraux. Elle demeure également présente dans certaines régions en conflit. L'OSCE est cependant moins essentielle à la sécurité européenne aujourd'hui qu'il y a dix ans.

A l'échelle mondiale, les *Nations Unies* sont l'organisation de politique de sécurité la plus importante. Seul son Conseil de sécurité peut justifier un recours à la force militaire pour des raisons autres que celles visant à assurer sa propre défense. Le Conseil de sécurité reste toutefois paralysé face aux questions importantes qui concernent les intérêts des puissances ayant le droit de veto. Des États tels que la Russie et la Chine renforcent la défense de leurs intérêts tandis que les États-Unis ont contribué à affaiblir le principe de sécurité collective par des actions unilatérales sans mandat du Conseil de sécurité. Les Nations Unies restent cependant l'organisation de référence pour la sécurité et la paix dans le monde comme pour les opérations humanitaires et la coopération pour le développement, ne serait-ce que parce qu'elles n'ont aucun équivalent dans le monde. L'ONU et ses États membres s'efforcent de promouvoir le dialogue et de prévenir les crises par la médiation et les bons offices lors des conflits. Depuis les premières opérations de promotion de la paix de l'ONU en 1948, il y en a eu plus de 60. Actuellement, plus de 100 000 personnes participent à plus de quinze opérations dans le monde. L'ONU revêt une importance particulière pour la Suisse car elle en est membre et peut donc y défendre son point de vue, ce qui n'est pas possible au sein de l'UE et de l'OTAN. En outre, elle a un grand intérêt à ce que, dans les relations internationales, le droit l'emporte sur la puissance économique et militaire.

4 Stratégie

4.1 Orientation fondamentale

La stratégie en matière de politique de sécurité doit remplir trois conditions fondamentales: premièrement, cerner les menaces et dangers actuels et ceux qui se dessinent et leur répondre efficacement; deuxièmement, être réalisable avec les ressources de la Suisse (ou le modèle de ressources adopté par les autorités politiques); et, troisièmement, reposer sur un large consensus.

La stratégie en matière de politique de sécurité d'un État devrait en outre se caractériser par la continuité tant qu'une modification drastique du contexte ou un événement décisif n'exige pas un *changement* de cap. Or la Suisse n'a aucune raison de s'écarter radicalement des lignes directrices de sa politique de sécurité actuelle et, dans le cadre des ressources disponibles, il n'existe pas non plus d'alternative radicale qui se justifie face aux menaces. A la lumière des changements intervenus durant la dernière décennie, il est en revanche parfaitement approprié de *rectifier* le tir.

La stratégie peut se définir de la façon suivante:

Il faut constituer un réseau national de sécurité grâce à une interaction efficiente et efficace des moyens de la politique de sécurité à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes, et de coopérer avec d'autres États afin de prévenir, contrer et maîtriser des menaces et dangers actuels ou déjà identifiables ou se dessinant pour l'avenir.

Cette approche reflète à la fois le fédéralisme et la neutralité, la volonté d'assurer soi-même sa sécurité, mais aussi la conscience du fait que seule la coopération permet une gestion efficace et efficiente de nombre de menaces et dangers. *La coopération* – tant au plan national qu'avec d'autres États – est indispensable pour créer et garantir la sécurité. Elle ne doit cependant pas conduire à un relâchement des propres efforts.

4.2 Domaines de sécurité et tâches fondamentales

Les menaces et les dangers ne se laissent pas circonscrire par des limites territoriales ou organisationnelles. Une stricte séparation entre la sécurité intérieure et extérieure ne contribuerait ni à la compréhension des menaces et des risques ni à leur maîtrise dans une approche coordonnée et en réseau incluant le partage des tâches. Une classification différente, en quatre domaines de sécurité, est plus utile afin de clarifier l'attribution des tâches et des compétences et d'améliorer, de mettre en adéquation et de développer les compétences et les capacités des partenaires en vue de prévenir et de maîtriser les événements.

Domaines de sécurité et tâches fondamentales¹¹

Domaine de sécurité	Tâches fondamentales
a. Prévention policière des menaces, protection de l'État et poursuite pénale	<ul style="list-style-type: none">– Maintien de la sécurité et de l'ordre public– Protection de l'ordre juridique démocratique– Tâches de protection de droit international public– Protection des infrastructures critiques– Sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien
b. Prévention, prévoyance et maîtrise des catastrophes naturelles et anthropiques	<ul style="list-style-type: none">– Mesures de prévention et mesures prévisionnelles– Transmission de l'alerte et de l'alarme aux autorités et à la population– Protection de la population et de ses conditions d'existence– Sauvetage, assistance et première remise en état de l'infrastructure de base– Garantie d'un service minimal des infrastructures critiques– Garantie de l'approvisionnement en biens stratégiques
c. Défense contre une attaque militaire	<ul style="list-style-type: none">– Empêcher et repousser une attaque militaire– Défense de l'espace aérien– Rétablissement de l'intégrité territoriale
d. Sauvegarde des intérêts de la Suisse à l'étranger et contribution à la gestion internationale des crises	<ul style="list-style-type: none">– Sauvegarde des intérêts de la Suisse– Protection des ressortissants suisses à l'étranger– Aide humanitaire en cas de guerres et de catastrophes– Mesures de promotion de la paix et de la confiance

Les cantons et les communes ont la compétence première du maintien de la sécurité publique au quotidien et de la prévention et de la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence (a, b). La Confédération assume les tâches qui concernent la sécurité de la Suisse et de ses institutions en général ou à l'étranger (c, d). Elle se charge aussi de certaines tâches dans les domaines a et b et soutient les cantons à titre subsidiaire, lorsque leurs moyens ne sont plus suffisants. Mais on peut aussi imaginer des événements dont la maîtrise et la gestion ne seraient déterminées entre la Confédération et le canton que dans un cas concret et seraient attribuées à la partie la mieux à même d'intervenir. Les pouvoirs exécutifs de la Confédération et des cantons sont conscients de leur responsabilité politique commune en dépit du partage des compétences: la politique de sécurité est l'affaire de la Confédération *et* des cantons.

4.3 Composantes principales de la stratégie

Les deux composantes principales au service de la stratégie en matière de politique de sécurité de la Suisse, continuent d'être la collaboration de la Confédération, des cantons, des communes et des tiers sur le territoire suisse et avec les régions étran-

¹¹ Un tableau plus développé qui montre aussi les instruments engagés en priorité pour tel ou tel domaine de sécurité, figure à l'annexe 2 du présent rapport.

gères¹² limitrophes ainsi que la collaboration avec d'autres États et des organisations internationales. La stratégie adoptée jusqu'à présent de coopération par la sécurité continue donc de constituer la stratégie fondamentale de la politique suisse de sécurité.

4.3.1 Collaboration intérieure: réseau national de sécurité

Lors d'importants événements¹³ pour la politique de sécurité et de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence¹⁴, la Confédération et les cantons ont fait l'expérience que des solutions cohérentes communes sont nécessaires, tout comme l'assistance internationale dans bien des cas. Ils veulent désormais instituer en Suisse et avec les régions étrangères limitrophes, le principe d'un réseau de sécurité sous la forme du *réseau national de sécurité (RNS)*.

Ce réseau unifie et coordonne les prestations fournies par l'ensemble des acteurs nationaux pour la sécurité (en particulier également l'aide provenant de l'étranger), de telle sorte que la Suisse puisse réagir, tant sur son territoire que dans les régions étrangères limitrophes, en temps utile, de façon souple, globale et efficace, à des menaces et des dangers mettant en péril sa sécurité. Cette conception, esquissée dans le rapport 2000 sur la politique de sécurité (RAPOLSEC 2000), de coopération nationale générale et souple en Suisse, doit être développée et réalisée.

4.3.1.1 Partenaires dans le réseau national de sécurité

Les principaux partenaires dans le RNS sont la Confédération et les cantons avec leurs ressources. Ils portent la responsabilité politique de l'engagement et disposent des moyens, des organes et des infrastructures de conduite nécessaires pour accomplir leur tâche. Les communes, en particulier les grandes villes, sont également partenaires, ainsi que des fournisseurs de prestations privés¹⁵ et les autorités des régions étrangères limitrophes, en vertu de traités bilatéraux.

Les cantons et les communes ont la compétence première du maintien de l'ordre public et de la sécurité quotidienne ainsi que de la maîtrise des actes de violence, des catastrophes et des situations d'urgence. Ils sont en règle générale les premiers à être sollicités, tant dans le cadre de l'entraide que de l'aide aux voisins ou des concordats. Ils sont soutenus¹⁶ par la Confédération si nécessaire. Lors d'événements d'une ampleur extraordinaire, les cantons dépendent, en fonction du genre et de la durée de

¹² Il s'agit des régions limitrophes des pays voisins avec lesquels des accords d'assistance mutuelle, p. ex. en cas de catastrophes, ont été conclus.

¹³ WEF à Davos, rencontre du G8 2003 dans la région du Lac Léman, EURO 2008.

¹⁴ Tempêtes de 1999, 2005 et 2007, ouragans Lothar et Viviane, indirectement les pandémies (SARS, grippe aviaire, H₁N₁).

¹⁵ Les fournisseurs privés de prestations qui assument des tâches de sécurité publique et de fonctionnement des infrastructures critiques (p. ex. technologie de l'information et de la communication, ravitaillement en énergie), suscitent des questions, en particulier lorsqu'il s'agit de la pesée d'intérêts publics contre des intérêts privés et commerciaux.

¹⁶ P. ex. par les offices fédéraux de la santé, de la police, de la protection de la population, l'office vétérinaire fédéral ou l'office fédéral de l'environnement, le Service de renseignement de la Confédération, le Service sanitaire coordonné ou encore l'Organe d'exécution pour le service civil.

l'événement, des moyens de la Confédération, en particulier de l'armée, ou de tiers. Les moyens de la Confédération interviennent (tout comme l'aide étrangère) à la demande des cantons et selon le principe de la subsidiarité¹⁷. Les cantons ont la responsabilité de l'engagement. La responsabilité de la conduite est fixée par les partenaires concernés en fonction de la situation. En ce qui concerne la maîtrise de menaces et de dangers transfrontaliers, les cantons frontaliers agissent sur le plan régional de concert avec leurs voisins étrangers, conformément à leurs compétences constitutionnelles.

La Confédération est compétente pour contenir et repousser des menaces militaires ainsi que pour sauvegarder les intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'étranger et contribuer à la gestion internationale des crises. Elle a les tâches suivantes sur le plan intérieur: protection des frontières nationales, protection de l'État sur le plan général (sauvegarde de la sûreté intérieure, mesures fondées sur l'art. 52 de la Constitution¹⁸), protection des autorités, des installations et des institutions de la Confédération et obligations de protection en vertu du droit international public. Elle est aussi compétente pour prendre des mesures de portée étatique générale lors d'événements tels que l'augmentation de la radioactivité, les épidémies et les épizooties, les ruptures de barrages et les chutes de satellites. Dans d'autres cas (p. ex. les attaques informatiques et celles visant l'infrastructure informatique et des communications, les pannes de courant) susceptibles d'avoir des répercussions nationales ou même internationales, les compétences et la coordination sont réglées de cas en cas.

Il incombe à la Confédération et aux cantons de développer et de mettre en œuvre des stratégies et des solutions communes. Il faut aussi associer les grandes villes¹⁹ avec leurs agglomérations, d'une part en raison de la forte densité de population et de la concentration des infrastructures critiques et, d'autre part, du fait des moyens dont elles disposent pour maîtriser les événements. Par ailleurs, il y a lieu d'inclure les tiers dont les prestations au service du fonctionnement de la société et de l'État, sont importantes.

4.3.1.2 Responsabilités et compétences au sein du réseau national de sécurité

Outre les capacités et les moyens, l'attribution claire des tâches et la réglementation de la responsabilité de l'engagement et de sa conduite lors d'un événement, sont capitales pour l'efficacité du réseau national de sécurité.

Le RNS ne remet pas en question la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle est prévue par la Constitution. La coordination entre

¹⁷ La subsidiarité signifie que l'échelon étatique le plus bas possible est chargé des tâches et que l'échelon supérieur ne donne son appui ou n'intervient que lorsque l'échelon inférieur ne parvient plus à maîtriser seul la situation sur le plan du personnel, du matériel ou temporel.

¹⁸ Conformément à l'art. 52, al. 2, de la Constitution, la Confédération peut intervenir: a) à la demande d'un canton; b) sur sa propre initiative (lorsqu'un canton ne peut plus faire face ou que la sécurité nationale est menacée); c) dans le cas de la défense nationale. Les autorités fédérales agissent à la place des autorités cantonales et reprennent leur pouvoir avec leurs moyens.

¹⁹ La ville de Zurich dispose par exemple de l'un des plus importants corps de police et de la plus grande organisation communale de sauvetage de Suisse, appelée «Schutz und Rettung» (sapeurs pompiers, service de sauvetage et protection civile).

la Confédération et les cantons et entre ces derniers, doit être améliorée afin que la Confédération et les cantons développent des stratégies et des solutions communes pour prévenir et maîtriser les menaces et les dangers en matière de politique de sécurité et parviennent à définir et à mettre en œuvre des mesures ressortant du domaine de compétence de chaque partie. Un mécanisme de consultation et de coordination au niveau national est nécessaire à cet effet. Il doit faciliter à la Confédération et aux cantons l'harmonisation des décisions et des mesures au niveau politico-stratégique et opératif sur le plan horizontal et vertical.

Le RNS prend en charge les événements importants pour la politique de sécurité. Il ne crée aucun degré supplémentaire au niveau hiérarchique et les responsabilités sont réglées par le droit en vigueur. La conception du RNS est fondée sur le principe que le système gouvernemental, la structure de l'État fédéral et le sens politique ne subiront pas non plus de bouleversement fondamental en situation de crise et d'urgence. La Confédération ne s'approprie pas en période de crise l'ensemble des responsabilités et des compétences mais elle poursuit sa collaboration avec les différents détenteurs de la souveraineté. Cela s'applique en particulier à la relation de la Confédération et des cantons avec les institutions qui leur sont subordonnées.

4.3.1.3 L'instruction au sein du réseau national de sécurité

Le Conseil fédéral constate rétrospectivement, tout comme les conférences des gouvernements cantonaux compétents en la matière, que la conception d'un réseau intérieur postulée dans le RAPOLSEC 2000 n'a pas encore été réalisée dans une mesure suffisante et que l'on a en particulier porté trop peu d'attention à l'instruction.

La réalisation du RNS doit être soutenue par une instruction commune. La gestion des crises en matière de politique de sécurité et la collaboration de tous les partenaires doivent être enseignées à tous les échelons du réseau. La connaissance des processus et des standards de conduite et une terminologie uniforme doivent faciliter la collaboration en cas d'événement. Il faut procéder à des exercices réguliers concernant des thèmes importants de la politique de sécurité. La Confédération et les cantons constituent à cet effet – pour autant que les exercices le justifient – des directions de projet et d'exercice communes.

4.3.2 Coopération avec d'autres États et avec des organisations internationales

A bien des égards, la Suisse entretient avec le monde au-delà de ses frontières des relations d'une densité supérieure à la moyenne pour un petit pays, même hautement développé. Dans le cadre de sa politique extérieure, économique, de sécurité et de développement, elle s'engage aussi à apporter une contribution à un monde meilleur, en tant qu'expression de ses valeurs et d'investissement dans sa sécurité et sa prospérité futures.

La coopération doit permettre de contrer des menaces et dangers de manière plus efficace ou plus efficiente, et doit profiter à des intérêts de politique étrangère. Elle s'avère d'autant plus pertinente lorsque les auteurs ou les adversaires sont mobiles (en d'autres termes, peuvent se soustraire à une capture en disparaissant dans

d'autres pays), lorsqu'ils opèrent à grande distance (et sont donc insaisissables en Suisse), lorsque la dimension de problèmes en matière de politique de sécurité dépasse les capacités d'un seul État, lorsque des intérêts de la Suisse à l'étranger sont en jeu, ou lorsque faire cavalier seul dans la prise de dispositions techniques serait hors de prix ou inefficace. Ce dernier point pourrait par exemple concerner une éventuelle défense antimissile.

La Suisse conservera sa *neutralité* permanente et armée. La neutralité n'empêche nullement une coopération générale en matière de politique de sécurité et de défense. La seule exception réside dans l'adhésion à une alliance militaire, notamment l'OTAN. Aussi longtemps que la Suisse s'en tiendra à la neutralité, il sera exclu qu'elle adhère à une alliance militaire.

La Suisse coopère avec des partenaires étrangers, dans le domaine *militaire* aussi, pour autant que cette coopération réponde aux intérêts de sa politique de sécurité. Du fait du caractère de plus en plus transfrontalier des menaces, une participation accrue de la Suisse à la garantie de la sécurité s'impose. Il est incontesté que l'armée doit soutenir l'aide humanitaire en Suisse et à l'étranger²⁰. En ce qui concerne l'acquisition d'armements de même que l'instruction des cadres et les Forces aériennes, la coopération est une pratique qui a fait ses preuves. Quant aux engagements en faveur de la promotion de la paix, ils sont nécessairement de nature internationale puisqu'ils ont lieu dans un autre pays et se déroulent en général dans le cadre d'une mission à laquelle participent plusieurs pays, sous la conduite soit de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UE. La Suisse fournit sa contribution à des engagements militaires de promotion de la paix, pour autant qu'il existe un mandat de l'ONU ou de l'OSCE, dans des secteurs présentant un rapport cohérent avec sa propre sécurité et où ses capacités lui permettent de concourir à la stabilisation de régions en conflit. Dans les domaines *non militaires* de la politique de sécurité, la coopération est plus marquée que dans l'armée. Cette différence s'observe en particulier dans le domaine de la police et de l'Administration des douanes qui intensifient considérablement la collaboration opérationnelle avec les États de l'UE depuis l'adhésion aux accords d'association à Schengen. La collaboration avec les services correspondants des autres États est aussi marquée en ce qui concerne les services de renseignement. Il en va de même, pour les autres instruments de la politique de sécurité tels que la politique économique et bien entendu la politique étrangère²¹.

La Suisse utilise plusieurs possibilités de coopération en matière de politique de sécurité. En ce qui concerne la coopération *bilatérale*, elle collabore dans des domaines spécifiques avec des États importants pour elle ou qui ont des intérêts similaires aux siens. En l'occurrence, il s'agit en premier lieu des États qui composent son environnement. La collaboration de l'armée avec les voisins est établie, par exemple sur le plan de l'instruction militaire et celui de la police aérienne. Pour ce qui est de l'aide mutuelle au niveau de la protection de la population en cas de catastrophe, des accords ont été conclus avec tous les États voisins. L'accord de coopération policière germano-suisse représente, lui, un modèle pour la coopération avec d'autres pays voisins et va bien au-delà des possibilités de traités multilatéraux tels que les accords d'association à Schengen.

²⁰ Il existe une étroite collaboration entre l'aide humanitaire de la Confédération avec le Corps suisse pour l'aide humanitaire et l'armée pour l'assistance en matière d'aide humanitaire à l'étranger.

²¹ Par exemple dans le cas de la collaboration pour le développement et de l'aide humanitaire, les options autonomes sont l'exception.

Pour la Suisse, la coopération *multilatérale* signifie avant tout la coopération dans le cadre de l'ONU, celle avec l'UE et celle avec l'OTAN (dans le Partenariat pour la paix (PPP)). En sa qualité de membre de l'ONU, la Suisse s'engage – au travers de la politique étrangère principalement – dans tout le secteur d'activité de l'organisation consacré à la politique de sécurité (promotion civile de la paix, désarmement, observation militaire, mesures d'embargo etc.). Avec l'UE et l'OTAN, la Suisse a jusqu'ici coopéré de manière ponctuelle, sur divers thèmes. Il est dans l'intérêt de la Suisse de renforcer considérablement à l'avenir sa participation à la production commune de sécurité dans le cadre européen. Avec sa large palette d'instruments civils et militaires, l'UE poursuit une politique de sécurité globale, qui correspond parfaitement aux besoins et aux possibilités de la politique suisse de sécurité. Schengen constitue sans nul doute la pierre angulaire de la coopération multilatérale: grâce sa participation, la Suisse fait partie intégrante d'un vaste système de contrôle de police et de recherche policière en constant développement.

En outre, la Suisse participe à des engagements civils et militaires de promotion de la paix dirigés par l'UE ou l'OTAN, et coopère dans des domaines sélectionnés de l'acquisition d'armements. La collaboration dans le PPP est organisée de telle manière que chaque État peut décider lui-même des thèmes sur lesquels il entend coopérer avec les quelque 50 États participants, et de la mesure dans laquelle il offrira son concours. La Suisse poursuit sa participation au partenariat et œuvre dans le cadre des activités qui ont été les siennes jusqu'ici: elle participe à un dialogue régulier sur des problèmes relevant de la politique de sécurité dans l'espace euro-atlantique, soutient des projets visant la démocratisation et la modernisation de forces de sécurité dans les pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, du Caucase méridional et de l'Asie centrale, et prend part à des exercices et des cours afin d'améliorer ses propres capacités de participer à des engagements de soutien de l'aide humanitaire et de la promotion de la paix.

5 Instruments de la politique de sécurité

La politique de sécurité est une tâche multidimensionnelle. En dernière analyse, tous les domaines politiques y contribuent à des titres variables et sont responsables des mesures prises dans leur domaine. Les instruments de la politique de sécurité peuvent combattre efficacement les dangers et les menaces mais la plupart du temps seulement d'une façon combinée. La politique de sécurité doit ainsi non seulement veiller au développement des différents instruments mais elle doit aussi s'attacher à garantir et à optimiser leur collaboration efficace. C'est l'objectif du réseau national de sécurité.

5.1 Politique extérieure

La politique extérieure est un des domaines politiques essentiels d'un État, au même titre que la politique de sécurité. La politique extérieure et la politique de sécurité sont étroitement liées et se recoupent: la politique extérieure contribue de façon déterminante à une politique de sécurité efficace, de la même manière que la politique de sécurité participe à la politique extérieure. La politique de sécurité est un

volet de la politique extérieure, et la politique extérieure est un élément de la politique de sécurité.

Étant donné l'augmentation des menaces et dangers non militaires, transfrontaliers dans bien des cas, la politique étrangère a gagné en importance dans la politique de sécurité. Elle dispose de différents instruments visant à promouvoir la stabilité, la paix et la sécurité dans les régions en proie à des conflits et des crises et, partant, à renforcer la sécurité de la Suisse dans un monde globalisé constitué en réseau.

5.1.1 Promotion civile de la paix

Le mode de déroulement des conflits a évolué. Il devient de moins en moins aisé de faire la distinction entre acteurs armés étatiques et non étatiques. Les conflits opposent de plus en plus rarement des forces armées régulières de deux ou plusieurs États, comme c'était le cas dans les guerres traditionnelles. Longtemps, la sécurité de l'État, de ses frontières et de ses institutions figuraient au premier plan. Aujourd'hui, lors de conflits, la protection de l'individu représente une priorité croissante. Le concept de sécurité humaine en est l'expression. La protection et l'intégrité de l'être humain en constituent l'élément central, et les États aussi bien que les acteurs armés non étatiques doivent être amenés à respecter des règles fondamentales, notamment les Conventions de Genève et certains principes de l'État de droit (relatifs aux forces armées, à la police et à la justice) ou encore l'interdiction des mines antipersonnel.

La coexistence pacifique des peuples est l'un des cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse. Cette dernière encourage par conséquent les parties en conflit à prendre part aux efforts de paix et à la consolidation de la paix et s'engage dans la prévention de la violence armée. Concrètement, la promotion civile de la paix inclut les instruments suivants:

- *bons offices*, à savoir la mise à disposition de médiateurs et d'intermédiaires impartiaux, ainsi que de moyens logistiques pour des négociations en Suisse ou sur place;
- *programmes* de gestion civile des conflits visant à favoriser la compréhension des droits de l'homme et de la démocratie, à neutraliser les mines antipersonnel, à réinsérer d'anciens soldats dans la vie civile ou à gérer un passé conflictuel;
- détachement d'*experts*, par exemple pour observer le déroulement d'élections ou instaurer des structures conformes à l'État de droit (questions constitutionnelles, réforme de la police);
- lancement d'*initiatives diplomatiques*, par exemple sur l'interdiction des mines antipersonnel ou le contrôle des armes légères.

Pour les interventions relatives à l'observation d'élections, aux conseils à la police ou pour les questions portant sur le droit constitutionnel et l'État de droit, la Suisse dispose d'un pool d'experts pour la promotion civile de la paix. Il regroupe quelque six cents experts volontaires envoyés dans les régions en conflit pour une durée limitée. D'autres instruments contribuant à la promotion civile de la paix sur mandat de la Suisse sont les centres fondés et financés en grande partie par la Suisse et établis à Genève, à savoir le Centre de politique de sécurité de Genève, le Centre

international de Genève pour les opérations humanitaires de déminage et le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées.

5.1.2 Politique des droits de l'homme

Le respect des droits de l'homme et de l'État de droit, et plus généralement une bonne gouvernance, sont dans chaque pays des conditions indispensables pour assurer la paix et une sécurité durable. Pour qu'une société puisse fonctionner sans violence, les droits de l'homme, les droits fondamentaux tels que le droit à la vie, à la santé ou à la liberté d'opinion doivent être garantis. La violation systématique de ces droits fondamentaux reste toutefois largement répandue et est souvent la cause aussi bien que la conséquence de conflits. A long terme, cependant, la paix et la sécurité ne peuvent être obtenues que dans une communauté d'États qui, à l'intérieur de leurs propres frontières également, respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, reconnaissent la primauté du droit sur l'arbitraire politique et soumettent le pouvoir politique à un contrôle démocratique. Dès lors, la promotion du respect des droits de l'homme non seulement s'inscrit dans une longue tradition de la Suisse, mais est aussi dans l'intérêt de notre pays en matière de politique de sécurité. Elle ne constitue pas une immixtion dans les affaires intérieures d'autres États, car les droits de l'homme sont une composante reconnue du droit international.

Pour renforcer le respect des droits de l'homme et lutter contre leur violation, la Suisse dispose de moyens politiques, diplomatiques, juridiques et économiques. L'engagement en politique extérieure porte en particulier sur les domaines suivants:

- sauvegarde et promotion des *droits humains fondamentaux*, en particulier lutte contre la torture, la discrimination raciale et la peine de mort;
- *protection des groupes particulièrement vulnérables*, tels que les enfants, les femmes, les minorités ou les détenus;
- engagement en faveur d'une *politique économique et entrepreneuriale respectueuse des droits de l'homme*.

Pour sa politique des droits de l'homme, la Suisse dispose d'instruments variés, comme le dialogue avec certains pays, les efforts coordonnés au sein d'instances multilatérales, telles que l'ONU, le Conseil de l'Europe ou l'OSCE, ou la mise en valeur des droits de l'homme par le biais de projets de promotion de la paix ou de coopération au développement.

5.1.3 Droit international humanitaire

Le droit international humanitaire, soit l'ensemble des règles destinées à garantir le respect et la protection de la personne humaine en cas de conflit armé, occupe depuis longtemps une place de choix dans la politique de la Suisse. Le droit international humanitaire est souvent considéré comme relevant de l'identité de la Suisse en matière de politique extérieure. Outre l'intérêt primordial qui vise la sauvegarde de certaines valeurs morales fondamentales, l'engagement de la Suisse en faveur du droit international est étroitement lié au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Lorsqu'éclate un conflit armé, les États ont un intérêt prépondérant à ce que

le comportement des forces armées soit réglementé de manière à garantir un minimum de respect pour la personne humaine. Si ces règles sont violées de façon massive et systématique, le danger est grand d'aboutir à une escalade réciproque de la brutalité dans les hostilités et à une dangereuse spirale de la violence, dont la population civile serait la première victime. Qui plus est, il existe un risque majeur que le conflit déstabilise également les États voisins en provoquant un flux de réfugiés. Par ailleurs, l'impunité pour les crimes de guerre porte en elle le germe de nouveaux conflits et de nouvelles violations du droit humanitaire.

L'évolution actuelle place le droit international humanitaire devant de nouveaux défis. En effet, les guerres se déroulent aujourd'hui le plus souvent à l'intérieur des États. Elles opposent fréquemment des armées régulières à des rebelles et d'autres auteurs d'actes de violence et la population civile, prise au piège, paie le plus lourd tribut aux exactions. Il s'agit de conflits pour lesquels le droit international humanitaire, conçu pour régir les affrontements entre États, n'était initialement pas prévu. Se contenter d'exiger le respect du droit humanitaire existant ne suffit donc pas; il convient de faire évoluer ce dernier et de l'adapter aux nouvelles réalités. De ce fait, la politique extérieure de la Suisse non seulement s'engage en faveur d'une stricte observation du droit international humanitaire, mais elle soutient également les efforts déployés pour poursuivre le développement de ce droit, eu égard notamment à l'importance croissante des acteurs armés organisés sur le plan international ou au rôle des entreprises de sécurité privées dans les conflits armés. Elle dispose pour ce faire d'instruments tels que les interventions diplomatiques, les appels publics, les initiatives multilatérales ou le soutien à des organisations qui s'engagent en faveur de la protection de la population civile, en premier lieu le Comité international de la Croix-Rouge.

5.1.4 Désarmement et maîtrise des armements

La diffusion non contrôlée d'armes légères et de petit calibre est le terreau de conflits intra-étatiques et d'une violence infligée principalement à la population civile. Des groupements terroristes et criminels, à l'instar probablement de certains États, sont impliqués dans le commerce illicite d'armes et cherchent également à avoir accès à des armes de destruction massive. Le désarmement et le renforcement de la maîtrise internationale des armements revêtent une importance majeure, dans ce contexte, pour la préservation de la paix et de la sécurité.

La politique de la Suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement poursuit l'objectif d'un niveau d'armement dans le monde aussi bas que possible. La Suisse s'engage en particulier contre la diffusion et pour l'élimination complète des *armes de destruction massive* nucléaires, biologiques et chimiques. Dans un souci de transparence, elle soutient l'introduction d'un régime de maîtrise des armements et de désarmement valable pour l'ensemble des États et contrôlable. Pour la Suisse, les traités universels contraignants en vertu du droit international priment sur les accords à portée exclusivement politique et les mesures unilatérales. A l'exception du Traité «Ciel ouvert» de 2002, la Suisse a adhéré à tous les traités auxquels elle a accès. Elle participe aux travaux des instances multilatérales sur la maîtrise des armements et le désarmement, telles que la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Conférence sur le désarmement à Genève, l'Accord de non-prolifération des armes nucléaires, ainsi qu'aux efforts déployés en vue de

l'interdiction complète des essais nucléaires, aussi bien au sein de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques que dans le cadre d'initiatives ad hoc, comme le processus d'Ottawa, qui a abouti à l'interdiction des mines antipersonnel et à leur destruction. Outre le travail réalisé dans les enceintes politiques, la Suisse apporte son appui à la mise en œuvre et à la poursuite du développement de mesures de vérification directement au moyen des prestations techniques et scientifiques du Laboratoire de Spiez.

Dans le contexte de l'ONU et de l'OSCE, la Suisse soutient également les efforts de transparence pour éclairer les intentions et les actions militaires en matière de politique de sécurité des États et pour réduire ainsi les risques d'activités militaires menées par surprise. La participation de la Suisse à divers régimes de contrôle des exportations (Groupe des pays fournisseurs de nucléaire, Régime de contrôle de la technologie des missiles, «Groupe d'Australie», Arrangement de Wassenaar) est destinée à favoriser la transparence, à empêcher la diffusion d'armes et à contrôler les biens et les technologies à usage tant civil que militaire.

Au cours des années à venir, la Suisse va renforcer son engagement dans le domaine du désarmement nucléaire. Parmi les options envisagées, il y a notamment l'offre de bons services pour des négociations dans le domaine du désarmement, des étapes sur la voie d'une interdiction du recours aux armes nucléaires et des propositions allant dans le sens d'une plus grande transparence des arsenaux nucléaires. La Suisse est bien placée pour jouer un rôle plus actif dans ces différents domaines. Grâce à sa traditionnelle neutralité et, par conséquent, du fait qu'elle n'est membre d'aucune alliance militaire, elle bénéficie d'une grande crédibilité et d'une indépendance de jugement dans les questions portant sur le désarmement et la non-prolifération.

S'agissant des *armes conventionnelles*, la Suisse s'engage en faveur de mesures visant à empêcher la diffusion non contrôlée d'armes légères et de petit calibre, ainsi que pour une interdiction des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions. Le droit international humanitaire interdit ou restreint l'utilisation d'armes conventionnelles, afin d'atténuer les conséquences des guerres pour la population civile. Des conventions internationales contiennent des prescriptions, telles que l'interdiction des armes qui frappent sans discrimination ou qui sont de nature à causer des maux superflus (éclats non localisables, mines, pièges, armes incendiaires). La Suisse s'engage pour le respect des conventions correspondantes, ainsi que pour leur adaptation aux nouvelles technologies d'armement.

5.1.5 Coopération au développement et aide humanitaire

Le nombre de conflits interétatiques a reculé depuis les années 90, tandis que les conflits intra-étatiques ont progressé en nombre et en intensité. Leurs causes sont diverses, et incluent des origines structurelles, telles que la pauvreté, le chômage, les atteintes à l'environnement ou une mauvaise politique gouvernementale. Outre la gestion des conséquences immédiates, comme les flux de réfugiés et les problèmes d'approvisionnement, la suppression ou l'atténuation de ces causes est une condition préalable à la stabilisation durable et à la pacification des zones de conflits. Par une aide d'urgence et un soutien à la reconstruction et par un appui technique et économique et la collaboration, l'aide au développement peut contribuer à réduire les potentiels de conflits structurels tant à court qu'à long terme. Sur cette toile de fond,

l'aide au développement revêt également une dimension de politique de sécurité: sans développement, il ne saurait y avoir de stabilité et de sécurité durables.

Un des cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse consiste, selon la Constitution, à soulager la détresse et la pauvreté dans le monde. La Suisse s'investit dans ce domaine, car il en va de son éthique, mais aussi de son propre intérêt. En effet, l'absence de développement engendre conflits, migrations forcées et autres phénomènes négatifs qui touchent également la Suisse. La Suisse peut miser sur des avantages qui renforcent sa crédibilité dans l'aide au développement: elle n'a jamais été une puissance coloniale, ne dissimule aucune quête de pouvoir et est neutre.

Avec la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire, la Suisse dispose d'instruments aptes à promouvoir la stabilité et un développement durable. La coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est ont une visée *préventive* dans la lutte contre les origines des conflits. Elles soutiennent la création de structures stables dans les pays partenaires en contribuant à leur stabilité économique, sociale, politique et institutionnelle, ainsi qu'à la protection de l'environnement. Pour éliminer les potentiels de conflits *aigus*, la Suisse peut recourir à l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées, à l'aide à la reconstruction, à la promotion des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie, au soutien de réformes dans le secteur de la sécurité (p. ex. démobilisation et réintégration des combattants dans la vie civile, réforme de la police), ainsi qu'à la promotion des formes de règlement des conflits éprouvées sur le plan local.

La Suisse est cependant consciente que des interventions au sein d'une société ou d'un État peuvent aussi avoir des effets négatifs. La collaboration suisse au développement se préoccupe considérablement de cette problématique et s'efforce de réduire ce risque. Le mieux est de faire preuve d'une grande sensibilité, de disposer de bonnes connaissances du contexte local, et d'établir un rapport de confiance, sur la base d'une coopération à long terme avec des partenaires à l'échelon national et local.

5.1.6 Neutralité

La neutralité implique une série d'obligations juridiques consignées dans les Conventions de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre et maritime, ainsi que dans le droit international coutumier. Le champ d'application du *droit* de la neutralité en droit international est toutefois limité. Il régit pour l'essentiel le comportement des États neutres lors de conflits armés interétatiques. Les pays neutres n'ont pas le droit de prendre part à un conflit de ce type ou de soutenir militairement l'une des parties. Les devoirs des pays durablement neutres en temps de paix découlent uniquement du droit international coutumier. Aujourd'hui, l'obligation d'un pays durablement neutre prévue par le droit se limite en temps de paix à ne pas prendre d'engagements irrévocables, qui l'empêcheraient en cas de conflit de respecter ses devoirs de neutralité. Il s'ensuit notamment l'interdiction d'installer des points d'appuis étrangers sur le territoire neutre et d'adhérer à des alliances militaires.

La *politique* de neutralité regroupe toutes les mesures que prend la Suisse de sa propre initiative pour préserver la crédibilité de sa neutralité. L'aménagement de cette politique relève de son appréciation. La politique de neutralité est par consé-

quent sujette à des modifications en fonction du contexte extérieur et de considérations de politique de sécurité.

La Charte des Nations Unies prévoit, à l'art. 103, qu'en cas de conflit entre les obligations en vertu de la Charte et les obligations découlant d'autres accords internationaux, les premières prévalent. L'application des sanctions des Nations Unies par la Suisse n'est en aucune façon contraire à la neutralité car l'ONU n'est jamais partie à un conflit mais veille au nom de la communauté internationale au maintien du droit, de la paix et de l'ordre. Dans le cas des sanctions de l'ONU, il n'existe pas d'obligations de neutralité en droit international public et il n'y a pas de questions en matière de politique de neutralité. L'obligation générale pour les États de renoncer à la violence pour sauvegarder leurs intérêts de politique étrangère correspond aux principes de la politique de neutralité de longue date de la Suisse. En cas de conflit armé, sur lequel le système de sécurité collective n'a pas prise, la Suisse se comporte selon les devoirs de la neutralité. Dans le cadre de ses possibilités, elle agit aussi pour empêcher un conflit, protéger les victimes de la guerre, restaurer la paix et lutter contre les causes de la violence.

5.2 Armée

À l'origine, l'armée suisse a été créée uniquement dans le but de tenir à distance des adversaires potentiels désireux de lancer une attaque militaire contre la Suisse et de repousser une telle attaque si elle venait quand même à se produire. Depuis un certain temps, l'armée doit assumer des tâches supplémentaires: elle renforce la sécurité non seulement contre des agressions militaires, mais aussi en cas d'autres menaces potentielles. Son rôle ne se limite pas à tenir à distance et à repousser les éventuelles menaces. Elle contribue aussi à protéger la population et les conditions d'existence si ces menaces venaient à se concrétiser dans notre pays. Enfin, par le biais d'engagements à l'étranger, elle apporte aussi une contribution à la promotion de la paix.

Dans le cadre du réseau national de sécurité, l'armée est un moyen stratégique à disposition du Conseil fédéral. Elle restera dans un proche avenir la plus importante réserve de la Confédération en matière de politique de sécurité. Lors d'une attaque militaire, elle constitue l'instrument décisif. Dans tous les autres engagements, elle appuie les autorités civiles en leur apportant les capacités et les moyens qui leur font défaut. Sur le plan qualitatif, elle fournit des contributions déterminantes²²; sur le plan quantitatif, elle accroît la capacité de résistance et permet de faire face aux phases de surcharge. Dans l'optique des engagements intégrés, la bonne collaboration avec des organes civils est un facteur indispensable. Les exercices communs servent par conséquent les intérêts de chaque partie. À l'avenir, ils devront de nouveau être organisés en plus grand nombre.

Avec l'obligation de servir, l'armée touche directement une grande partie de la population, et cela de manière plus efficace qu'avec tout autre instrument de la politique de sécurité. La majorité des citoyens de toutes les régions du pays ainsi que, à titre volontaire, un certain nombre de citoyennes, accomplissent du service militaire. Le fait que, au cours des vingt dernières années, l'armée est, de tous les

²² Par ex. protection de l'espace aérien, reconnaissance aérienne, défense NBC, aide en cas de catastrophe, infrastructure de conduite.

instruments de la politique de sécurité, celui qui a connu le plus grand nombre de changements contribue aussi au maintien de l'attention dont elle bénéficie dans l'opinion publique. A moyen terme, elle connaîtra d'autres adaptations en raison d'un environnement en constante mutation, notamment en ce qui concerne les menaces, l'évolution démographique, les exigences de la sécurité, le contexte social et économique, la situation financière, les problèmes environnementaux, les innovations techniques, etc.

5.2.1 Tâches

Les tâches de l'armée²³ sont définies à l'art. 58, al. 2 de la Constitution et à l'art. 1 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire²⁴. Elles comprennent la prévention des guerres et le maintien de la paix, la défense, l'appui apporté aux autorités civiles et la promotion de la paix. Les tâches déterminent l'activité à long terme de l'armée. Sur la base d'une vérification régulière des menaces et des dangers, le DDPS en déduit les missions confiées à l'armée. Ces missions trouvent à leur tour leur concrétisation dans le profil des prestations de l'armée.

Dans le rapport 2000 sur la politique de sécurité, *la prévention des guerres et le maintien de la paix* n'ont pas été mentionnés comme une tâche propre à l'armée. Il faut en chercher la raison dans le fait que cette tâche est accomplie *de facto* lorsque l'armée en exécute deux autres, à savoir assurer sa capacité à la défense et s'engager dans le cadre de la promotion internationale de la paix. De par sa seule existence, sa disponibilité et son équipement, l'armée contribue déjà à titre préventif à assurer la sécurité, la paix et la stabilité. Cette contribution est apportée en général grâce à la collaboration avec les partenaires suisses de la politique de sécurité et d'autre part grâce à la coopération internationale dans les domaines de l'instruction militaire, de l'acquisition de l'armement et de la promotion militaire de la paix.

5.2.1.1 Défense

En dehors des grandes régions entourant la Suisse, soit des États de l'Europe et de l'OTAN, les conflits armés entre les forces armées de différents pays sont une réalité avec laquelle il faut toujours compter. Même si dans un avenir proche, la probabilité que survienne une *attaque militaire* est très faible, la Suisse doit conserver sa capacité d'empêcher l'attaque d'un adversaire et de repousser une attaque militaire. La raison en est qu'il est impossible, compte tenu des potentiels d'armement qui subsistent, d'exclure à long terme le retour d'une menace militaire conventionnelle et qu'à l'avenir également, une attaque militaire pourrait remettre en question l'existence de l'État et de la société.

Il serait toutefois extrêmement coûteux de maintenir un niveau d'instruction et d'équipement très élevé et d'assurer une disponibilité permettant d'être en mesure d'empêcher ou de repousser en tout temps une attaque militaire de grande envergure.

²³ Dans le premier titre de la loi sur l'armée et l'administration militaire, dans le message sur la nouvelle constitution fédérale (commentaires de l'art. 54 du projet) et aussi dans le RAPOLSEC 2000, on utilise l'expression «missions de l'armée». Il semble judicieux de la remplacer par celle de «*tâches de l'armée*».

²⁴ RS 510.10

Si l'on prend en considération la situation actuelle en matière de menace et l'évolution prévisible, il est actuellement acceptable sur le plan de la politique de sécurité et inévitable de se contenter d'un niveau plus bas vu les ressources disponibles. Ce niveau doit cependant être suffisant pour que l'armée atteigne, après une phase préparatoire prolongée mais encore à temps, la capacité d'empêcher et de repousser une attaque militaire. L'armée doit conserver et développer les capacités fondamentales requises pour la conduite d'opérations militaires défensives, avec un niveau élevé sur le plan qualitatif, mais limité sur celui de la quantité. Les mesures prises pour repousser une attaque militaire avec des forces armées conventionnelles constituent, dans le cadre de l'usage de la force militaire, l'échelon d'aggravation le plus élevé dans le recours à la force militaire auquel l'armée doit se préparer. A cet effet, celle-ci doit pouvoir, dans le sens d'une compétence-clé, maîtriser au moins l'engagement de brigades ou de groupes de combat et remplir les conditions nécessaires en matière de conduite. Ces aptitudes requièrent le développement d'un système interconnecté et complet au niveau qualitatif, comprenant la conduite, l'aide au commandement, la surveillance et l'exploration, et allant jusqu'au combat et à l'appui au combat au sol, dans les airs et depuis les airs, sans oublier la technologie de l'information et de la communication.

Les changements que nous connaissons en matière de menace nous incitent toutefois à vérifier l'adéquation des moyens, mesures et installations actuels. Pendant longtemps, les fortifications ont constitué un pilier essentiel du combat défensif. C'est surtout pendant la Seconde guerre mondiale et pendant la guerre froide que leur importance était fortement ressentie, y compris leur effet symbolique. Compte tenu des changements intervenus en matière de menace, l'importance des fortifications sur le plan de la politique de sécurité a fortement diminué. Les armes modernes de précision et les armes à longue portée ont à tel point diminué leur valeur combative qu'elles ne pourraient plus apporter de contribution essentielle à la défense contre un adversaire.

L'armée surveille en permanence *l'espace aérien* au-dessus de la Suisse à l'aide de stations radar terrestres et d'avions. Elle engage les moyens de défense dans les airs et à partir du sol fournis par les Forces aériennes afin de sauvegarder la souveraineté sur l'espace aérien. Les mesures prises pour repousser une attaque militaire comprennent la défense de l'espace aérien. Le nombre et l'efficacité des avions de combat ont une influence primordiale sur la disponibilité opérationnelle des Forces aériennes et sur leur aptitude à défendre avec succès l'espace aérien du pays. Les conflits récents ont par ailleurs montré que la lutte pour la maîtrise de l'espace aérien est souvent déterminante pour l'évolution générale de la guerre. Afin que l'armée puisse efficacement et durablement donner suite aux missions qui lui incombent, en particulier le service de police aérienne, elle doit à l'avenir également disposer d'un nombre suffisant d'avions de combat qui correspondent aux exigences techniques actuelles.

L'exploration, la perturbation de la capacité de commandement et la manipulation des processus de prise de décision d'un adversaire ou d'un ennemi sont devenues des méthodes courantes dans les conflits modernes et devraient encore gagner en importance. Les attaques contre les techniques d'information et les informations à caractère trompeur mettent en danger la capacité de l'armée à accomplir sa mission; dans le pire des cas, elles pourraient même la rendre incapable d'agir. L'armée doit par conséquent prendre les dispositions nécessaires et protéger ses propres systèmes. D'autres activités allant au-delà de ces mesures (par ex. pénétrer dans les systèmes

de l'adversaire) ne peuvent pas être exclues à l'avenir. Toutefois, les bases légales requises pour de telles activités en temps de paix devraient tout d'abord être créées.

Il a été décidé de ne plus utiliser le terme de *Sûreté sectorielle* introduit dans le RAPOLSEC 2000. Pour les cantons, la délimitation avec les engagements subsidiaires de sûreté s'est avérée problématique dans la pratique (exercices). Les engagements de surveillance, de garde, de protection et de sûreté en Suisse, qui étaient prévus jusqu'ici dans le cadre de la *Sûreté sectorielle* font partie de la tâche de l'armée *Appui aux autorités civiles*. Ils seront effectués seulement à titre subsidiaire et à la demande des autorités civiles, aussi longtemps qu'il ne s'agit pas d'empêcher ou de repousser une agression militaire. La responsabilité de l'engagement reste du ressort des autorités civiles des cantons et de la Confédération²⁵. L'abandon de la sûreté sectorielle ne signifie toutefois pas une diminution des prestations de l'armée: celle-ci restera prête et apte à assurer dans une mesure inchangée des engagements de surveillance, de garde, de protection et de sûreté. A cet effet, elle renforcera la collaboration avec les organes de sécurité des cantons.

5.2.1.2 Appui aux autorités civiles

Comme tâche de l'armée, l'appui aux autorités civiles²⁶ comprend l'aide accordée pour repousser des menaces graves pour la sécurité intérieure et pour maîtriser d'autres situations extraordinaires. Les prestations ne sont pas seulement accomplies dans des situations extraordinaires, mais aussi dans des situations normale ou particulière, par ex. avec le service de police aérienne et la surveillance de l'espace aérien. En outre, en vertu de l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service²⁷, l'armée peut aussi apporter son aide dans le cadre de manifestations importantes.

Concernant les engagements concrets, l'appui aux autorités civiles conservera vraisemblablement une importance primordiale pour l'armée au cours des prochaines années. L'importance de ces prestations n'est pas réduite du fait que ces engagements sont effectués à titre subsidiaire.

La violence armée est un instrument utilisé toujours plus fréquemment par des acteurs non-étatiques comme les terroristes, les mouvements séparatistes ou par des personnes ou des groupes aux motivations politiques ou économiques. La Suisse aussi doit être capable de renforcer le contrôle de ses frontières et d'assurer la sécurité des infrastructures critiques dont l'importance est vitale pour le fonctionnement de l'État, de l'économie et de la société. Parmi celles-ci, il faut citer les aéroports, les gares, les liaisons et les nœuds ferroviaires et routiers importants, les liaisons routières, ferroviaires et énergétiques transalpines, les centrales électriques et les installations de distribution du courant électrique ainsi que les complexes industriels. Lorsque plusieurs objectifs potentiels sont menacés pendant une longue période, les instruments dont disposent les cantons ne suffisent plus, quantitativement et qualitativement. Il faut donc engager des moyens supplémentaires de la Confédération, en

²⁵ Même si la Confédération, en dernier ressort, devait intervenir conformément à l'art. 52 de la Constitution pour protéger l'ordre constitutionnel en utilisant, le cas échéant, des moyens de l'armée, la responsabilité civile de l'engagement n'en serait pas affectée; elle serait assumée par la Confédération.

²⁶ Dans ce contexte, les autorités civiles sont les départements fédéraux et les cantons.

²⁷ RS 513.74

général l'armée. L'armée doit ensuite, selon les directives des autorités civiles, accomplir des tâches de surveillance, de sûreté, de garde, d'intervention et de sauvetage. Les menaces non conventionnelles peuvent survenir subitement, tout comme les attentats terroristes. La disponibilité de l'armée doit en tenir compte. Elle développe à cet effet ses capacités en matière de surveillance, de sûreté et de garde. Le but recherché est, dans le cadre du réseau national de sécurité, d'éviter une escalade de la violence et de rétablir la situation normale, dans laquelle les moyens civils sont de nouveau suffisants.

La Confédération est responsable en toute situation de la sécurité dans l'espace aérien suisse. Les opérations dans l'espace aérien peuvent survenir par surprise ou avec un délai d'alerte très court. L'armée doit donc contrôler et protéger l'espace aérien dans toutes les situations à l'aide de ses moyens aériens et terrestres. Pour cela, il ne faut pas seulement établir la situation aérienne, mais aussi être capable d'intervenir. Pour pouvoir intervenir rapidement, efficacement et de manière autonome, l'armée doit instituer un état d'alerte permanent et renforcer celui-ci si une menace vient à s'aggraver ou à se concrétiser²⁸. En situation normale, mais pas en cas de guerre, neutralité oblige, l'alerte précoce et l'alarme peuvent être améliorées grâce à la coopération avec des États voisins.

Les engagements de l'armée destinés à venir en aide aux autorités civiles obéissent au principe de subsidiarité. Cela signifie que les moyens de l'armée ne sont mis à contribution à la demande des autorités civiles que si l'aide en question est d'intérêt public et que ces autorités civiles ne peuvent plus accomplir à elles seules leur tâche sur le plan du personnel, du matériel ou du temps. La responsabilité de l'engagement incombe alors toujours aux autorités civiles des cantons ou de la Confédération²⁹, tandis que les commandants de troupe sont responsables de la conduite militaire de l'engagement. L'armée doit alors faire face aux phases de surcharge, combler les lacunes sur le plan qualitatif ou quantitatif et accroître la capacité de résistance à long terme des partenaires civils³⁰. En général, les autorités civiles ont besoin de plusieurs mois pour réagir efficacement à un changement durable de la situation. On fait appel à l'armée pour combler ce temps de mise en route. Le principe fondamental est que la durée d'intervention de la troupe doit être aussi brève que possible. L'armée ne doit pas supplanter ou concurrencer les moyens civils. La Confédération doit pouvoir récupérer rapidement ses moyens pour disposer d'une réserve. Enfin, l'armée doit pouvoir se concentrer à nouveau sur ses autres tâches non subsidiaires. Les engagements subsidiaires effectués à l'occasion de manifestations importantes internationales et nationales doivent être décidés avec la plus grande retenue. Ils ne sont judicieux que lorsque les organisateurs d'une manifestation donnée ont réellement besoin de l'armée ou lorsque l'engagement pratique est utile pour l'instruction militaire et qu'il ne concurrence pas les entreprises locales. Les années passées, la question s'est posée de savoir si l'appui de l'armée accordé aux autorités civiles était valable seulement pour des situations provisoires et pour un bref laps de temps ou si l'on peut aussi faire appel à l'armée lorsqu'il y a trop peu de personnel civil disponible pour une tâche de plus longue durée (p. ex. la garde des ambassades, le person-

28 A cet effet, des avions sont maintenus en permanence au sol de manière à pouvoir intervenir en l'espace de quelques minutes.

29 Lors d'opérations dans l'espace aérien ou d'engagements subsidiaires, au sens de l'art. 2, al. 2, de la Constitution.

30 Parmi les phases de surcharge que doivent assumer régulièrement les corps de police cantonaux, il faut citer la réunion annuelle du WEF à Davos.

nel d'accompagnement lors de vols et la sécurisation des frontières). De l'avis du Conseil fédéral, la loi autorise des engagements de longue durée, car une aide peut aussi être apportée lorsque les autorités civiles ne peuvent pas assumer une tâche donnée parce qu'elles n'ont simplement pas le temps de le faire³¹. Cela étant, le Conseil fédéral estime que de tels engagements de la troupe doivent être envisagés avec retenue.

Dans la mesure où des intérêts suisses doivent être défendus, il est possible d'engager des moyens de l'armée également à l'étranger afin de protéger des personnes et des biens particulièrement précieux et, si nécessaire, de sauver des citoyens suisses et de les rapatrier. Les engagements de l'armée destinés à venir en aide aux autorités civiles obéissent aussi à l'étranger au principe de subsidiarité. Ces engagements comprennent les conseils donnés sur place, l'établissement de liaisons, la protection d'ouvrages et de personnes ou l'aide apportée à l'évacuation de ressortissants suisses hors des territoires en crise. En fonction du type de menace et de son intensité, de l'environnement et de la prestation à fournir, il sera fait appel normalement à du personnel militaire professionnel et spécialisé.

Le Conseil fédéral estime que l'on peut s'attendre, à l'avenir, à voir naître une demande portant sur d'autres prestations en matière de sécurité, pour lesquelles des moyens de l'armée devront être engagés à titre subsidiaire à l'étranger. La Suisse peut avoir un intérêt à participer à d'autres opérations de police internationales également avec du personnel militaire, si les particularités de la mission l'exigent.

A l'étranger, l'armée soutient également *l'aide humanitaire* de la Confédération. Cette aide est accordée dans le cadre de la Chaîne de sauvetage suisse ou à la demande du DFAE. Elle prend la forme de contributions matérielles ou d'autres contributions «sur mesure» telles que la mise à disposition de spécialistes ou de détachements ou de formations d'intervention engagées selon les besoins. Une contribution militaire à l'aide humanitaire de la Suisse peut être accordée dans le cadre de la prévention des catastrophes, de l'aide d'urgence et de l'aide à la survie. Les mesures de reconstruction au lendemain d'une catastrophe n'impliquent toutefois que des moyens civils.

Ces engagements sont exclusivement axés sur l'aide humanitaire dans la zone concernée et sur les besoins des organisations d'aide nationales ou internationales œuvrant dans la région. Ils doivent être effectués pratiquement sans alerte préalable et se limitent généralement à quelques semaines. En l'occurrence, l'armée recourt à des moyens qui peuvent aussi être utilisés à l'intérieur de la Suisse ou pour la promotion militaire de la paix, à savoir les formations de sauvetage, les formations sanitaires, de transport aérien et au sol, du génie, de la lutte contre les incendies, les formations NBC et les formations de l'aide au commandement. Les expériences faites lors du tremblement de terre qui a frappé Haïti montrent qu'à l'avenir aussi, nous pourrions être confrontés à des situations où l'aide humanitaire doit être accordée dans des régions où l'autorité de l'État est fragile, voire inexistante. L'armée doit alors être capable de protéger les secouristes, les installations ou la répartition de moyens de secours à la demande du DFAE ou d'une organisation internationale d'aide humanitaire. De tels engagements sont confiés en premier lieu à des fractions de formations professionnelles. Dans ce genre de cas, il importe de régler au préalable la question du statut juridique de l'élément militaire de protection. Selon un

³¹ Voir art. 67, al. 2, de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire.

modèle qui a fait ses preuves, la responsabilité générale d'un engagement, de même que la responsabilité de l'engagement sur place sont entre les mains des représentants de l'aide humanitaire de la Confédération ou de l'organisation internationale humanitaire désignée pour l'occasion.

5.2.1.3 Promotion de la paix

Contexte

Les engagements militaires en vue de résoudre les conflits et de maîtriser les crises sont devenus plus complexes. Alors que la surveillance des accords de cessez-le-feu était la principale mission au temps de la guerre froide, c'est, actuellement, la stabilisation à long terme des régions en crise qui prime. Sur place, les groupes antagonistes armés non gouvernementaux influent sur la situation qui règne en matière de sécurité. Le danger ou le risque de devoir recourir aux armes pour qu'un militaire puisse assurer sa propre protection ou remplir sa mission est donc plus élevé qu'auparavant. Les contrôles souvent négligents des acteurs locaux en ce qui concerne leurs combattants et l'intrication des intérêts politiques, économiques et criminels rendent précaire, souvent à long terme, la sécurité de la population civile. S'ajoute à cela le fait que ces groupes respectent peu les signes distinctifs internationaux de protection (p. ex. l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge) et prennent de plus en plus souvent les membres des organisations humanitaires et des œuvres d'entraide pour cible de leurs attaques.

Compte tenu de ces faits, les méthodes appliquées en matière de promotion internationale de la paix ont constamment évolué ces dix dernières années. L'ONU et les organisations qu'elle mandate s'efforcent toujours plus de traiter les causes des conflits armés plutôt que les symptômes: les missions de paix adoptent une approche intégrée visant la mise sur pied ou la réinstauration d'un ordre pacifique et d'institutions étatiques, dans laquelle les mesures militaires ne constituent qu'un élément de l'ensemble³². Reste que dans bien des situations conflictuelles, les forces militaires sont un moyen incontournable pour forger un environnement stable et sûr permettant de mener sérieusement des actions humanitaires. Il n'est toutefois pas possible de résoudre effectivement les conflits armés par les seuls moyens militaires. Les opérations militaires de maintien de la paix ne sont efficaces que dans la mesure où les organes locaux de sécurité peuvent veiller, en dehors d'une présence à long terme de troupes internationales, à la reconstruction ou à l'établissement d'une structure sociale, politique et économique dans une région sortant d'une crise. Les membres des forces armées internationales resteront néanmoins, dans bien des cas, des partenaires nécessaires pour assumer le rôle d'instructeur et de conseiller lors de l'instauration de structures de sécurité contrôlées démocratiquement.

³² Cette approche intégrée comprend le rétablissement de l'Etat de droit, les réformes du secteur de la sécurité (armée, police, appareil judiciaire, désarmement et réintégration des combattants), la promotion des droits de l'homme et du droit international public, les processus de négociation en vue d'accords de cessez-le-feu et d'accords de paix, l'élimination des mines, des ratés, des substances explosives, des munitions et des armes, le bon déroulement des élections de même que la contribution au développement économique et au soutien humanitaire.

Engagement actuel de la Suisse dans le domaine de la promotion militaire de la paix

La promotion militaire de la paix est une des missions de l'armée figurant dans la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)³³. Elle comprend les engagements de l'armée à l'étranger, en collaboration avec les forces armées d'autres États, en vue de stabiliser la situation dans des régions ayant subi des conflits armés et de permettre ainsi l'instauration d'une évolution politique pacifique et le développement de l'économie³⁴. La Suisse ne peut participer à de tels engagements qu'en vertu d'un mandat émis par l'ONU ou l'OSCE. L'engagement de militaires en service de promotion de la paix se fait toujours sur la base du volontariat. La décision portant sur le genre, la durée et le cadre de la contribution de l'armée ou de son retrait de tels engagements, reste du ressort de la Suisse³⁵.

En l'état, la participation de l'armée suisse à des engagements internationaux de promotion de la paix est le résultat d'une évolution pragmatique. Cette évolution est déterminée par trois facteurs: demandes concrètes, intérêt du Conseil fédéral à participer à une mission spécifique et capacité de l'armée à répondre à de tels besoins. Au cours de la dernière décennie, la Suisse a accru son engagement dans le domaine de la promotion militaire de la paix. La révision de la LAAM a permis d'armer les troupes engagées en service de promotion de la paix dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour assurer leur protection et pour accomplir leur mission. Ces dernières années, quelque 280 militaires étaient engagés en permanence au service de la promotion de la paix. La plupart étaient incorporés dans des contingents au Kosovo ou en Bosnie et Herzégovine, ou comme observateurs militaires de l'ONU. Par ailleurs, l'armée a, en particulier, fourni ses prestations dans le cadre du déminage humanitaire, dans l'entreposage en lieu sûr ou la destruction d'armes légères et de munitions et dans la réforme du secteur de la sécurité. La Suisse fournit aussi une contribution financière considérable à la promotion militaire internationale de la paix³⁶.

³³ Elle se fonde sur l'art. 58, al. 2, de la Constitution, en relation avec l'art. 1 de la LAAM.

³⁴ Les engagements de soutien de l'aide humanitaire à l'étranger ne relèvent pas de la promotion de la paix en tant que mission de l'armée, mais sont considérés comme un soutien apporté à des autorités civiles (art. 69, al. 1, LAAM).

³⁵ La contribution de l'armée aux opérations internationales de maintien de la paix s'étend généralement sur plusieurs années, les États participants ayant cependant toujours la possibilité de retirer leur contingent, sous réserve de l'obligation de notifier. L'expérience a montré qu'un tel cas n'est susceptible de se produire que lorsque la situation sur place a changé de telle sorte que les milieux politiques du pays concerné ne veulent plus poursuivre la participation ou que le but intrinsèque de l'opération ne semble plus être atteignable. Le manque de ressources peut aussi provoquer la fin prématurée d'un engagement.

³⁶ En 2008, le DFAE a contribué, à hauteur de 113,65 millions de francs, au budget prévu pour les engagements de sauvegarde de la paix, alors que les charges du DDPS pour l'ensemble des engagements de promotion militaire de la paix se sont montées à 46,4 millions de francs. Les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont financées par des cotisations obligatoires perçues auprès de ses membres. La clé de répartition est comparable à celle des cotisations obligatoires en faveur de l'ONU prise dans son acceptation générale et se fonde essentiellement sur le poids économique de l'État membre.

Engagements effectués par des membres de l'armée pendant la période 2004 à 2009 (Nombre de jours de service)

Année	Promotion de la paix	Engagements subsidiaires de sûreté	Aide militaire en cas de catastrophe
2004	92 876	282 164	389
2005	97 827	323 777	17 089
2006	101 012	339 976	74
2007	100 326	294 489	1 661
2008	99 958	429 988	0
2009	95 843	271 876	430

Actuellement, la Suisse participe aux missions suivantes (entre parenthèses: nombre de militaires): contingents au Kosovo (220), en Bosnie et Herzégovine (20) et en Corée (5); observateurs militaires de l'ONU au Proche-Orient (12), auprès de la République démocratique du Congo (3), au Burundi (1) et au Népal (3); spécialistes dans le domaine du déminage humanitaire au Laos (4) et au Soudan (2); spécialistes militaires auprès du Centre de formation au maintien de la paix de Kofi Annan au Ghana (1), auprès de l'OSCE à Vienne (1) et en faveur de la réforme du secteur de la sécurité dans le Sud-Soudan (1). Entre 2004 et 2009, la Suisse a en outre contribué aux engagements suivants: 2001–2004 en Géorgie (OSCE, 2); 2000–2007 en Éthiopie/Érythrée, (4); 2003–2008 en Afghanistan (2–4); 1994–2009 en Géorgie (UNO, 4). En ce qui concerne le déminage humanitaire, le nombre de militaires autorisés à être envoyés en mission est limité à 10 par an. Les effectifs varient d'une année à l'autre, sans pour autant dépasser le plafond fixé.

A l'instar des observateurs militaires non armés de l'ONU, les contingents engagés au Kosovo et en Bosnie et Herzégovine recrutent *principalement des militaires de milice*. Étant donné que le personnel militaire professionnel et les soldats contractuels sont, dans une large mesure, engagés en Suisse dans le cadre de l'instruction et dans des engagements subsidiaires de sûreté, leur participation à des opérations militaires de promotion de la paix se limite à l'accomplissement de tâches de conduite et à des fonctions de spécialistes. L'accent mis sur le caractère de milice de l'armée même en cas de mission à l'étranger fait que les engagements et les fonctions considérés doivent répondre à l'impératif consistant à trouver des volontaires aptes à les assumer parmi les militaires de milice. Il faudrait que des militaires en service long puissent être engagés. De même, le personnel militaire professionnel devrait aussi effectuer des engagements dans le cadre de la promotion militaire de la paix. Ces engagements devraient faire partie intégrante du *curriculum*.

La LAAM exclut la participation à des opérations de combat destinées à imposer la paix; quant aux engagements armés impliquant plus de 100 personnes ou durant plus de trois semaines, ils requièrent *l'approbation du Parlement*. Outre les contraintes de temps liées à la procédure parlementaire d'approbation, la nécessité de recruter des volontaires pour composer des contingents ad hoc et de les instruire d'abord sur l'engagement concret fait que la Suisse n'est guère en mesure d'accéder rapidement et avec empressement aux demandes de la communauté internationale. Par contre, une forte proportion de militaires de milice permet de garantir la durabilité de la capacité d'engagement. Comparativement, les professionnels civils et militaires du

DDPS peuvent, dans une certaine mesure, être mis rapidement à disposition. Toutefois, pour éviter les lourdes conséquences qui pourraient affecter leur domaine professionnel d'origine, ils devraient, dans la majorité des cas, être relevés ou voir leur effectif réduit après quelques semaines seulement.

Développement de la promotion militaire de la paix

La Suisse, en tant qu'État actif sur la scène internationale et économiquement performant, a tout intérêt à voir la stabilité s'instaurer. Cela concerne tout particulièrement l'Europe et sa périphérie. Les engagements militaires de promotion de la paix de la communauté internationale dans cette région, par exemple au Kosovo ou en Bosnie et Herzégovine, peuvent contribuer directement à la sécurité de notre pays. De tels engagements sont particulièrement dispendieux et il est généralement admis que les États y participent en fonction de leurs capacités. Des raisons morales et le réalisme politique interdisent à la Suisse de se tenir à l'écart. Elle peut cependant déterminer le genre, le lieu et la durée de son engagement, de façon à l'adapter au mieux à ses capacités et aux conditions générales de la politique extérieure et intérieure. La tradition humanitaire l'engage aussi, non seulement à aider les victimes pendant et après un conflit, mais encore à s'engager dans un processus d'endiguement de la violence. De plus, l'armée tire profit de son engagement dans la promotion militaire de la paix: outre la possibilité de comparer d'emblée la qualité de ses prestations à celle des autres forces armées, l'expérience tirée de l'engagement, surtout celle des cadres, se répercute sur l'instruction donnée en Suisse. De surcroît, les procédures et l'équipement de notre armée peuvent être testés, voire adaptés et améliorés, dans le cadre d'un engagement de ce genre.

L'armée suisse est particulièrement prédisposée à remplir certaines tâches relevant de la promotion militaire de la paix: la neutralité de la Suisse, l'absence totale d'ambition hégémonique et la tradition des bons offices favorisent l'acceptation des militaires suisses dans les régions en conflit et accroît l'intérêt des organisations internationales et des États à voir l'armée suisse participer aux opérations internationales de maintien de la paix. Le système de milice, qui lie étroitement le monde militaire à la société civile, est, en Suisse, une réalité sociale dont nos militaires tirent avantage dans leurs rapports avec la population des pays dans lesquels ils sont engagés. Pour les engagements en Afrique tout particulièrement, l'ONU a fortement besoin d'officiers francophones pouvant aussi travailler dans un environnement anglophone.

Les débats menés jusqu'à présent montrent que lorsque le sujet de l'armement des militaires engagés dans des opérations de promotion de la paix est abordé publiquement, il est souvent mis en parallèle avec une probabilité accrue de voir les soldats suisses impliqués dans des opérations de combat, compromettant par là le principe de la neutralité. Les engagements non armés sont plus facilement réalisables et plus aisément défendables auprès du public et devant le Parlement. Mais force est de constater qu'en matière de protection et de sécurité, les contingents non armés dépendent entièrement de l'État hôte ou des contingents d'autres États. La plupart des engagements non armés des contingents suisses ne peuvent donc s'effectuer que dans des régions où les autorités locales contrôlent largement la situation et sont prêtes à assumer également la protection des contingents non armés. Là où cette situation prédomine, les troupes de promotion de la paix ne répondent généralement plus à un besoin établi. Ainsi, pour les engagements non armés, il s'agit généralement d'engagements impliquant des personnes (p. ex. les observateurs militaires, les

démineurs) ou des engagements effectués après un conflit (p. ex. dans le cadre d'une réforme du secteur de la sécurité); ce type d'engagement non armé répond à la norme internationale. En cas d'augmentation de la menace, l'engagement est soit adapté à la situation, soit suspendu jusqu'à ce que la situation s'améliore.

D'un point de vue quantitatif, l'objectif du Conseil fédéral reste d'augmenter les capacités destinées à la promotion militaire de la paix. Les mesures ad hoc seront prises dès que possible.

Pour répondre aux besoins prévisibles de la communauté internationale, il sera difficile d'étendre quantitativement la participation de la Suisse à la promotion militaire de la paix; par ailleurs, ce type d'engagements doit bénéficier d'une plus large assise au niveau de la politique intérieure. Ainsi, de l'avis du Conseil fédéral, on pourra dégager le plus gros potentiel en misant sur un renforcement qualitatif de ces engagements, associé à une concentration thématique. En l'occurrence, chaque participation doit justifier de son utilité aux yeux de la politique de sécurité et de la politique extérieure et être défendable sur le plan de la politique intérieure.

Au sujet de l'envoi de contingents militaires, le Conseil fédéral prévoit de concentrer les efforts sur les domaines du transport aérien, des prestations logistiques et de transport terrestre, ainsi que sur les prestations de niche dans les domaines des affaires sanitaires, du renseignement et de la sécurité – des domaines importants pour le succès d'une mission et donc tout particulièrement sollicités. En ce qui concerne le transport aérien, l'armée doit être capable d'engager durablement un certain nombre d'hélicoptères de transport dans le cadre de missions à court ou à long terme à l'étranger, pour la promotion militaire de la paix ou pour appuyer les autorités civiles, par exemple dans le domaine de l'aide humanitaire³⁷. Alors que cette capacité doit avant tout être fournie par le personnel tant civil que militaire des Forces aériennes, les prestations relevant du domaine de la logistique et du transport terrestres incombent (davantage) aux militaires de milice de même qu'au personnel militaire professionnel (militaires professionnels et militaires contractuels). Cette tâche peut et doit être assumée par des formations armées ad hoc de la taille d'une compagnie. L'équipement de notre armée permet d'engager de tels contingents sous nos climats ou dans les régions climatiques jouxtant la nôtre sans devoir procéder à des adaptations onéreuses de matériel.

Dans le domaine des affaires sanitaires, la disponibilité des médecins militaires et du personnel sanitaire spécialisé est cruciale. L'armée suisse peut fournir des prestations qui répondent à un besoin critique à un moment donné. Afin d'assurer la capacité d'agir durablement et la disponibilité opérationnelle, l'armée doit s'appuyer sur un personnel composé de civils et de militaires, ainsi que sur des militaires de milice engagés sur la base d'un contrat à durée déterminée. Dans le domaine de l'information et du renseignement, des contributions (capteurs électroniques inclus) destinées au renseignement intégré peuvent être fournies sur place. Outre ce que l'on appelle les «liaison and monitoring teams», il est aussi possible d'exploiter des cellules de renseignement. Le domaine de la sécurité fournit des prestations en rapport avec la sûreté et la protection en recourant aux moyens de l'armée prévus expressément à cet effet (Sécurité militaire et Détachement de reconnaissance de l'armée) en faveur de nos propres contingents et détachements et pour les missions concernées.

³⁷ Sur l'échelle internationale, la mise à disposition d'un hélicoptère de transport est considérée comme équivalant à 70 soldats d'infanterie.

Concernant les militaires et les petits détachements non armés, l'accent sera mis sur une augmentation des envois d'observateurs militaires, d'officiers supérieurs et d'experts du déminage humanitaire. Parallèlement, les efforts consentis pour soutenir sur place la réforme du secteur de la sécurité, de même que le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants au sein de la société civile, doivent recevoir l'appui d'experts (dans le sens d'une promotion de l'entraide). L'expérience a montré qu'il était plus facile pour les militaires concernés sur place d'accepter des conseils et des critiques de la part d'autres militaires, et la Suisse, grâce à son système de milice, peut jouer un rôle moteur dans ce domaine. En outre, le Conseil fédéral est d'avis que la perspective sexospécifique doit être encore mieux prise en compte dans les engagements militaires de paix. Concernant la promotion militaire de la paix, un surcroît d'efforts s'impose pour susciter les candidatures féminines en vue de divers engagements.

Pour être en mesure de fournir ces prestations, l'armée doit combler des lacunes qui subsistent surtout dans le domaine du personnel spécialisé dans la fourniture de prestations de haut niveau (p. ex. les transports aériens, les médecins militaires). De même, il s'agit de mieux tirer profit du potentiel des militaires de milice, en particulier les militaires en service long et les militaires contractuels, dès lors que le service de promotion de la paix restera un service fondé sur le volontariat. Il est possible de renoncer, dans une large mesure, à l'acquisition de biens d'armement consacrés expressément aux engagements de promotion de la paix.

5.2.2 Développement de l'armée

Pour rester un instrument efficace qui bénéficie de l'appui de l'opinion publique, l'armée doit s'adapter aux changements intervenus dans la société et en matière de politique de sécurité. Cependant, une armée de milice ne peut pas constamment restructurer les bases sur lesquelles elle repose, comme le modèle pour les obligations militaires, le recrutement, l'instruction ou les concepts d'engagement. Dès lors, il s'agit d'opter pour un processus d'adaptation graduel. Dans un premier temps, le concept de l'armée doit être consolidé, dans le cadre de l'étape de développement 2008/2011. Ensuite, il s'agira de moderniser et de développer l'armée. Cela se traduira, entre autres, par l'amélioration de son temps de réaction et de son endurance, par la modernisation du système de milice, par le développement des forces armées et le renforcement de la coopération en matière de sécurité et de politique de défense.

Pour l'armée, la stratégie de développement la plus importante, qui se fonde sur l'évolution de la menace, consiste à s'écarter de sa perspective autrefois presque entièrement axée sur la défense territoriale contre des armées étrangères pour devenir un instrument efficace contre des menaces et des dangers de nature diverse, sans abandonner pour autant sa fonction fondamentale: assurer la défense nationale.

Ce n'est que si elle peut s'appuyer sur des structures efficaces, déterminées par les prestations à fournir, que l'armée sera en mesure de garantir sa pérennité et sa disponibilité opérationnelle avec les ressources financières dont elle dispose. La diminution à moyen terme de ses charges d'exploitation peut aussi être obtenue par un report des priorités, passant de la défense à des tâches subsidiaires de surveillance, de garde, de sûreté et de protection. Cela se traduira par une réduction de l'effectif global de l'armée, en particulier celui des «formations lourdes» (p. ex. les troupes

blindées, l'artillerie), et la mise hors service de systèmes d'armes et d'installations devenus inutiles. En outre, le modèle des obligations militaires et de l'instruction devra être revu et adapté. Les économies ainsi réalisées devront permettre le transfert interne des moyens en fonction des nouvelles priorités.

Les cantons soutiennent l'armée dans de nombreux domaines (journée d'information, processus de recrutement, tenue des contrôles, licenciements, tir hors service, procédure disciplinaire, places d'armes cantonales, exploitation des magasins de rétablissement de la logistique). En tant qu'interlocuteurs des conscrits et des militaires qui accomplissent leur service, ils sont indispensables à l'armée de milice.

5.2.2.1 Missions, prestations et ressources

L'armée doit renforcer sa capacité de défense contre une attaque militaire en s'orientant de manière encore plus cohérente sur le maintien et le développement des compétences, dans la perspective d'un système de défense global de qualité mais réduit. Les prestations d'appui, au profit des autorités civiles, qui sont les plus probables et qui nécessitent le moins de temps de préparation comme l'aide en cas de catastrophe ou les engagements de sûreté subsidiaires, doivent être fournies par du personnel instruit et équipé de manière adaptée à ce type d'engagement. Étant donné que des attaques contre l'infrastructure informatique peuvent nuire durablement à l'armée dans toutes ses tâches, la défense dans ce domaine devra à l'avenir faire l'objet d'une attention encore plus marquée.

Les coûts d'exploitation et de maintenance des systèmes modernes sont nettement plus élevés que ceux de leurs prédécesseurs, ce qui réduit d'autant les possibilités d'investissement. Les coupes budgétaires pratiquées ces quinze dernières années par rapport aux planifications, alors que les coûts d'exploitation n'ont pas pu être réduits comme prévu et que les mesures d'économie n'ont pas déployé les effets attendus, ont obligé l'armée à différer une partie des acquisitions pourtant nécessaires, remettant aujourd'hui en question l'accomplissement d'une partie des tâches de l'armée. La réduction des coûts d'exploitation visée par le développement de l'armée précédemment évoqué est donc d'autant plus indispensable, en particulier pour disposer des ressources nécessaires afin de rétablir un nouvel équilibre entre les acquisitions, les tâches et les ressources. L'armée doit pouvoir compter sur une certaine sécurité financière pour établir sa planification. Le mécanisme des crédits d'engagement qui consiste à immobiliser des ressources financières sur plusieurs années pour les acquisitions fixées contractuellement et la règle selon laquelle une diminution des dépenses une année peut être compensée les années suivantes lui facilitent la tâche. Il faut donc conserver cette règle. De son côté, l'armée doit mettre en place une gestion selon les principes de l'économie d'entreprise, à savoir définir des processus en matière de finances, de personnel et de commandement. Elle doit mettre en place d'un système de comptabilité analytique.

5.2.2.2 Démographie et changement de valeurs

A partir de 2011, le nombre de recrues et de conscrits diminuera chaque année. Si le modèle de défense et d'obligation de servir et l'aptitude au service ne changent pas, l'effectif des formations actives de l'armée va chuter d'environ un quart jusqu'en

2025. L'évolution démographique nécessitera, à moyen terme déjà, une adaptation du volume des prestations que l'armée doit fournir ou du modèle de défense ou d'obligation de servir. Il faudra donc soit supprimer des formations, soit en réduire la taille.

La proportion de militaires déclarés aptes au service par rapport au nombre de conscrits est d'environ 60 % par année après l'école de recrues. 50 à 55 % d'entre eux restent incorporés jusqu'à la libération ordinaire. Ces chiffres sont comparables à ceux des décennies précédentes (quand les chiffres *avant* l'école de recrues étaient plus élevés, mais que l'on enregistrait en contrepartie davantage de départs *pendant* les écoles de recrues). Il faut aussi prendre en compte l'influence qu'aura sur les effectifs de l'armée le remplacement de l'examen de conscience par la preuve par l'acte pour le service civil. Le système suisse d'armée de milice dépend de l'intérêt que suscite l'armée, de son acceptation par la société et par les milieux économiques et de la disponibilité à exercer une fonction de cadre. Si ces conditions ne sont plus remplies, le modèle de défense doit être revu. Le Conseil fédéral estime que le système de milice doit être modernisé et renforcé. Il faut par exemple développer la certification des prestations accomplies pendant le service et qui sont utiles à la vie professionnelle des militaires concernés.

On observe une baisse de la volonté de fournir des prestations au profit de la collectivité en dehors de la vie privée et professionnelle. Le système de milice, vu sous cet angle, va à l'encontre des changements fondamentaux constatés dans la société et dans les entreprises. Cette réalité affecte directement l'armée qui le ressent surtout au niveau de ses besoins qui ne sont pas intégralement couverts, faute de volonté suffisante de la population pour entreprendre une carrière militaire et vu les demandes de report de service. En effet, environ 25 % des militaires n'accomplissent pas leurs obligations militaires annuelles comme le prévoit le calendrier. Ils repoussent le service afin de remplir leurs obligations professionnelles et suivre des formations (p. ex. à la suite de la réforme de Bologne).

5.2.2.3 Modèle d'obligation de servir

Le modèle d'obligation de servir détermine le nombre de troupes, leur degré d'instruction et la période pendant lesquelles elles peuvent être engagées. Le Conseil fédéral ne voit aucune raison de remettre en question le système de milice ou l'obligation générale de servir. Le passage à une armée dans laquelle les obligations militaires seraient accomplies avant tout en un seul bloc aurait pour conséquence l'abandon du principe de la milice tout en maintenant l'obligation de servir. Les cadres de l'armée devraient être largement professionnalisés. Les troupes ne seraient donc plus conduites par des officiers et sous-officiers de milice. L'option de maintenir une milice de volontaires signifierait l'abandon de l'obligation de servir. Les avantages de ce modèle résident dans la suppression de la contrainte avec, pour corollaire, des militaires plus motivés et plus performants. Il est toutefois difficile de savoir quelles incitations matérielles ou non permettraient d'attirer un nombre suffisant de volontaires. L'option de l'armée de métier est également en contradiction avec l'idée que la Suisse se fait de sa politique de sécurité. Elle se traduirait en outre par d'importantes difficultés de recrutement. Une armée de milice, avec un noyau d'officiers et de sous-officiers de carrière et la possibilité pour une partie des militaires de milice d'accomplir en une fois leur service d'instruction comme militaires en

service long, reste la solution appropriée pour la Suisse. La tradition de défense, la mise à profit des compétences et des aptitudes civiles, la diversité sociale et régionale que l'on retrouve à l'armée, le lien étroit qui unit l'armée et la société et finalement les réalités financières parlent en faveur du système actuel. Pour l'armée qui doit accomplir des engagements au pied levé ou après un temps de préparation très bref avec des moyens relativement modestes, l'engagement de grandes formations n'étant nécessaire (et possible) qu'après un temps de préparation plus long, le système de milice se justifie pleinement et justifie aussi la préférence que donne la politique nationale à une armée de milice du point de vue de la politique de sécurité. Le système de milice et l'organisation concrète du modèle de l'obligation de servir ne sont pas pour autant figés, ils peuvent s'adapter dans certaines limites. Il faut examiner les possibilités d'adaptation en souplesse à l'évolution des conditions générales des menaces, de la démographie et de la société. On pourrait envisager que les militaires, arrivés au terme de leur obligation de servir, participent sur une base volontaire à des engagements spécifiques, par exemple lors de manifestations importantes³⁸, ou qu'à moyen ou long terme, les militaires accomplissent un service d'instruction de base prolongé pour la défense contre une attaque militaire et soient ensuite placés en réserve pour le reste de leur jours de service. On renforcerait ainsi le système de la disponibilité échelonnée en déchargeant les formations d'intervention³⁹ de ces missions. Il convient d'utiliser la part des militaires en service long et d'examiner aussi la possibilité d'introduire des formations par tranche d'âge. Il faut en outre étudier la possibilité de faire appel aux personnes accomplissant le service civil, en complément aux engagements des militaires, lors de prestations d'appui fournies au profit de grandes manifestations. Comme la neutralité, le système de milice n'est pas une fin en soi mais un instrument qui sert des objectifs supérieurs, dans ce cas, il est au service de l'efficacité pratique et de l'ancrage de l'armée dans la société.

5.2.2.4 Modèle d'instruction et constitution des effectifs des états-majors

Le modèle d'instruction actuel avec un service d'instruction de base suivi de cours de répétition annuels pour la plus grande partie des militaires n'est plus adapté aux exigences non seulement des entreprises mais aussi de l'organisation du système de formation. Cette situation est à l'origine du grand nombre de demandes de report de service qui sont déposées aujourd'hui, d'où la nécessité d'étudier à moyen terme des alternatives au modèle d'instruction. L'armée doit aussi examiner si la prise en compte des souhaits individuels en matière de date pour le début de l'école de recrues est encore une position défendable: en effet, dans un souci d'efficacité de la gestion et vu les contraintes techniques liées à l'instruction, l'armée doit tendre vers une occupation des infrastructures la plus équilibrée possible. Sur la base de ces réflexions et à la suite d'enquêtes approfondies, l'armée doit élaborer de nouvelles

³⁸ Engagements selon l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OEMC; RS 513.74), par exemple lors de fêtes fédérales de tir, de sport, de gymnastique ou de manifestations sportives d'importance nationale (courses de ski), etc.

³⁹ Il s'agit de formations qui sont en service d'instruction (p. ex. cours de répétition) et qui se tiennent dans un degré de disponibilité plus élevé que d'autres formations en service d'instruction.

solutions, par exemple prolonger le service d'instruction de base pour le maintien de la compétence de défense et faire progresser le modèle d'instruction vers cette tâche qui associe de nouveau plus étroitement la milice. Après l'instruction de base, la troupe n'accomplirait des cours de répétition que quelques années seulement, en tant que réserve en disponibilité. Si la milice participe à l'instruction, un tel système permettrait vraisemblablement de réaliser des économies considérables dans le fonctionnement de l'armée tout en conservant les mêmes prestations. La durée totale du service serait ainsi axée sur les tâches et la disponibilité requise à cet effet.

L'instruction des cadres va aussi au-devant de difficultés. Le nombre d'officiers est insuffisant pour fournir les effectifs nécessaires aux états-majors dans leurs dimensions actuelles. Le système de milice implique en outre que l'armée doit se satisfaire d'une expérience pratique limitée étant donné que ses cadres ne sont pas disponibles en permanence⁴⁰. Une prolongation de la durée totale des services obligatoires pour les cadres n'est pas envisageable; elle ne ferait que saper la volonté d'entreprendre une carrière de milice. Aujourd'hui déjà, la relève ne suffit pas pour donner en permanence à l'armée le nombre de cadres requis par sa structure actuelle.

5.2.2.5 Équipement matériel, niveau de l'instruction, de l'équipement et de la technologie

Étant donné les ressources financières limitées et vu que les coûts d'exploitation ne peuvent pas être réduits, les programmes d'armement présentés ces dernières années sont restés modestes. L'armée est obligée, depuis un certain temps déjà, de renoncer à fournir un équipement complet non seulement aux formations de réserve mais aussi à l'armée active, si bien qu'en cas d'engagement d'une partie importante de l'armée, les formations actives ne peuvent disposer d'un équipement complet. Certes, l'armée n'a encore jamais été vraiment complètement équipée pour la défense contre une attaque militaire, mais cette lacune est devenue plus importante que jamais. Par exemple, il n'est plus possible d'engager simultanément plus de deux formations d'engagement complètement équipées à l'échelon de la brigade et de couvrir leurs besoins logistiques.

Afin de fournir un appui aux autorités civiles, l'objectif est d'équiper complètement les troupes prévues à cet effet si l'instruction de base se déroule simultanément dans des écoles et dans des cours. De plus, l'infrastructure doit correspondre aux exigences modernes et le concept de stationnement doit être revu. La réduction des coûts d'exploitation visée doit contribuer au financement de ces mesures.

Les ressources humaines et financières actuellement à la disposition de l'armée ou sur lesquelles elle peut raisonnablement compter ne suffisent pas à la maintenir en permanence à un niveau d'instruction, d'équipement, d'armement et de disponibilité qui lui permettrait de repousser une attaque militaire conventionnelle de grande envergure contre la Suisse pratiquement au pied levé ou en quelques semaines. Mais cela n'est pas nécessaire. Au vu de la situation actuelle au plan de la sécurité, l'armée peut en effet accepter des lacunes au niveau de la disponibilité et des capacités militaires. Le phénomène n'est pas nouveau: le fait de renoncer à des capacités

⁴⁰ Le système de milice présente cependant l'avantage de pouvoir recruter des militaires bien, voire très bien formés par leur activité civile pour l'utilisation de systèmes complexes d'armes, de conduite et d'exploration.

militaires et de les rétablir par la suite fait partie intégrante d'une planification classique de l'armée. Dans l'éventualité d'une attaque militaire contre la Suisse (même à moyen ou à long terme), il faudrait rétablir l'équipement, les capacités et la disponibilité de l'armée à un niveau qui lui permettrait d'empêcher ou de repousser une attaque conventionnelle avec des perspectives de succès. Le temps à disposition dépend de la partie adverse et de la capacité de nos services de renseignement. Il est clair qu'une telle procédure prendrait des années et qu'elle serait des plus dispendieuses.

L'armée a un profil de prestations défini. Si elle doit s'adapter à un autre profil de prestations, il lui faut du temps et de l'argent. Afin de pouvoir réunir ne serait-ce que les conditions requises pour assurer la défense contre une attaque militaire, l'armée doit maintenir toutes les capacités nécessaires à chaque cas envisageable, même à un modeste niveau quantitatif en raison des ressources. Il est donc indispensable qu'elle mette l'accent sur le maintien et le développement qualitatifs de ces capacités. Elle doit prévoir un système de défense global, en réseau, avec des troupes pour l'engagement au sol et dans l'espace aérien, prêtes à repousser une attaque militaire.

Le Conseil fédéral estime qu'il serait inopportun d'élaborer un concept de montée en puissance détaillé pour un éventuel conflit armé, car le type et le dimensionnement des capacités nécessaires dépendent de la menace concrète: tant que l'on ne sait pas à quoi l'armée doit se préparer, il n'est pas possible de planifier dans le détail les capacités militaires qui doivent être acquises. Cependant, l'armée doit veiller à ce que les lacunes acceptées au niveau des capacités ne deviennent pas trop importantes et à ce que le rétablissement puisse intervenir dans les délais requis. Afin d'améliorer les conditions liées à l'identification des signes avant-coureurs, au vu desquels l'armée devrait accroître ses capacités, le Conseil fédéral a l'intention de demander au commandement de l'armée de soumettre chaque année à la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité une évaluation de la situation qui indique, en s'appuyant sur l'évaluation de la menace concernant l'armée et de ses capacités, élaborée conjointement avec les services de renseignement, s'il y a lieu d'acquiescer des capacités militaires supplémentaires, dans quels domaines, et quelles demandes doivent être déposées pour sa planification et sa réalisation.

Pour que l'armée puisse fournir ses prestations, elle doit disposer de capacités conformes à l'éventail complet des menaces et des dangers et pouvoir les combiner de manière flexible et adaptée à la situation concrète. Pour cela, il faut un niveau technologique différencié et des priorités clairement définies, qui tiennent davantage compte de l'augmentation des coûts d'exploitation. L'une des difficultés consiste à adopter les nouvelles technologies au bon moment: l'armée ne doit ni manquer une étape technologique ni investir dans des technologies qui ne sont pas encore au point. Elle doit aussi choisir des technologies qui peuvent être utilisées par la milice. Étant donné la diversité de ces exigences, il serait inapproprié de faire des déclarations générales sur le niveau technologique visé par l'armée suisse.

5.2.2.6 Disponibilité

L'armée doit pouvoir disposer en temps utile des forces nécessaires tout en évitant de conserver des forces à un niveau de disponibilité inutilement élevé. Les deux besoins doivent être satisfaits grâce à une disponibilité échelonnée: diverses parties de l'armée se situent à des niveaux de disponibilité différents.

Au niveau le plus élevé se trouvent les *formations professionnelles* comme les sections d'engagement de la Sécurité militaire, l'organisation de l'exploitation des aérodromes, du transport aérien, de la surveillance de l'espace aérien ainsi que les réseaux de commandement. Ces formations assurent les missions quotidiennes. Lorsque des engagements nécessitent des capacités plus importantes, par exemple lors de catastrophes, on peut faire appel à des *militaires en service long*. Pour des engagements encore plus importants, non prévisibles, mais qui ne nécessitent qu'un bref temps de préparation (quelques heures ou quelques jours), il est prévu de recourir à des *formations d'alerte*. Si ces formations ne suffisent pas, on engage des *troupes accomplissant des cours de répétition*. En dernier recours, on ferait appel à *d'autres troupes provenant de l'armée active* (c'est-à-dire des militaires qui n'ont pas encore accompli tous les cours de répétition). Ces troupes auraient besoin de davantage de temps pour se préparer en vue d'un engagement.

Actuellement, l'armée dispose d'une *réserve*. Il convient toutefois de vérifier s'il est judicieux de conserver cette dernière, étant donné qu'il faudrait encore plus de temps pour la préparer à l'engagement et qu'il n'est pas possible de garantir son équipement. Dans tous les cas, il est prévu de renoncer aux militaires de la réserve qui ne sont pas incorporés dans des formations de l'armée.

5.2.2.7 Politique d'armement et collaboration avec le secteur privé

Ces dernières années, le secteur de l'armement a connu d'importants changements. Cela concerne le matériel, qui est développé plus rapidement, mais avec une technologie toujours plus complexe, et l'industrie, qui est toujours plus exposée aux concentrations et à la mondialisation, à l'apparition et à la disparition de fournisseurs de produits de niche, de grandes entreprises et de consortiums.

Par politique d'armement, le Conseil fédéral détermine comment il est possible, dans un contexte en constante mutation, de satisfaire à long terme et de manière fiable les besoins de l'armée en biens, infrastructures, services et connaissances spécialisées afin de s'assurer la liberté d'action voulue. Il détermine la voie à suivre en tenant compte des exigences contradictoires entre l'accomplissement autonome des tâches de sécurité incombant à la Confédération et la gestion économique des ressources. Enfin, la politique d'armement dicte les relations avec le secteur privé, qui joue un rôle de premier plan dans ce domaine.

Compte tenu de la dépendance de l'armée vis-à-vis de l'étranger, sur le plan technologique, pour les composants-clés, dont la disponibilité est liée à des autorisations et à des contrôles étatiques, il est tout simplement impensable que l'armée suisse vive en autarcie sur le plan technologique et économique, et cela aussi bien en situation normale que dans des circonstances extraordinaires. Malgré cela, la Suisse possède, dans certains domaines, des capacités industrielles importantes susceptibles de fournir immédiatement des prestations en faveur de l'armée et qui permettent éga-

lement des participations aux acquisitions et l'accès aux technologies et aux marchés. Les besoins de notre armée n'étant pas suffisants pour rentabiliser une production nationale, notre industrie doit s'ouvrir vers les marchés extérieurs. Les affaires compensatoires directes ou indirectes doivent donc renforcer notre compétitivité sans donner lieu à une politique de préservation des structures.

5.2.2.8 **Coopération internationale et capacité à collaborer**

L'armée suisse ou certaines de ses fractions sont tributaires de la collaboration pour presque tous les engagements imaginables, notamment avec les partenaires du réseau national de sécurité, mais aussi avec des États et des organisations internationales. La collaboration nationale est une évidence. Elle est appliquée depuis longtemps mais elle mérite d'être encore améliorée. La capacité de l'armée à coopérer sur le plan international doit également être consolidée et développée, dans la mesure où cela s'avère judicieux du point de vue politique et que cela sert les intérêts sécuritaires de la Suisse.

La comparaison internationale peut être un point de départ pour des améliorations. Les expériences de nos militaires dans le cadre d'instructions et de périodes passées à l'étranger sont utiles à l'armée actuelle et à son développement futur. La participation à des cours d'instruction à l'étranger peut aussi servir à diminuer les coûts et les besoins de personnel. Certains engagements ne peuvent pas être exercés en Suisse ou seulement de manière très limitée. Dans l'acquisition d'armement, la dimension internationale est impérative faute d'alternatives, dans l'instruction elle est une pratique courante. Dans la promotion de la paix, les engagements se font avec d'autres forces armées et dans le domaine de l'appui à l'aide humanitaire, la coopération avec des organisations internationales et des organes civils et militaires d'autres États est de mise.

La collaboration n'est pas seulement une question de volonté, mais aussi de capacité. La capacité des armées ou d'éléments des armées à travailler avec des partenaires internationaux et nationaux dans des engagements s'appelle l'interopérabilité. Cette dernière accroît la liberté d'action en garantissant, en cas d'événement, qu'aucun obstacle au niveau de la technique, des processus ou des mentalités ne viendra entraver une collaboration politiquement voulue avec des partenaires indigènes et étrangers. Le Conseil fédéral est d'avis que la coopération internationale est souhaitable aussi longtemps qu'elle ne crée pas de contraintes matérielles et n'entrave pas la capacité de l'armée de fournir à elle seule ses prestations en cas d'engagement. Ce principe est à la base de toutes les tâches de l'armée; néanmoins, concernant la défense, outre les aspects liés au *droit* de la neutralité, l'armée doit aussi tenir compte des aspects liés à la *politique* de neutralité⁴¹.

41 Sur le plan strictement juridique de la neutralité la défense pourrait être exercée avec d'autres États, afin de maximiser la liberté d'action en cas d'attaque contre la Suisse. Cependant, la crédibilité et le renforcement de la neutralité recommandent de faire preuve de retenue dans ce contexte.

5.2.2.9

Conclusion: développement de l'armée

Si elle entend rester un instrument efficace et bénéficiant de l'appui de l'opinion publique, l'armée doit être adaptée aux changements intervenus en matière de politique de sécurité, aux réalités sur le plan du personnel, aux impératifs financiers et à l'évolution de la société. Ceci correspond à une décision du Conseil fédéral du 26 novembre 2008⁴² et signifie concrètement que:

- L'armée reste fidèle au principe de la milice et des obligations militaires générales.
- La définition concrète du principe de la milice, notamment de modèle d'instruction et le modèle d'obligation de servir, doit être vérifiée en permanence, également sur le plan des possibilités de réduction des coûts.
- L'effectif global de l'armée va diminuer. Cette réduction du nombre de militaires entraînera une réduction du nombre des formations (en particulier les formations dites «lourdes» comme l'artillerie et les troupes blindées) et des états-majors.
- L'organisation de l'armée sera adaptée aux orientations futures en fonction des besoins. Elle doit ainsi être conçue de telle manière qu'il ne soit pas nécessaire de modifier la structure fondamentale même si, pour des raisons d'effectifs, certains bataillons ou compagnies doivent être supprimés ou réduits. Il importe d'éviter les redondances dans l'armée et dans ses unités administratives.
- Les formations professionnelles et les militaires en service long ont le degré de disponibilité le plus élevé. Si ces moyens ne suffisent pas, il faut engager des formations d'alerte. Ce n'est qu'ensuite que les troupes en instruction sont engagées. En outre, il faut préparer la mise sur pied de l'armée ou de fractions de l'armée.
- L'instruction doit être dispensée de manière efficace avec une infrastructure redimensionnée.
- Il faut assurer la relève des cadres à long terme.
- Les fortifications, les positions de barrages permanentes et les formations qui en font partie doivent être mises hors service ou dissoutes le plus vite possible.
- Les adaptations qui relèvent de la compétence du chef du DDPS seront réalisées en tant que mesures immédiates après l'examen du rapport sur la politique de sécurité par le Parlement. Les adaptations des dispositions nécessaires en vue du développement de l'armée seront présentées au Parlement

⁴² Le Conseil fédéral a décidé, en date du 26 novembre 2008, que le DDPS devait, parallèlement au rapport sur la politique de sécurité, élaborer un plan visant à la réduction immédiate de l'effectif de l'armée compte tenu de l'évolution démographique attendue pour la période 2010–2025. Cette réduction devrait impliquer également une diminution du matériel utilisé. Ce dernier pourrait ainsi être entretenu et modernisé avec les moyens financiers prévus à cet effet. Le plan de réduction devrait aussi prendre en compte la problématique du renouvellement des cadres de milice. Le rapport sur la politique de sécurité doit établir un nouvel équilibre entre les tâches et les moyens, en tenant compte des données stratégiques et de la planification financière ordinaire. Une intensification plus étendue de la coopération internationale dépend de l'évaluation des besoins en matière de sécurité et doit être acceptable sur le plan de la politique intérieure.

sans retard dans un message, une fois que les Chambres fédérales auront achevé l'examen du rapport sur la politique de sécurité et d'un rapport sur l'armée.

- L'équilibre entre les tâches, les prestations et les moyens doit être assuré.

En ce qui concerne les tâches, les conséquences suivantes sont prévisibles:

- Le déplacement des priorités, de la défense vers des tâches globales de surveillance, de garde, de sûreté et de protection, va se poursuivre.
- L'armée doit fournir des prestations d'aide et de protection au profit des autorités civiles avec des Grandes Unités et des corps de troupe implantés dans le territoire ou la région. Les formations d'engagement doivent disposer d'un équipement complet.
- La compétence de défense contre une attaque militaire sera garantie par le développement d'un système global qualitativement bon, quantitativement minimal, mais solide. Cette fraction de l'armée doit également pouvoir être engagée si nécessaire pour appuyer les autorités civiles.
- Dans le cadre de la promotion de la paix, l'effort essentiel doit être mis sur l'engagement de moyens qualitativement élevés (p. ex. les transports par hélicoptère, la logistique et le transport terrestre). Les missions doivent être accomplies en grande partie par des volontaires de la milice, moyennant leur prise en compte comme service obligatoire, et par du personnel militaire professionnel.
- Dans un souci d'efficacité, l'instruction et l'engagement des forces de l'armée, des formations professionnelles et de la milice destinées aux opérations spéciales seront centralisés à l'avenir.

Rapport sur l'armée

Se fondant sur les tâches et les conditions générales, le besoin d'action et la marge de manœuvre seront exposés dans un rapport sur l'armée 2010, avec les paramètres nécessaires⁴³. Ce rapport poursuit un double objectif:

Tout d'abord, il s'agit, sous la forme d'un rapport d'étape, de donner des informations sur les prestations de l'armée et de présenter concrètement les mesures adoptées et celles qui sont envisagées pour combler les principales lacunes de l'armée. Il montrera les mesures immédiates envisageables et la planification de l'abandon de certaines tâches avec ses répercussions, notamment financières. Diverses interventions parlementaires sont à l'origine de cet aspect du rapport sur l'armée⁴⁴.

Ensuite, il faudra concrétiser le cadre général et les perspectives découlant du rapport sur la politique de sécurité au sujet du développement de l'armée: à partir des menaces, il conviendra de concrétiser les missions confiées à l'armée et le futur profil des prestations et d'identifier et de quantifier les modèles d'armée envisageables. Enfin, les jalons du développement de l'armée seront posés à partir de la solution la plus appropriée.

⁴³ Doctrine, organisation, entreprise, instruction, matériel, personnel, finances, infrastructure.

⁴⁴ Par exemple les motions 09.4332 Gutzwiler et 09.4333 Schwaller du 11.12.2009 Carences de l'armée. Halte aux doléances, place à l'action.

Un calendrier sera établi pour les mesures destinées au comblement des lacunes, de même que pour les phases du développement de l'armée et pour les adaptations nécessaires sur le plan juridique. Les délais concernant le gros des mesures destinées à remédier aux lacunes sont déjà fixés. La réalisation des mesures portant sur le développement de l'armée se concrétisera pleinement vers la fin de la prochaine législature.

5.2.3 Développement du droit régissant les engagements de l'armée

Questions liées à la protection juridique

Une certaine insécurité juridique semble caractériser l'activité législative dans le domaine de la sécurité, notamment pour ce qui est du rapport entre la liberté et la sécurité. Ainsi, la protection juridique des citoyens contre des ordres concrets des organes militaires, donnés notamment dans le cadre d'engagements en service d'appui. Lorsque des organes de la Confédération sont engagés au profit des cantons, l'accès au juge prévu à l'art. 29a de la Constitution est limité, sous réserve du droit fondamental à un procès équitable. De plus, on déplore l'absence d'une base légale formelle suffisante dans certains domaines, alors que la Constitution la requiert à ses art. 36, al. 1, et 164, al. 1, en cas de restriction grave d'un droit fondamental. Comme indiqué ci-dessus, certaines de ces questions seront clarifiées ailleurs. Il faut toutefois que la protection juridique de personnes touchées par des mesures militaires soit conforme au droit constitutionnel et au droit international public.

Engagements subsidiaires de sûreté

Selon l'art. 57 de la Constitution, 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 et ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure. Il en est unanimement déduit que les cantons sont les premiers responsables de la sécurité intérieure. Quelques experts en droit constitutionnel font cependant remarquer que les cantons n'assument pas toujours pleinement cette responsabilité. Le seuil de déclenchement pour les engagements (subsidiaires) de l'armée serait donc fixé bien trop bas (p. ex. dans la garde des ambassades, où l'engagement de l'armée a été prolongé à plusieurs reprises).

Pour de tels engagements, deux aspects doivent entrer en ligne de compte pour évaluer la subsidiarité, à savoir la délimitation des tâches civiles et militaires et les compétences respectives de la Confédération et des cantons.

Il y a donc lieu d'examiner, à la lumière de la formulation relativement ouverte de l'art. 57 de la Constitution, les limites fixées pour les engagements de l'armée dans l'appui qu'elle apporte aux autorités civiles. L'examen portera sur la nature des engagements (délimitation entre ceux ayant trait à la sécurité et ceux requis pour d'autres raisons; limites pour les mesures préventives, telles que les contrôles de personnes) et leur durée.

Les engagements de promotion de la paix et les engagements en service d'appui à l'étranger

Les engagements de l'armée suisse à l'étranger visent à apporter une contribution aux mesures prises par la communauté internationale pour le maintien de la paix et de la sécurité entre les États. De telles mesures ont pour but de désamorcer les tensions et de contribuer au règlement pacifique des litiges ou, à tout le moins, de créer des conditions favorables pour les négociations. Le service d'appui est un type d'engagement en faveur d'actions humanitaires, telles que l'aide en cas de catastrophe qui peut également être apportée à l'étranger.

Dans le cadre de la maîtrise des crises, la communauté internationale doit de plus en plus souvent affronter le défi de la déliquescence des structures étatiques dans un nombre toujours croissant de pays. Ce phénomène pénalise la sécurité lors d'opérations humanitaires. Il entraîne aussi des conséquences pour la sécurité et la prospérité d'autres États qui doivent faire face à des réseaux du crime organisé, à des flux de réfugiés ou à des entraves dans l'approvisionnement en énergie et en matières premières. Pour contrer ce phénomène, la communauté internationale recourt de plus en plus fréquemment à des missions internationales de police. Dans ce contexte, des mesures ciblées sont prises contre des civils actifs au sein de réseaux du crime organisé qui utilisent le territoire d'un «État défaillant» comme base opérationnelle.

5.3 Protection de la population

Le système coordonné de protection de la population est chargé de la prévention des risques et de la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence. Il se compose des différentes organisations partenaires que sont la police⁴⁵, les sapeurs-pompiers⁴⁶, les services de la santé publique⁴⁷, les services techniques⁴⁸ et la protection civile, qui interviennent lors d'événements majeurs en remplissant des tâches coordonnées sous la conduite d'états-majors de crise communs (organes de conduite). Une catastrophe ou une situation d'urgence pouvant survenir à tout moment, la protection de la population doit être en mesure d'intervenir à tout moment au pied levé. Avec ses partenaires et grâce à sa capacité d'assurer l'aptitude à la conduite à l'échelon des organes civils cantonaux et communaux, la protection de la population constitue un important fournisseur de prestations au sein du réseau national de sécurité.

⁴⁵ La gestion de catastrophes et de situations d'urgence exige des moyens policiers pour maintenir la sécurité et l'ordre (régulation du trafic, barrages, protection contre les pillages, etc.).

⁴⁶ Les tâches centrales des sapeurs-pompiers recouvrent les interventions en cas d'incendies, d'événements naturels, d'explosions, d'éboulements, d'accidents ou d'événements NBC, pour protéger les personnes, les animaux, l'environnement et les biens.

⁴⁷ Moyens de première intervention des services de la santé publique pour assurer le sauvetage et la première prise en charge (services de sauvetage sanitaires) dans le cadre du Service sanitaire coordonné (SSC).

⁴⁸ Les services techniques (statut de droit public ou privé) garantissent le fonctionnement de leurs installations, en particulier en ce concerne l'approvisionnement en eau, en gaz et en électricité, l'élimination des déchets, les voies de communication et les installations de télécommunication.

5.3.1 Tâches

En vue d'une catastrophe, d'une situation d'urgence ou d'un conflit armé, la protection de la population se met au service de la population en planifiant et appliquant des mesures préventives, en garantissant l'aptitude à la conduite au niveau des organes civils et en veillant à la protection, au sauvetage et à l'assistance de la population en cas d'événement.

Planifications et mesures préventives: les mesures et planifications préventives réalisées par la protection de la population reposent sur des analyses de dangers et de risques établies et actualisées aux divers niveaux étatiques. Elles servent de base pour définir des mandats de prestations des organisations partenaires de la protection de la population, établir la conception d'engagement, acquérir le matériel de conduite et d'intervention et planifier l'instruction des différents intervenants. S'y ajoutent le maintien de la valeur et le développement de l'infrastructure de la protection de la population, en particulier des ouvrages de protection, des postes de conduite, des systèmes de transmission d'alarme et d'informations destinées à la population, des systèmes télématiques de même que des équipements spéciaux, tels que des laboratoires.

Capacité de conduite à l'échelon des organes civils: grâce à ses organes de conduite situés aux échelons cantonal et communal, la protection de la population assure la conduite en cas de catastrophe, lors d'une situation d'urgence ou d'un conflit armé. Cela comprend l'alerte des autorités, la transmission de l'alarme et la diffusion des consignes de comportement à la population⁴⁹, la mise à disposition d'un aperçu de la situation, la coordination des moyens d'intervention subordonnés aux autorités civiles et la préparation de l'aide à la conduite.

Protection, sauvetage et assistance en cas d'événement: avec ses organisations partenaires, la protection de la population est chargée de la gestion des événements par des moyens civils, que ce soit en cas de catastrophe, lors d'une situation d'urgence ou d'un conflit armé. Dans ce contexte, il s'agit en premier lieu de la protection préventive de la population, du sauvetage en cas d'événement et de l'assistance des habitants des zones touchées, aussi bien pendant qu'après un événement.

5.3.2 Un système coordonné

La protection de la population est un système coordonné modulaire s'appuyant sur les organisations d'intervention en cas d'urgence (police, sapeurs-pompiers et services de la santé publique, y compris premiers secours), renforcées et appuyées lors d'un événement majeur par les services techniques et la protection civile. On parle de protection de la population lorsqu'un événement, pour être maîtrisé, nécessite l'engagement de l'ensemble des organisations partenaires placées sous la conduite d'états-majors de crise communs. Engagés par les exécutifs cantonaux, régionaux et

⁴⁹ Afin d'assurer la protection de la population en cas de catastrophes naturelles, le Conseil fédéral a décidé le 30 mai 2007 (projet OWARNA) de mettre en œuvre une série de mesures en vue d'optimiser la chaîne de l'alerte et de l'alarme. La mise en œuvre de ces mesures, qui concerne de nombreux offices fédéraux du DFI, du DDPS et du DETEC, a pour objectif d'améliorer sensiblement la maîtrise des catastrophes naturelles et anthropiques.

communaux, ces organes de conduite civils se fondent, pour planifier l'intervention et pour coordonner et conduire les organisations partenaires en cas d'événement, sur des analyses approfondies des dangers et des risques. A l'échelon fédéral, la protection de la population dispose du Laboratoire de Spiez et de la Centrale nationale d'alarme à Zurich. Cette dernière constitue l'organe de coordination de la Confédération pour la maîtrise des catastrophes naturelles ou anthropiques et des situations d'urgence et fait aujourd'hui déjà fonction de centre d'annonce et de suivi de la situation.

La protection de la population se sert d'une infrastructure aménagée en réseau. Cette infrastructure, qui doit être protégée de façon globale, comprend, outre les ouvrages de protection (abris destinés aux habitants, installations de conduite et constructions sanitaires) dont la valeur doit être maintenue, les systèmes d'alarme et d'information de la population (sirènes et émetteurs d'urgence), modernisés et complétés en permanence. Un autre élément essentiel de ce système est l'infrastructure télématique qui, grâce au réseau radio suisse de sécurité (Polycom), assure une couverture radio sur tout le territoire à l'intention des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité.

5.3.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Les cantons règlent l'organisation, l'instruction, la disponibilité et l'engagement des organisations partenaires de la protection de la population. De même, ils assurent la conduite en temps utile et en fonction de la situation et sont responsables de l'application des prescriptions fédérales régissant la protection civile. De plus, ils règlent la collaboration intercantonale dans le cadre de l'aide en cas de catastrophe.

Pour sa part, la Confédération est compétente en cas d'augmentation de la radioactivité, d'accidents survenant dans des barrages d'accumulation, de chutes de satellite, d'épidémies, d'épizooties et en cas de conflit armé. En cas d'événement touchant plusieurs cantons, l'ensemble du pays ou des régions frontalières, tel qu'un tremblement de terre, la Confédération peut, en accord avec les cantons, assurer la coordination et, éventuellement, la conduite des différentes organisations d'intervention. En outre, elle règle les aspects fondamentaux de la protection de la population et en particulier ceux de la protection civile. Ceux-ci portent notamment sur les droits et obligations des personnes astreintes à servir dans la protection civile, sur l'instruction, sur la coordination et le soutien des cantons lors de l'acquisition du matériel, sur les systèmes d'alarme et de télématique, de même que sur les ouvrages de protection. Une tâche importante de la Confédération dans le domaine des dangers naturels consiste à collecter et à traiter les données pertinentes en la matière et à établir des prévisions et des messages d'alerte qu'il s'agit ensuite de diffuser aux services spécialisés et aux organes de conduite des cantons.

La Confédération et les cantons coopèrent sur les plans de l'optimisation de la protection de la population, de l'instruction, de l'information, de la collaboration internationale et de la recherche et développement. Dans ce dernier domaine, la coopération porte avant tout sur l'analyse des risques pour la Suisse, sur la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques et sur la protection NBC.

5.3.4 Collaboration

Une collaboration entre institutions publiques et privées s'est établie au sein de la protection de la population, notamment entre services fédéraux et cantonaux spécialisés dans le domaine des dangers naturels, autorités sanitaires, établissements de recherche et organisations non gouvernementales d'aide en cas de catastrophe (p. ex. organisations de la Croix-Rouge suisse). En l'occurrence, il faut aussi mentionner les domaines coordonnés (télématique, protection NBC, affaires sanitaires, transports, météorologie)⁵⁰ qui assurent la coopération en matière de planification, de préparation et d'application des mesures dans des secteurs-clés. Une fonction similaire est remplie dans le domaine des dangers naturels par le Comité de direction Intervention dangers naturels. La coopération avec l'armée est bien rodée. Le recours à des moyens militaires ne doit être envisagé qu'une fois que les moyens civils utilisés en commun dans le cadre de la collaboration interrégionale ou inter-cantonale ont été épuisés.

Lorsqu'elles revêtent un caractère transfrontalier, comme c'est souvent le cas, les catastrophes requièrent une coopération internationale. La Suisse a conclu des accords sur l'aide en cas de catastrophe avec tous ses voisins. Ces traités permettent une assistance mutuelle directe dans les régions frontalières touchées par une catastrophe. De plus, la protection de la population est également intégrée dans des réseaux multilatéraux dont font partie, entre autres, le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et le Partenariat pour la paix (PPP), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), ECURIE (*European Community Urgent Radiological Information Exchange*), la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques ou encore l'Organisation mondiale de la santé.

5.3.5 Protection civile

Étant la seule organisation partenaire à être inscrite dans la Constitution et à connaître une obligation de servir à l'échelon national, la protection civile occupe une position particulière dans le système coordonné de protection de la population. Elle est l'unique organisation civile qui puisse garantir une capacité durable d'intervention en cas d'événements graves d'une certaine durée et appuyer, renforcer ou décharger les autres organisations à long terme. Par ailleurs, la protection civile fournit des prestations spécialisées telles que l'aide à la conduite en faveur des états-majors de crise des cantons et communes, la transmission de l'alarme à la population, la mise à disposition de l'infrastructure de protection, l'assistance de personnes sans abri et en quête de protection, la protection de biens culturels ainsi que des opérations de sauvetage particulièrement difficiles et des travaux de remise en état. Ce profil de compétences et cette capacité durable d'intervention font de la protection civile un instrument indispensable de la protection de la population. Elle doit en effet intervenir pratiquement sans délai de préalerte, voire parfois au pied levé,

⁵⁰ Les domaines coordonnés sont responsables en premier lieu de la planification et de la préparation de mesures spécifiques. De cette manière, l'exécution coordonnée des tâches de différents organes civils de la Confédération et des cantons et de l'armée peut être garantie dans des conditions optimales.

puisque nombre des événements qualifiés aujourd’hui de probables surviennent à l’improviste. C’est pourquoi ses membres doivent absolument bénéficier d’un équipement et d’une instruction adéquats et assurer à tout moment une disponibilité opérationnelle adaptée à la situation. Dans l’optique des futures menaces, comme le changement climatique, la protection civile va encore gagner en importance.

5.3.6 Développement de la protection de la population

La protection de la population est régie par la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)⁵¹, en vigueur depuis 2004. Les cantons ont adapté leurs bases juridiques et ont ancré le système de protection de la population à l’échelon cantonal également. Le système a démontré son utilité lors des événements des dernières années. La protection de la population est axée sur les dangers actuels et prévisibles; les communes, les régions et les cantons disposent d’organes de conduite opérationnels; la régionalisation de la protection civile progresse comme prévu et la collaboration des organisations partenaires fonctionne bien. Néanmoins, il y a lieu de poursuivre le processus de développement du système de protection de la population et celui de la protection civile. Les adaptations nécessaires à court terme seront effectuées dans le cadre de la révision en cours de la LPPCi. En l’occurrence, il s’agit pour l’essentiel d’une solution plus flexible concernant le nombre de jours de service et de jours d’instruction accomplis par les cadres et les spécialistes et du maintien de la valeur de l’infrastructure de protection. S’agissant du développement à long terme, le DDPS, d’entente avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile (CDMP), a chargé un groupe de travail commun de présenter avant le 2^e semestre 2011 une «Stratégie 2015 plus de la protection de la population et de la protection civile» à l’attention du Conseil fédéral et de la CDMP. Eu égard à la situation actuelle, les aspects suivants sont prioritaires pour les dix prochaines années:

Conduite civile à l’échelon fédéral en cas de catastrophe et en situation d’urgence: à l’heure actuelle, un organe fédéral comparable aux états-majors de crise cantonaux, régionaux ou communaux (organes de conduite) fait défaut, comme le regrettent avant tout les cantons. Il s’agit donc de créer des processus et des structures pour coordonner la gestion opérationnelle de crises à l’échelon fédéral en s’appuyant sur des éléments existants. L’optimisation des interactions horizontales et verticales dans le réseau national de sécurité passe principalement par une mise en réseau des états-majors de crise sur le plan technique et au niveau de la communication.

Normes nationales pour la protection de la population: l’organisation largement fédéraliste de la protection de la population, en particulier au niveau des états-majors de crise et de la protection civile, se traduit par des solutions qui diffèrent d’un canton à l’autre. Une situation qui complique la collaboration entre cantons ainsi qu’entre la Confédération et les cantons. De concert avec ces derniers, la Confédération devra élaborer des normes uniformes pour l’organisation, l’instruction et le matériel. En outre, il s’agira d’examiner la répartition des tâches dans certains domaines.

⁵¹ RS 520.1

Obligation de servir dans le domaine civil: l'obligation de servir est réglée de manières différentes selon les organisations de milice du système coordonné de protection de la population. Ce point ayant fait l'objet de critiques de divers milieux, il y a lieu d'étudier la possibilité d'une harmonisation en la matière. Il conviendrait en l'occurrence d'étendre à d'autres organisations engagées en cas de catastrophe – telles que les états-majors de crise ou les samaritains – la possibilité de fournir leurs prestations dans le cadre d'une obligation de servir comparable à celle de l'armée.

Infrastructure et matériel de la protection civile: à l'avenir, la protection civile devra faire face à des exigences toujours plus élevées. En conséquence, il convient d'examiner s'il est nécessaire d'affecter des moyens financiers plus importants à l'infrastructure et au matériel afin d'assurer que la protection civile puisse continuer à fournir les prestations attendues. Cela concerne tout particulièrement le matériel de «corps» utilisé pour les interventions en cas de catastrophe: obsolète, il ne répond plus aux exigences actuelles en matière d'engagement, ni aux normes de sécurité en vigueur. L'acquisition de matériel par les cantons se faisant en partie individuellement, cela compromet l'interopérabilité lorsqu'il s'agit de fournir une aide intercantonale et, du fait de la forte mobilité des personnes astreintes à servir, n'est guère propice à une instruction efficace. Il convient donc d'examiner dans quelle mesure la Confédération participera à l'avenir à la standardisation de cette catégorie de matériel.

Disponibilité de la protection civile: la nature des dangers actuels suppose un degré de disponibilité élevé de la part de la protection civile. Il existe aujourd'hui déjà dans les cantons des solutions permettant d'intervenir plus rapidement et plus efficacement en cas d'événement majeur, que ce soit au moyen de pôles de moyens prioritaires ou avec des formations de la protection civile pouvant être engagées dans un délai très bref. Il convient d'examiner la possibilité de développer ces solutions, en mettant par exemple en place un système de centres de renfort auxquels seraient rattachées des formations spéciales de protection civile qui seraient mobiles et capables d'intervenir en l'espace de quelques heures dans un large rayon en cas de catastrophe.

Interventions en cas de catastrophe à l'étranger: alors que la protection de la population est chargée de l'aide en cas de catastrophe dans notre pays et les régions limitrophes à l'étranger, les opérations internationales de secours en cas de catastrophe sont du ressort du Corps suisse d'aide humanitaire et de la Direction du développement et de la coopération⁵².

5.4 Service de renseignement

La situation floue qui règne en matière de menace, et à laquelle la Suisse doit faire face, accroît l'importance de la reconnaissance et de la détection précoce. Vu l'interdépendance croissante de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure, le Conseil fédéral et le Parlement ont, depuis longtemps, demandé d'améliorer la collaboration entre le Service d'analyse et de prévention (service de renseignement intérieur) et le Service de renseignement stratégique (service de renseignement étranger). Avec la

⁵² La collaboration entre la Suisse et l'UE dans le cadre du *mécanisme de protection civile* revêt une importance croissante étant donné que tous deux sont tributaires du bon fonctionnement de l'échange d'information avant, pendant et après un événement.

loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil⁵³, le Parlement impose aux deux services qu'ils évaluent conjointement et globalement la situation. Pour que cette exigence légale soit mieux prise en compte, le Conseil fédéral a décidé, le 25 mars 2009, de réunir ces deux services en un nouvel office fédéral. La création du Service de renseignement de la Confédération (SRC) le 1^{er} janvier 2010 et sa consécration comme instrument de la politique de sécurité sont des réponses pertinentes aux défis que notre pays doit et devra relever dans le domaine de la politique de sécurité. La fusion des deux services devra aussi être mise à profit pour dégager les synergies potentielles. Après la phase de consolidation qui fait suite à la fusion, il conviendra de continuer à développer le SRC et, le cas échéant, à l'adapter aux nouvelles exigences. Il serait toutefois prématuré de vouloir esquisser dès aujourd'hui les contours de ce développement, étant donné que les conséquences nécessaires du point de vue actuel ont déjà été prises en compte au moment de la création du SRC, il y a une année.

En matière de sécurité intérieure et de sécurité extérieure, le SRC est le centre de compétence traitant de toutes les questions concernant le renseignement. Il soutient les organes de direction politiques et militaires et d'autres services de la Confédération et des cantons, et contribue, par ses renseignements et ses appréciations, à la prise de décisions largement étayées et ciblées en fonction des menaces. Le SRC engage ses moyens selon les besoins et les attentes de ses partenaires et des bénéficiaires de ses prestations. Il génère ainsi une utilité qui lui est propre en aidant à dresser un tableau global important pour les décideurs à tous les échelons⁵⁴.

5.4.1 Tâches

Les thèmes et les centres d'intérêts traités par le SRC sont définis dans la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁵⁵ et dans un mandat de base établi par le Conseil fédéral. C'est dans ce cadre que travaille le SRC, soit sur la base de mandats légaux à portée générale et à assumer de manière indépendante, soit, lorsqu'il s'agit de cas spécifiques, sur la base d'un mandat concret confié par les organes de direction politiques ou militaires ou d'autres services de l'administration fédérale ou des cantons. La Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité relève régulièrement les besoins sensibles en informations des divers services de la Confédération et détermine l'orientation que doit prendre à moyen terme les activités de reconnaissance du service de renseignement.

Le mandat légal général du SRC est d'évaluer globalement la situation. Ce mandat ne porte pas seulement sur la reconnaissance, la description et l'appréciation de la situation, mais aussi sur la détection précoce de menaces possibles. Cela concerne en

⁵³ RS 121

⁵⁴ L'armée dispose par ailleurs du Service de renseignement de l'armée, qui est chargé de collecter et d'évaluer les informations déterminantes pour la défense du pays, le service de promotion de la paix et le service d'appui à l'étranger. Pour ce faire, ce service table sur les senseurs de l'armée, la collaboration avec certains services en Suisse et à l'étranger ainsi que sur les sources publiques. Concrètement, le Service de renseignement de l'armée assure, au profit des organes militaires de conduite de tous les échelons et de la troupe, le suivi de la situation et sa présentation dans le cadre des engagements de l'armée. En outre, il présente au commandement de l'armée l'évolution à moyen terme de la menace ainsi que le développement du potentiel militaire à l'étranger.

⁵⁵ RS 120

premier lieu les développements qui touchent directement ou indirectement les intérêts de la Suisse, en particulier sa sécurité et sa capacité d'agir. La détection précoce permet aux organes de direction politiques et militaires et à d'autres services administratifs de la Confédération et des cantons de prendre des décisions pertinentes. Le SRC assure, avec le Centre fédéral de situation, la présentation et l'appréciation en continu de la situation dans le domaine de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure, et transmet l'alerte et l'alarme et cas d'événement. En outre, lors d'événements intercantonaux, nationaux ou internationaux concernant la sécurité intérieure ou la sécurité extérieure, le Centre fédéral de situation du SRC gère les renseignements intégrés.

Le SRC a aussi pour tâche spéciale de traiter les informations intéressant la sécurité intérieure. C'est un élément constitutif important de la protection de l'État. Conformément à la LMSI, cela concerne le terrorisme, les services de renseignement prohibés, l'extrémisme violent et le trafic illicite d'armes, de matériel radioactif et de technologie sensible (prolifération). La Confédération, de concert avec les organes de police des cantons, prend des mesures pour prévenir et lutter contre de tels dangers.

Dans sa fonction de service de renseignement étranger, le SRC a pour tâche d'acquérir, d'évaluer et de diffuser des informations sur l'étranger intéressant la politique de sécurité. Il s'agit, entre autres aussi, de renseignements sur la situation militaire et sur la situation de la politique de sécurité de l'Europe, dont le développement pourrait exiger un changement dans l'état de préparation de l'armée ou la mise en marche de la montée en puissance. Étant donné que la sécurité intérieure et la sécurité extérieure ne peuvent plus être dissociées, les informations sur l'étranger intéressant la politique de sécurité contribuent aussi à préserver la sécurité intérieure.

5.4.2 Méthodes de travail

Le SRC acquiert des informations que les autres services fédéraux ne sont pas en mesure d'acquérir par leurs propres moyens faute de bases légales et les évaluent en tenant compte des informations accessibles par les voies officielles. Il obtient des informations exclusives, fournies en particulier par des sources humaines, par la surveillance des moyens de communication à l'étranger et par un réseau étendu de services étrangers partenaires. Les connaissances et les appréciations des services de renseignement se fondent, autant que possible, sur plusieurs informations provenant de sources différentes. Le SRC collabore avec un certain nombre de services de la Confédération et des cantons, avec l'armée, et avec le monde de l'économie et des sciences. Le devoir d'informer des cantons et les devoirs concernant les annonces et les renseignements des offices au profit du SRC sont définis dans la LMSI.

Le SRC établit des informations et des appréciations relevant des activités des services de renseignement indépendamment des influences politiques et peut obtenir d'autres appréciations que celles d'autres services de l'administration. Il est membre permanent de groupes de travail interdépartementaux et d'institutions comme l'Organe de direction pour la sécurité.

Vis-à-vis du public, le SRC est autant que possible ouvert. Mais pour des raisons inhérentes à la protection des sources et des collaborateurs, l'accès à certaines informations ou domaines ne peut être autorisé. Cela concerne certaines structures et

capacités des domaines d'acquisition sensibles, les détails de certains domaines de traitement et la liste des partenaires internationaux.

5.4.3 Contrôle du service de renseignement

Les activités du service de renseignement sont surveillées techniquement et politiquement. A l'interne, le contrôle est assuré par les autorités exécutives; à l'externe, il est assuré par le Parlement.

Le contrôle par les autorités exécutives s'effectue à divers niveaux: l'organe du Secrétariat général du DDPS chargé de la surveillance du service de renseignement examine les activités du service de renseignement sous l'angle de la légalité, de l'utilité et de la proportionnalité. En l'occurrence, il tient compte des priorités qui ressortent des besoins en renseignements des instances politiques. Un organe interdépartemental surveille la légalité et la proportionnalité des mandats transmis aux responsables de l'exploration radio permanente. Le préposé fédéral à la protection des données examine sous l'angle de la légalité le traitement des données personnelles acquises en Suisse. Le Conseil fédéral dirige et contrôle le service de renseignement dans les questions ayant une grande importance politique; il émet, en particulier, le mandat de base et approuve la liste d'observation selon la LMSI. Il élit les membres de l'organe interdépartemental chargé de surveiller les tâches d'exploration radio et, enfin, approuve et contrôle les relations avec les services étrangers.

Le service de renseignement est aussi soumis à la surveillance parlementaire. La Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales surveille les activités sous l'angle de la légalité, de la pertinence et de l'efficacité, et jouit à ce sujet d'un droit de regard général. En outre, le service de renseignement est contrôlé chaque année par le Contrôle des finances agissant sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

5.5 Politique économique

5.5.1 Mission en matière de politique de sécurité

La politique économique doit renforcer la capacité de concurrence de l'économie suisse et contribuer ainsi au bien-être et à la stabilité politique du pays. A cet effet, il convient de favoriser une croissance économique durable. Celle-ci comprendra notamment le maintien et la création d'emplois, le respect de l'environnement, la garantie de l'équilibre social et, partant, la cohésion sociale.

La politique économique vise à créer des conditions qui renforcent l'attrait de la place économique suisse pour les investisseurs et la main d'œuvre qualifiée. Elle bénéficie du soutien de la Banque nationale, qui pratique une politique de stabilité financière et monétaire. Grâce à l'ouverture des marchés, la politique économique extérieure contribue à diversifier la provenance et la destination des exportations et des importations, et à faciliter les investissements étrangers. Elle crée ainsi des conditions favorables à l'approvisionnement de la Suisse, même en cas de situations extraordinaires. Dans la mesure où, comme il se doit, le commerce procure des avantages réciproques pour les parties concernées, il réduit les disparités économiques, une source importante de problèmes en matière de politique de sécurité.

La politique économique et la politique économique extérieure favorisent la stabilité globale par le renforcement de la coopération économique internationale et garantissent un système commercial mondial ouvert. Grâce aux accords de droit international public, aux mécanismes de consultation et aux procédures de règlement des litiges, la politique économique extérieure contribue à créer des règles valables sur le plan international et à éliminer les litiges portant sur des activités économiques internationales, réduisant ainsi le risque que ces litiges ne prennent une ampleur telle qu'ils engendrent des confrontations politiques.

5.5.2 Organisation et fonctionnement

L'interdépendance économique comporte un élément stabilisateur: États exportateurs et pays importateurs ont tout intérêt à maintenir les relations économiques qu'ils ont établies puisque des interruptions de livraison entraîneraient, d'un côté, des pertes d'emplois avec la chute des exportations, et, de l'autre côté, la paralysie des installations de production en raison du manque de fournitures. Cependant, l'interdépendance économique comporte également des risques, en particulier lorsque les dépendances économiques sont unilatérales ou qu'elles sont liées à des rapports de force politiques. C'est pourquoi il est important que les relations économiques extérieures soient intégrées à un système d'accords au respect desquels les principales puissances commerciales ont un intérêt commun. Les négociations menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce doivent par conséquent tendre à développer et à renforcer les conditions qui régissent l'économie mondiale. La Suisse soutient ce point de vue également au sein d'autres organisations internationales, par exemple l'OCDE, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou encore la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement).

La croissance de l'économie mondiale améliore le niveau de vie général. Elle exerce également une pression sur les États en vue de préserver l'équilibre écologique par des actions concertées. La Suisse soutient de tels efforts, par exemple en faveur de la protection de l'atmosphère terrestre, de la préservation de la diversité biologique ou du contrôle des transports de déchets dangereux.

La raréfaction des ressources naturelles, qui se dessine, renforce le potentiel de conflits, qui existe depuis toujours, pour le contrôle des gisements et des voies de transport. L'efficacité des traités internationaux reste limitée, en particulier lorsque l'accès aux ressources devient un moyen de pression lors de tensions politiques. Même sans être impliquée elle-même directement dans de telles situations, la Suisse doit se préparer à des crises d'approvisionnement. Outre les initiatives privées (diversification des sources d'approvisionnement, constitution de stocks privés), les mesures d'approvisionnement économique du pays prises par la Confédération visent à garantir l'activité économique et la liberté d'action politique et économique de la Suisse en pareil cas.

D'une manière générale, lorsque l'activité économique internationale est limitée par des mesures prises pour des raisons de politique de sécurité, la Suisse fait en sorte que les actions entreprises pénalisent aussi peu que possible les activités commerciales et qu'elles ne soient pas appliquées de manière discriminatoire. Les attentats du 11 septembre 2001 ont entraîné le renforcement des contrôles de sécurité en ce qui concerne les flux de marchandises, mais aussi les transactions financières et les

voyages d'affaires. Il faut éviter que ces dispositions soient exploitées à des fins protectionnistes.

Pour la Suisse, la collaboration avec l'Europe reste indispensable pour assurer la stabilité et les possibilités de développement de l'économie de même que la sécurité optimale de notre approvisionnement. A cet égard, la politique suisse est guidée non seulement par des pesées d'intérêts, mais aussi par le partage de valeurs communes et le principe de solidarité. Depuis sa création, l'UE mise sur l'interdépendance économique pour combler la fracture sociale et garantir la stabilité politique. La Suisse s'associe à l'exigence fondamentale d'une garantie durable de la sécurité et de la paix en Europe, entre autres par le biais d'une collaboration technique et financière avec les États d'Europe orientale.

Dans une économie mondialisée, avec des blocs économiques peu nombreux et puissants, un isolement de la Suisse l'exposerait à des tentatives de pressions économiques de tous genres. Le constat s'applique également à la politique monétaire et financière. Le respect de standards internationaux établis avec la participation de la Suisse et relatifs au blanchiment d'argent, aux avoirs de potentats, au financement du terrorisme et à l'assistance administrative en matière fiscale permet de dénier toute légitimité à des exigences injustifiées.

En ce qui concerne la plupart des instruments de politique économique (extérieure), la diminution des risques en matière de politique de sécurité et l'accroissement de la prospérité vont de pair, car les échanges économiques ne sont pas seulement une source de revenus, mais contribuent également à la sécurité. L'approvisionnement économique du pays et le contrôle des exportations et les sanctions en tant qu'instruments économiques spécifiques de la politique de sécurité ont certes aussi un coût et entraînent des restrictions pour les entreprises. Mais, du fait de la diminution des risques qui en résulte, ils contribuent néanmoins à l'accroissement de la prospérité générale.

5.5.3 Approvisionnement économique du pays

La mondialisation de l'économie s'est accélérée au cours de ces dix dernières années et a entraîné une internationalisation des marchés, qui incluent désormais tous les continents, avec pour corollaire une accélération de la compétition internationale. Elle contraint les agents économiques à innover, à réduire leurs coûts et à se spécialiser. La division croissante du travail à l'échelle internationale qui en résulte a pour effet qu'un produit donné est produit, ou qu'une phase de production donnée se déroule là où les conditions spécifiques de production sont les plus avantageuses en incluant les frais de transport. Les produits à valeur élevée, en particulier, ne sont souvent plus fabriqués entièrement au même endroit. Ils sont constitués de composants provenant du monde entier avant d'arriver à l'acheteur. Les nouvelles technologies de l'information, de la communication et des transports, les véritables moteurs de la mondialisation, permettent en outre de réduire considérablement les stocks de matières premières, de sources d'énergie, de produits semi-finis et de pièces de rechange. Les stocks entraînant une mobilisation du capital, les marchandises et les matières premières sont livrés dans la mesure du possible au moment où on en a besoin selon le principe du flux tendu. Ces structures économiques mondialisées dans lesquelles l'économie suisse est intégrée ont certes permis une hausse du niveau de vie mais sont aussi devenues nettement plus fragiles en raison du manque

de réserves sur place. Ce système ne peut fonctionner que dans un contexte sans turbulences. S'il n'est pas possible de remédier rapidement aux perturbations causées par des événements politiques ou militaires, des catastrophes naturelles ou techniques, le terrorisme ou d'autres facteurs, les marchés réagissent habituellement par une flambée des prix suivie généralement par des difficultés d'approvisionnement plus ou moins durables dans les secteurs concernés.

L'approvisionnement économique du pays se concentre sur les difficultés d'approvisionnement sectorielles à court et moyen termes (entre 6 et 18 mois). Il importe en premier lieu d'assurer aussi longtemps que possible l'approvisionnement intégral du marché en ce qui concerne les biens vitaux (énergie, produits alimentaires et médicaments) par le biais de *mesures visant à orienter l'offre*. Les stocks obligatoires seraient rapidement libérés; dans le même temps, les importations seraient encouragées de manière ciblée et, le cas échéant, la production réorientée. En principe, *l'approvisionnement du marché à 100 %* doit pouvoir être assuré pendant six mois. Si les marchés ne se normalisaient pas pendant ce laps de temps, il ne serait plus possible de maintenir l'approvisionnement à un tel niveau. Si la crise de l'approvisionnement perdurait malgré l'orientation de l'offre, des *mesures visant à orienter la demande* telles que le contingentement, le rationnement ou d'autres mesures du même type seraient introduites dans le but d'assurer un approvisionnement aussi équilibré que possible à un niveau réduit. L'importance fondamentale du *secteur des services* dans une économie mondialisée exige en outre des mesures appropriées pour garantir des transports vitaux et les infrastructures d'information et de communication. Pour que ces secteurs puissent remplir leur mission d'approvisionnement même en cas de perturbations ou d'interruptions, des mesures d'orientation et de sûreté sont nécessaires pour garantir le fonctionnement des transports, en particulier en haute mer, des infrastructures logistiques et des équipements de communication (y compris des réseaux de données). De même, il s'agit de maintenir en Suisse des capacités de production appropriées dans le secteur agricole. Ainsi, en cas de perturbations sérieuses des flux commerciaux au niveau mondial, il sera possible de garantir l'approvisionnement de la population suisse en denrées alimentaires.

L'interdépendance de l'économie suisse avec l'économie mondiale incite la Suisse à coopérer toujours plus avec l'étranger, également en ce qui concerne les questions d'approvisionnement. Les mesures de réglementation prises en Suisse doivent être coordonnées avec celles prises par les pays environnants afin d'éviter que des biens devenus rares filent à l'étranger. Un échange d'informations international et la participation à des mesures communes sont dans l'intérêt de la Suisse. Pour cette raison, cette dernière s'engage, sur le plan international, au sein de l'*Agence internationale de l'énergie* sur les questions d'approvisionnement en pétrole, dans le *Conseil de partenariat euro-atlantique* et dans le *Partenariat pour la paix* sur d'autres questions d'approvisionnement en cas de crise en particulier dans les secteurs des transports, des denrées alimentaires et de l'industrie.

5.5.4 Contrôles des exportations et sanctions économiques

Face au danger de la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs et de la course aux armements conventionnels, la Suisse participe depuis les années 70 à l'élaboration de mesures de contrôle harmonisées au plan international, qui se sont concrétisées par quatre régimes de contrôle des exportations. Trois d'entre eux portent sur les armes de destruction massive et leurs vecteurs et sur les biens qui pourraient servir au développement, à la fabrication ou à l'utilisation de telles armes ou vecteurs. Dans de nombreux cas, il s'agit de *biens dits à double usage*, c'est-à-dire qui peuvent être utilisés aussi bien à des fins civiles que militaires. Les régimes de contrôle des exportations correspondants sont le Groupe des pays fournisseurs nucléaires, le Groupe d'Australie (armes B et C) et le Régime de contrôle de la technologie des missiles. Le quatrième régime de contrôle des exportations, l'Arrangement de Wassenaar, porte sur les armes conventionnelles et les biens (*à double usage*) servant à leur production. Sur le plan intérieur, les contrôles convenus dans le cadre de ces régimes sont mis en œuvre dans la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre⁵⁶ et la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens⁵⁷. Même si les contrôles des exportations harmonisés au plan international impliquent une restriction du commerce international, ils sont des instruments importants dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et des vecteurs ainsi que contre un armement conventionnel excessif. De ce fait, ils contribuent également à la sécurité de la Suisse.

Il est important pour la sécurité nationale de préserver la capacité industrielle de l'industrie d'armement suisse. Étant donné que les besoins de l'armée suisse ne sont pas suffisants pour assurer la viabilité économique de notre industrie d'armement, celle-ci doit pouvoir accéder aux marchés d'exportation. C'est un aspect qu'il convient également de prendre en considération dans le cadre du contrôle des exportations de matériel de guerre.

Depuis son adhésion à l'ONU en septembre 2002, la Suisse est tenue par le droit international public d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité. Comme la Suisse appliquait déjà depuis 1990 de manière volontaire les sanctions décidées par le Conseil de sécurité, l'adhésion à l'ONU n'a pas entraîné de grands changements en la matière. La loi du 22 mars 2002 sur les embargos⁵⁸ étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, le Conseil fédéral a désormais la possibilité d'édicter par voie d'ordonnance des mesures de contrainte visant à mettre en œuvre des sanctions fondées sur le plan international. Concrètement, ces ordonnances règlent l'ensemble des interdictions ou d'autres restrictions concernant le transport de biens, les services, le trafic des paiements, les capitaux, le transport aérien et de personnes, ainsi que d'éventuelles autres mesures de contrainte. La participation à des sanctions fondées sur le plan international contre des États qui tentent, par exemple, d'entrer en possession d'armes de destruction massive, fournissent de telles armes à d'autres États, soutiennent ou financent des groupes terroristes, permet d'améliorer la sécurité de la Suisse. C'est pourquoi il est dans l'intérêt de cette dernière de soutenir les efforts de la communauté internationale dans ce domaine.

56 RS 514.51

57 RS 946.202

58 RS 946.231

5.6

Administration des douanes

L'Administration des douanes, avec les douanes civiles mais aussi avec le Corps des gardes-frontière, contribue à la politique de sécurité, notamment dans le domaine de la sécurité intérieure. En plus de la taxation des marchandises dans le cadre du trafic des voyageurs et des marchandises commerciales, elle applique près de 150 actes relatifs à la protection de la population, de l'environnement et de l'économie: elle lutte contre la contrebande et procède à des contrôles dans les domaines des stupéfiants, des armes et du matériel de guerre, des marchandises dangereuses, des biens culturels, des objets d'art, des articles de marques, des aliments, des liquidités, etc. Le Corps des gardes-frontière contribue aussi à la lutte contre la migration illégale, aux recherches de personnes, de véhicules et d'objets et à la détection de falsifications de documents.

En qualité soit d'autorité de constatation soit d'autorité de poursuite pénale, l'Administration des douanes constitue donc un filtre important à la frontière pour lutter contre la criminalité transfrontalière. Ce filtrage ne comprend pas seulement des contrôles statiques, mais aussi des contrôles mobiles dans l'espace frontalier.

Il existe depuis 1964 déjà une étroite collaboration entre l'Administration des douanes et les cantons, et surtout entre le Corps des gardes-frontière et les corps de polices cantonaux. Pour les contrôles de personnes relevant de la police des étrangers et de la police de sécurité, les cantons ont délégué certaines tâches au Corps des gardes-frontière afin de se décharger en utilisant des synergies.

Schengen ne permet pas les contrôles systématiques des personnes à la frontière. Par contre, des contrôles peuvent être effectués dans le secteur arrière des régions frontalières, au titre de mesures nationales de remplacement. Du fait de la souveraineté policière, ces contrôles relèvent de la compétence des cantons. A leur demande, le Corps des gardes-frontière peut les soutenir dans le cadre de ses tâches premières, conformément aux conventions conclues dans ce contexte. En revanche, les tâches douanières ne sont pratiquement pas touchées par les accords d'association à Schengen et restent inchangées. Grâce à une collaboration internationale accrue, le filtrage à la frontière a pu être renforcé avec ces accords.

Le Corps des gardes-frontière participe aussi, avec des détachements, à des engagements à l'étranger, que ce soit dans le cadre d'engagements d'observateurs de police civils, comme préposés à la sécurité du trafic aérien civil ou encore et surtout pour la sûreté des frontières extérieures de l'espace Schengen.

5.7

Police

La sécurité intérieure implique principalement la prévention des dangers pour garantir la sécurité des citoyens et la poursuite pénale pour réprimer les infractions. Il faut donc différencier, tant au niveau des cantons qu'à celui de la Confédération, ce que l'on classe généralement sous l'appellation de police. On distingue ainsi la police de sécurité, qui est par exemple chargée de protéger la vie et l'intégrité corporelle, et la police judiciaire, qui est un des éléments chargés de la poursuite pénale et de

l'application de la justice. Ces deux entités apportent une contribution essentielle à la sécurité de la population⁵⁹.

En Suisse, les tâches policières et judiciaires sont structurées selon un mode fédéraliste. Les cantons et la Confédération ont des champs d'activités qui leur sont propres. Ils sont cependant tenus de coordonner leurs efforts dans le domaine de la sécurité intérieure⁶⁰.

5.7.1 Le rôle des cantons

Compétences fondamentales en matière de sécurité intérieure

Le canton, en tant que collectivité publique autonome, exerce sa souveraineté sur son territoire et assume donc, au premier chef, la responsabilité de la sécurité sur le territoire cantonal.⁶¹ La souveraineté policière découle de la souveraineté territoriale d'où découle, à son tour, la mission générale et globale de protéger contre tout danger ce que l'on appelle les biens de police «classiques», c'est-à-dire tout ce qui mérite d'être protégé, comme la vie et l'intégrité corporelle, la santé, la liberté, l'honneur, la propriété et les possessions. Cela concerne également la poursuite pénale, à savoir l'enquête sur une infraction et le jugement de l'auteur de celle-ci dans la plupart des cas.

Collaboration intercantonale

Vu le manque de ressources humaines et les conditions dictées par les faibles dimensions du territoire, la collaboration intercantonale joue un rôle décisif. Sur le plan juridique, cette collaboration est tout d'abord régie par des concordats de police. Les quatre concordats régionaux auxquels tous les cantons, hormis le Tessin et Zurich, sont parties prenantes, constituent la base:

Nord-Ouest de la Suisse	Suisse orientale	Suisse romande	Suisse centrale
Argovie	Appenzell Rhodes-Int.	Fribourg	Lucerne
Berne	Appenzell Rhodes-Ext.	Genève	Nidwald
Bâle-Ville	Glaris	Jura	Obwald
Bâle-Campagne	Grisons	Neuchâtel	Schwyz
Soleure	Schaffhouse	Valais	Uri
	St. Gall	Vaud	Zoug
	Thurgovie		
	Principauté de Liechtenstein		

Une convention spéciale règle les engagements intercantonaux de police (IKAPOL). Tous les cantons susmentionnés et les cantons de Zurich et du Tessin, de même que la ville de Zurich, ont adhéré à cette convention.

⁵⁹ La protection de l'État qui constitue un élément supplémentaire de la sécurité intérieure est décrite au chapitre 54 «Service de renseignement».

⁶⁰ Art. 57, al. 1 et 2, de la Constitution.

⁶¹ Cf. message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à la nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1 653.

Dans le cas où un canton doit faire face à un événement pour lequel ses propres capacités et celles des cantons voisins et du concordat concerné ne suffisent pas, il peut, sur la base de la convention IKAPOL, demander des forces de police supplémentaires. Pour de telles requêtes ou engagements, des organismes et des procédures spécifiques sont prévus à l'échelon politique et à l'échelon opératif: le groupe de travail Opérations de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), le groupe de travail GIP (coopération policière intercantonale lors d'événements extraordinaires) de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et pour l'appui apporté lors des engagements de l'État-major de coordination intercantonal (EMCI). Les engagements intercantonaux de police sont nécessaires, par exemple, pour assurer la protection d'événements importants, comme le forum économique mondial qui se tient chaque année à Davos, ou les conférences internationales, comme le sommet du G8 qui s'est tenu à Évian en 2003, ou encore les grandes rencontres sportives, comme l'Euro 2008. Pour les tâches de soutien, en particulier pour la préparation de matches de football et de hockey sur glace à haut risque, les cantons gèrent en commun l'Observatoire suisse du hooliganisme.

La coordination à l'échelon politique des affaires relevant de la police et de la justice pour l'ensemble de la Suisse est l'affaire de la CCDJP; pour la coordination régionale, ce sont les conférences régionales des chefs des départements de justice et police pour la Suisse romande, la Suisse centrale, le Nord-Ouest de la Suisse ou pour la Suisse orientale qui sont compétentes. La Principauté de Liechtenstein prend également part à cette dernière.

La collaboration en matière d'instruction s'est intensifiée ces dix dernières années. Une école pour les polices du concordat de Suisse centrale et du Nord-Ouest de la Suisse s'est ouverte à Hitzkirch et une autre à Amriswil pour les membres du concordat de Suisse orientale. En Suisse romande, les cantons de Vaud et du Valais exploitent l'Académie de police du Chablais, à St-Maurice/Savatan alors que l'École régionale de police à Colombier est soutenue par les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne. Les quatre écoles de police se trouvant en Suisse romande, à savoir celles de St-Maurice/Savatan, de Genève, de Colombier et de Fribourg, sont, depuis 2006, soumises au contrôle d'un coordonnateur. Sur la base du concept général de politique de composition pour la police suisse élaboré sur mandat de la CCDJP, la responsabilité de l'Institut suisse de police sera, à l'avenir, accrue en ce qui concerne le perfectionnement des spécialistes et des cadres de la police.

5.7.2 Le rôle de la Confédération

Tâches de police de sécurité

Sur le plan de la prévention des dangers, la Confédération assume des tâches de police de sécurité dans des domaines spécifiques. L'Office fédéral de la police – en l'occurrence la Division principale Service fédéral de sécurité – veille, en collaboration avec les cantons, à la protection des autorités fédérales et des bâtiments de la Confédération et à la protection des personnes et des bâtiments que la Confédération a le devoir de protéger selon le droit international public (p. ex. les ambassades) En outre, elle a la compétence de recruter, d'instruire et d'engager les préposés à la sécurité dans le domaine du trafic aérien civil. Les directives concernant les tâches de ces préposés sont élaborées avec l'Office fédéral de l'aviation civile. Au niveau

des missions, ce sont avant tout des membres des corps de police cantonaux et communaux, de la Sécurité militaire et du Corps des gardes-frontière que l'on engage.

L'Administration des douanes – comme indiqué préalablement – collabore avec les cantons dans des tâches particulières de police de sécurité.

Tâches de police criminelle

Pour que les citoyens puissent se déplacer et se sentir en sécurité dans leur vie quotidienne, il est important que le droit pénal et la procédure pénale soient clairement formulés, adaptés aux besoins et effectivement appliqués. Comme la police de sécurité, la Confédération et les cantons ont diverses compétences en matière de poursuite pénale (répression). La Confédération a la compétence d'édicter les règles du droit pénal matériel et de la procédure pénale. En ce qui concerne la grande criminalité, complexe et transfrontalière (crime organisé, blanchiment d'argent, criminalité économique transfrontalière, infractions liées au terrorisme et financement de celui-ci, services de renseignement prohibés, délits en matière d'explosifs et corruption), la compétence en matière de poursuite pénale incombe à la Confédération et est exercée par le Ministère public de la Confédération. Œuvrant en l'occurrence en tant que police judiciaire de la Confédération, la Division principale Police judiciaire fédérale (PJF), qui est rattachée à l'Office fédéral de la police, apporte son soutien au Ministère public dans le domaine de la poursuite pénale. Outre la surveillance technique exercée par le Ministère public, la PJF est responsable de toutes les activités liées au traitement des informations, à savoir la coordination, la collecte et l'analyse, en exécution des tâches qui lui incombent en qualité de service central dans le domaine du crime organisé et de la délinquance économique.

Coopération policière internationale

Ces dernières années, la Confédération, se fondant sur sa compétence dans le domaine des affaires étrangères, a développé le concept de coopération policière internationale. Cette coopération repose sur trois piliers: la coopération bilatérale, principalement avec les États voisins et certains États tiers, la coopération européenne, notamment dans le cadre de Schengen et d'Europol, et la coopération multilatérale globale, en particulier via Interpol. La fonction d'interface de la Confédération vis-à-vis de l'étranger dans le domaine de la police est assumée, au profit des partenaires nationaux et cantonaux, par l'Office fédéral de la police, en particulier la Division principale Coopération policière internationale, qui sert aussi de service central de la Confédération pour l'échange d'annonces relevant de la police criminelle. De son côté, le Domaine Hooliganisme de l'Office fédéral de la police, coordonne l'échange d'informations sur des manifestations sportives internationales dans lesquelles la Suisse joue un rôle.

Prestations de la Confédération au profit des cantons

Les systèmes d'information de la police, mis en œuvre rapidement et disponibles 24 heures sur 24, sont des moyens auxiliaires indispensables pour cette dernière et les autres organes de poursuite pénale. Depuis 2008, l'Office fédéral de la police permet aux cantons, à l'Administration des douanes et aux partenaires étrangers d'accéder au système d'information de Schengen pour rechercher des personnes et des biens et pour identifier des personnes et des indices. Dans le domaine judiciaire,

L'Office fédéral de la justice gère le casier judiciaire informatisé des jugements pénaux (banque de données VOSTRA).

L'Office fédéral de la police contribue à la sécurité lors des manifestations sportives en gérant le système d'information HOOGAN et le point national d'information «football» NFIP (*National Football Information Point*). L'Office fédéral de la police et l'Office fédéral des migrations peuvent, dans leur domaine de compétence respectif, émettre des interdictions d'entrée ou de sortie à l'encontre de personnes prêtes à recourir à la violence. Les autorités policières des cantons, l'Observatoire suisse du hooliganisme et l'Administration des douanes peuvent accéder au système HOOGAN par une procédure d'appel. Le système, introduit le 1^{er} janvier 2007 en même temps que les mesures d'interdiction de périmètre, d'obligation de se présenter à la police, de garde à vue et d'interdiction de se rendre dans un pays donné, aide les cantons dans leur lutte contre la violence lors des manifestations sportives.

L'Office central pour les explosifs et la pyrotechnie et celui des armes de l'Office fédéral de la police supervisent l'exécution de la législation fédérale en la matière. Ils sont uniques en leur genre au sein de la Confédération et remplissent en outre la fonction d'un centre de compétences ad hoc. A ce titre, ils conseillent et assistent tant les cantons chargés de l'exécution que les autres organes fédéraux intéressés (comme par exemple le Ministère public de la Confédération, le Secrétariat d'État à l'économie, l'Administration fédérale des douanes, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, etc.), les associations professionnelles et les cercles économiques concernés ou encore le simple citoyen. Ils assurent également les contacts internationaux avec les services spécialisés correspondants.

L'Office fédéral de la police abrite en outre, au sein de sa Division Documents d'identité et tâches spéciales, le Bureau de coordination des documents d'identité et de légitimation. Ce dernier met à la disposition du Corps des gardes-frontière et des autorités policières la collection de données de référence ARKILA avec les descriptifs des documents authentiques à des fins de comparaison et de contrôle. Il gère aussi la banque de données FRAUDE qui permet de saisir pour toute la Suisse les falsifications et les abus en matière de documents d'identité. En 2010, la liaison a été établie avec la banque de données de l'UE *False and Authentic Documents* (FADO). L'introduction au niveau mondial des passeports contenant des données biométriques informatisées (par exemple le passeport E et l'introduction dans le passeport pour l'étranger), a nécessité l'établissement d'un *Single Point of Contact* pour les échanges internationaux de certificats nécessaires à la lecture et au contrôle des passeports. Les certificats établis à l'étranger peuvent être retirés au moyen d'une application en ligne par les services habilités auprès du Corps des gardes-frontière et des autorités policières. Cette application permet en même temps de répondre aux demandes émanant de l'étranger en ce qui concerne les passeports suisses.

5.7.3 Perspectives

La collaboration policière entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes est étroite. C'est ce que montrent les projets de coopération élaborés dans le cadre des concordats de police existants, de même que l'introduction du réseau radio suisse de sécurité Polycom, auquel la Confédération et les cantons participent. Grâce à des conventions comme IKAPOL, les cantons accroissent leur capacité à mettre avec souplesse l'accent sur les points essentiels.

La collaboration internationale en matière de justice et de police s'est aussi beaucoup intensifiée ces dix dernières années, résultat, en particulier des attentats du 11 septembre 2001. Dernièrement, le renforcement de la mise en réseau de la Suisse dans le cadre de la coopération policière internationale s'est surtout traduit, à l'échelon européen, par les accords d'association à Schengen et à Dublin.

Parfois, l'organisation fédérale des compétences – fédéralisme est le mot-clé – représente un obstacle lorsqu'il s'agit de garantir en temps voulu la sécurité intérieure de la Suisse. En réalité, dès la parution du RAPOLSEC 2000, des nouveautés et des réformes importantes qui ont permis de maîtriser de nouveaux défis ont été possibles, même dans le cadre de cette organisation. Enfin, la souplesse de la structure policière suisse a fait ses preuves dans le cadre de la coopération entre les cantons et la Confédération pour assurer la sécurité dans le domaine public lors de l'Euro 2008. Cependant, les capacités ont des limites: c'est ce qu'a clairement montré la nécessité de demander à des États voisins la mise à disposition de forces de police supplémentaires. Leur intégration dans le dispositif suisse s'est déroulée sans problème. Deux questions restent donc d'actualité pour les cantons et leurs corps de police: quelle taille doivent avoir les corps de police pour qu'ils puissent assurer leur mission fondamentale et à partir de quand l'appui subsidiaire de l'armée devient-il nécessaire?

5.8 Service civil

5.8.1 Tâches

Toute personne effectuant un service civil accomplit son obligation au sens de la Constitution, et assume ainsi, en dehors de l'armée, des tâches d'utilité publique en faveur de l'État et de la société civile. Le statut des personnes en service civil correspond dans une large mesure à celui des militaires. Voilà pourquoi des personnes astreintes au service civil peuvent aussi être au service civil extraordinaire. Ces engagements correspondent à l'obligation qu'ont les militaires d'accomplir un service d'assistance et un service actif. Cependant, aucun service civil extraordinaire n'a encore été ordonné à ce jour.

Conformément au catalogue des objectifs définis dans la loi sur le service civil, ce dernier fournit également une contribution dans le cadre de la coopération nationale en matière de sécurité et des contributions en vue de protéger et de sauvegarder le milieu naturel. Le service civil est donc également un instrument de la politique de sécurité, quoique la question des contributions concrètes qu'il peut et devrait y apporter n'est pas encore clarifiée. En 2005 et 2006, des affectations en groupe ont été effectuées pour pallier les conséquences des catastrophes naturelles qui ont frappé le pays. Elles ont révélé que le service civil était apte à fournir des contributions dans la maîtrise des conséquences de catastrophes d'origine naturelle ou anthropique ainsi que dans des situations d'urgence. A l'échelon national, le service civil peut être engagé pour la prévention de catastrophes naturelles à l'intérieur des frontières du pays et, lorsqu'un sinistre important se produit, se voir confier des travaux liés à la réparation des dommages survenus, au soutien de la population civile et au maintien ou au rétablissement des conditions d'existence. Les bases légales et les instruments de conduite nécessaires à cet effet sont à disposition. Outre l'appui qu'il peut apporter aux autorités civiles, le service civil ne saurait toutefois

être mobilisé pour effectuer d'autres tâches de politique de sécurité et encore moins pour des affectations à l'étranger, sauf s'il s'agit de régions proches de la frontière.

5.8.2 Particularités

Le service civil est un moyen civil aux mains de la Confédération. C'est au Conseil fédéral que revient la compétence de convoquer des civilistes à des affectations de service civil extraordinaire, alors que la convocation de civilistes à des affectations en cas de catastrophe et de situation d'urgence est du ressort de l'Organe d'exécution du service civil. Les circuits décisionnels sont courts et le nombre de personnes astreintes au service civil pouvant être convoquées augmente. A la fin 2010, ce nombre avoisinera probablement 25 000 personnes. Plusieurs centaines d'entre elles bénéficient d'une formation de cadre. Des affectations de plusieurs mois sont possibles. Cela étant, la disponibilité *opérationnelle* du service civil est plutôt faible actuellement. En effet, il est aujourd'hui impossible d'alerter et de faire intervenir immédiatement des groupes de personnes astreintes au service civil. Ces personnes ne sont pas spécialement formées et ne disposent pas non plus de leur propre équipement, sauf des vêtements de travail imperméables. De fait, pour ses missions, le service civil ne peut pas s'appuyer sur sa propre infrastructure. Par conséquent, la préparation d'une affectation collective requiert aujourd'hui plusieurs semaines et des accords globaux avec les responsables sur le lieu de l'affectation. En revanche, l'affectation individuelle de civilistes peut être organisée rapidement et a d'ailleurs fait ses preuves. C'est pourquoi le service civil ne se prête pas à l'aide immédiate et aux secours d'urgence; il n'entre donc pas en concurrence avec les organisations de première intervention, la protection civile et l'armée. La force du service civil réside davantage dans le fait qu'il renforce, puis relaie à moyen et long terme la protection civile et l'armée dans le cadre de la maîtrise des dommages et des travaux de remise en état. Il peut aussi effectuer les travaux de reconstruction à long terme, qui ne peuvent pas être confiés aux artisans locaux. Il faudrait en outre examiner s'il peut encore fournir des prestations supplémentaires pour décharger les autres acteurs du réseau national de sécurité et, le cas échéant, si et pour quelles prestations il conviendrait d'augmenter sa disponibilité.

6 Conduite stratégique et gestion des crises

Dans leurs domaines de compétences respectifs, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux assurent la conduite politique du pays et la gestion des crises.

En temps normal, la direction politique est généralement prévisible et gérable, ne subit pas de pression particulière du temps et repose sur des bases globales et consolidées. Par contre, en période de crise⁶², la prise de décision, la pression du temps et l'incertitude revêtent une importance majeure. Le risque d'une aggravation de la

⁶² Il n'y a pas de définition globalement valable pour une crise. Une crise se distingue, entre autres, par un processus d'escalade dans la succession d'événements et par l'influence marquée de facteurs externes; les processus ordinaires de prise de décision d'une organisation sont perturbés ou court-circuités alors que des intérêts importants, voire l'existence même de l'organisation, sont en jeu. La gravité de la situation exige la prise rapide de bonnes décisions et leur application opportune.

situation en cas de tergiversations ou de décisions erronées met les responsables de la conduite sous pression. En outre, leur tâche s'avère particulièrement complexe lorsque de nombreux services, ayant chacun leurs compétences propres, doivent prendre des décisions cohérentes et agir de concert. Enfin, l'information et la communication – déjà très importantes en situation normale – ont un rôle essentiel à jouer lors des crises car elles permettent d'instaurer la transparence, le calme et la confiance.

Les responsables de la conduite doivent être mentalement et techniquement prêts à affronter ce genre de situation, et les organes de soutien doivent être capables, au niveau de leurs structures et des procédures, de fournir les prestations et les produits nécessaires (p. ex. la présentation de la situation, les options d'action, les propositions) en temps opportun. L'établissement de principes de conduite permet d'assouplir les règles de la collaboration et la délimitation des compétences, mais ne remplace ni l'anticipation des défis ni l'entraînement des processus décisionnels réalisés dans les structures de conduite préétablies ou ponctuelles.

6.1 Confédération

En principe, que la situation soit normale, particulière ou extraordinaire, les organes de conduite au niveau de la Confédération restent les mêmes. Toutefois, en cas de crise, il est possible de diminuer les temps de réaction en adaptant le style de conduite et l'organisation de ces organes (engagement d'états-majors de crise)⁶³.

Le *Conseil fédéral*, la plus haute autorité exécutive de la Suisse, est responsable de la conduite stratégique et politique dans les questions nationales et internationales. Les *départements* assument la responsabilité hiérarchique, leurs chefs respectifs assumant au surcroît la responsabilité politique. L'organe de coordination suprême de l'administration fédérale est la *Conférence des secrétaires généraux*, que préside la chancellerie de la Confédération. Cet organe veille à la bonne exécution des procédures décisionnelles, quelle que soit la situation ou la pression du temps, la *Chancellerie fédérale* assurant la participation du Parlement et des cantons. En cas d'urgence, le *président de la Confédération* peut, par des décisions présidentielles, ordonner la prise de mesures préventives. De telles décisions sont toujours provisoires; elles doivent être remplacées aussi rapidement que possible par des décisions du Conseil fédéral ou du Parlement. Au niveau gouvernemental, la communication est assurée par le *porte-parole du Conseil fédéral*. Il coordonne la communication des départements, des cantons et d'autres partenaires par l'intermédiaire de la Conférence des services d'information. La Chancellerie fédérale informe les cantons et d'autres partenaires.

La Confédération dispose d'*états-majors spéciaux et d'états-majors de crise*; ces organes sont conçus pour maîtriser des événements définis à l'avance et ne sont convoqués qu'en cas d'événement. Leur disponibilité est assurée par des organisations d'alerte, des services de piquet, des sites et des infrastructures fixes, ainsi que par des entraînements réguliers avec des partenaires externes (les cantons, entre autres). Il s'agit, en particulier, de l'Organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité (OIR/DDPS), de l'état-major Prise d'otage et chantage

⁶³ Instructions du 24 octobre 2007 sur les mesures organisationnelles à prendre dans l'administration fédérale pour maîtriser les situations particulières ou extraordinaires.

(EMPOC/DFJP), de l'Organe sanitaire de coordination (OSANC/DDPS), de la Cellule spéciale de pandémie (DFI), de l'État-major pour la sûreté de l'information (SONIA/DFP), de la Coordination des transports en cas d'événement (CTE/DETEC) et d'autres états-majors de crise spécialisés du DETEC. L'État-major de conduite de l'armée fait figure d'exception dans la mesure où il est engagé en permanence et donc pas seulement en cas d'événement.

Le DFAE gère les crises ayant une implication internationale. Pour accroître la capacité de réaction, les représentations à l'étranger ont reçu une formation et un *pool* d'experts des crises a été créé pour les renforcer rapidement. Concernant l'assistance aux Suisses à l'étranger, voire leur rapatriement en cas de crise, les procédures ont été affinées ou revues, réintroduites et appliquées avec succès lors de certains événements. Le domaine Aide humanitaire est engagé dans la gestion internationale des crises. Dans tous les cas, la collaboration se déroule à l'échelon inter-départemental.

Au besoin, la Confédération peut créer d'autres *états-majors ad hoc*, *organes de coordination ou cellules de crise*. Ces organes, comme les états-majors spéciaux et les états-majors de crise, n'ont que la compétence de donner des ordres ou de prendre des décisions; se fondant sur les produits du renseignement intégré et d'autres sources, ils ont pour mission d'appuyer le Conseil fédéral, les départements ou des tiers en acquérant des informations dans le but d'apprécier la situation et de prendre des décisions, en rédigeant des projets d'instructions ou de propositions et en surveillant l'application des décisions. En outre, ils coordonnent la collaboration entre départements et avec certains services externes.

Conduite de la Confédération sur le plan de la politique de sécurité

Les compétences, les organes et les structures présentés dans les alinéas précédents concernent, *dans un sens général*, la conduite politique et la gestion des crises au niveau de la Confédération. Concernant la *politique de sécurité*, sa conduite et la gestion des crises, la situation se présente de la manière suivante.

Le *Conseil fédéral* est habilité à prendre des mesures pour garantir la sécurité tant intérieure qu'extérieure de la Suisse, son indépendance et sa neutralité, afin de contrer toute menace effective ou imminente d'importance contre l'ordre public ou contre la sécurité nationale, intérieure et extérieure⁶⁴. Il a donc la compétence de gérer les crises dans tous les domaines de la sécurité, à savoir les moyens de défense policière, de protection de l'État et de poursuite pénale, la prévention et la maîtrise de situations d'urgence et de catastrophes naturelles ou anthropiques, la défense face à une attaque militaire (empêcher et repousser), la préservation des intérêts de la Suisse à l'étranger et la contribution à la gestion internationale des crises.

La *Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité* est composée des chefs du DDPS (présidence), du DFAE et du DFJP. Elle prépare les discussions et les décisions du Conseil fédéral en matière de politique de sécurité et coordonne les affaires intéressant la politique de sécurité. Elle évalue la situation en matière de sécurité, coordonne les mandats confiés au Service de renseignement de la Confédération, à l'Office fédéral de la police et au Secrétariat politique du DFAE, discute les propositions interdépartementales faites à l'intention du Conseil fédéral sur des sujets relatifs à la politique de sécurité, et prend connaissance des rapports établis sur la détection

⁶⁴ Art 185 de la Constitution.

précoce de menaces et de dangers relevant de la politique de sécurité et des planifications préventives.

L'Organe de direction pour la sécurité évalue la situation stratégique et ses possibilités d'évolution, a la charge de la détection précoce et de l'alerte rapide, et élabore des stratégies et des options à l'intention de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, mais n'a aucun pouvoir décisionnel. Il se compose des chefs des unités administratives chargées des affaires intéressant la politique de sécurité. Le Secrétaire d'État du DFAE et le directeur de l'Office fédéral de la police en assument, en alternance, la présidence annuelle. Il intègre des membres permanents et des membres non permanents. Depuis 2005, les cantons sont représentés en permanence par un représentant de la CCDJP et un autre de la CCMP. Au besoin, l'Organe de direction pour la sécurité accueille d'autres responsables hiérarchiques de l'administration fédérale ou des experts externes. *L'État-major de la délégation du Conseil fédéral pour la sécurité* prépare les dossiers à l'intention de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité et de l'Organe de direction pour la sécurité.

6.2 Cantons

La gestion cantonale des crises est comparable à la gestion fédérale. La responsabilité incombe en premier lieu *aux directions, aux départements et aux offices cantonaux*. Ils établissent leur concept et leur organisation (cellules de crise, états-majors spéciaux) en vue de maîtriser des situations de crise et demandent les instructions nécessaires à l'exécutif cantonal.

Sur le territoire cantonal, c'est au *gouvernement cantonal* qu'il incombe d'assumer la responsabilité politique de la sécurité de la population. Comme la Confédération, les cantons travaillent, en cas d'événement ou de crise, aussi longtemps que possible dans le cadre de leurs structures ordinaires: en cas d'événement habituel, un *chef d'intervention* – en général un représentant de la police ou des sapeurs-pompiers – dirige les organisations partenaires. Lorsque plusieurs organisations partenaires sont engagées pour un laps de temps relativement long dans le cadre d'une opération de grande envergure, c'est *l'organe de conduite cantonal (OCCant)* qui coordonne les moyens et assure la liaison avec les services gouvernementaux auxquels il est subordonné. En cas de catastrophe ou de situation d'urgence, l'OCCant assume toujours la responsabilité de la conduite, alors que la conduite opérationnelle des forces d'intervention est généralement déléguée aux éléments dirigeants des formations engagées. L'OCCant évalue les menaces et les dangers et ordonne les planifications et les préparatifs qui s'imposent. Il conseille les organes exécutifs et propose, au besoin, des mesures d'urgence. Lors d'un engagement, il coordonne ou gère l'engagement de la police, des sapeurs-pompiers, des services de santé, des exploitations techniques, de la protection civile et des tiers (p. ex. l'armée ou des partenaires civils). En général, l'OCCant est constitué par la direction de l'organe de conduite, par des représentants de l'administration, ainsi que par des responsables des ressorts des organisations susmentionnées. Au besoin, d'autres spécialistes sont convoqués.

Dans le domaine de la *police*, les cantons collaborent dans le cadre de concordats⁶⁵. Si un corps de police ne peut maîtriser un événement par ses propres moyens, il demande, dans un premier temps, le soutien d'un ou de plusieurs corps de police dépendants du concordat auquel il adhère. Si cela ne suffit pas, la convention sur les engagements de police intercantonaux s'applique. Celle-ci règle l'entraide mutuelle et l'indemnisation des engagements intercantonaux de police. Le canton concerné envoie une demande de soutien au groupe de travail Opérations de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse. Celui-ci examine la demande et la transmet avec une proposition concrète de décision au groupe de travail Engagements intercantonaux de police lors d'événements exceptionnels (GIP). Les séances de ce dernier sont dirigées par le président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et réunissent les membres concernés de la CCDJP, les présidents des concordats de police, le président de la Conférence des commandants des polices cantonales suisses (CCPCS) et le directeur de l'Office fédéral de la police. La collaboration intercantonale des forces de police dans ce cadre est bien établie et a déjà fait ses preuves lors d'événements comme le sommet annuel du WEF ou l'EURO 2008 et d'autres manifestations importantes. Le GIP est également compétent lorsqu'il s'agit de demander au Conseil fédéral un appui subsidiaire des moyens de la Confédération ou des forces d'interventions étrangères⁶⁶ et d'activer le renseignement intégré de la Suisse⁶⁷.

L'entraide entre voisins joue un rôle fondamental dans le domaine de *l'aide en cas de catastrophe ou de situation d'urgence*. Des conventions régionales existent aussi dans ce domaine. Mais au niveau suprarégional, peu de conventions lient les cantons. Au niveau national, par contre, une convention a été conclue en 2005 par les cantons⁶⁸. Les engagements pour la maîtrise des sinistres survenus ces dernières années (l'ouragan Lothar en 1999 et les inondations de 2005 et de 2007) ont montré que les forces de conduite et d'intervention des cantons, en particulier les services du feu et la protection civile, ont pu s'appuyer rapidement et sans procédure bureaucratique un appui mutuel efficace sur une longue période.

Depuis l'automne 2009, les chefs d'état-major des organes cantonaux de conduite agissant dans le cadre de la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile sont réunis au sein d'une plateforme intercantonale. Il en va de même pour les coordonnateurs

⁶⁵ Font exception le canton et la ville de Zurich ainsi que le canton du Tessin qui ne sont membres d'aucun concordat de police.

⁶⁶ Lors de son assemblée du printemps 2007, la CCDJP a décidé qu'à l'avenir, les demandes concernant un appui subsidiaire de l'armée dans le domaine de la sûreté intérieure devraient toujours être présentées au Conseil fédéral par le groupe de travail Engagements intercantonaux de police lors d'événements exceptionnels (GIP) sur proposition du groupe de travail Opérations (AGOP).

⁶⁷ Dans le cadre du renseignement intégré, les autorités fédérales et cantonales chargées des questions de sécurité s'autorisent mutuellement à accéder à des informations en rapport avec la situation. Ce genre de service, dirigé par le Centre fédéral de situation du SRC, existe déjà en situation normale. En cas d'événement intéressant la politique de sécurité, il est activé et un tableau de la situation est dressé et constamment tenu à jour avec la participation de tous les partenaires. Ce tableau peut être consulté électroniquement par tous les services connectés (sur une plateforme protégée).

⁶⁸ Convention du 13 mai 2005 concernant l'aide intercantonale par la protection civile en cas de catastrophes et de situations d'urgence (signée par tous les cantons).

NBC des cantons et de la Confédération. Reste que ces plateformes servent avant tout à coordonner les mesures préventives et non la maîtrise des événements.

6.3 Lacunes dans la gestion des crises

La coordination entre la Confédération, les cantons et les tiers doit être améliorée. Les organes et états-majors existants ne sont pas encore suffisamment aptes à développer en réseau des stratégies cohérentes et à prendre de concert des décisions et des mesures, tant au niveau stratégique et politique qu'au niveau opérationnel, que ce soit sur le plan horizontal ou sur le plan vertical.

Seules les forces de police disposent de structures et de processus décisionnels englobant tous les cantons et portant sur la collaboration entre les cantons et la Confédération. Par contre, dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe et de l'aide d'urgence, les structures intercantionales préalablement définies de coordination et de conduite font défaut et il n'existe aucun processus standard contraignant permettant, en cas de crise, une collaboration efficace entre cantons et entre ceux-ci et la Confédération. Cette lacune peut avoir des effets négatifs lors de crises de majeures pouvant survenir sans long délai de préalerte. Si 26 gouvernements cantonaux et l'OCcant doivent assumer simultanément la responsabilité et s'engager sans disposer de mécanismes de coordination rodés, le temps nécessaire à conceptualiser la maîtrise commune de l'événement, la communication, la répartition des moyens et la coordination avec la Confédération, voire avec l'étranger, pourrait être très long, alors que le temps est précieux en cas de crise.

La Confédération dispose néanmoins d'organes propres à maîtriser les crises au niveau fédéral: le Conseil fédéral et sa Délégation pour la sécurité, l'Organe de direction pour la sécurité et les états-majors spéciaux. Les cantons sont représentés dans divers organes de consultation et de coordination⁶⁹. Toutefois, la coordination au niveau fédéral ainsi que la collaboration entre les organes de gestion des crises de la Confédération et des cantons doit être améliorée.

Au nombre des demandes émises par les cantons figurent la désignation d'un interlocuteur unique à l'échelon de la Confédération pour traiter les affaires de politique de sécurité, la mise sur pied d'un organe de consultation et de coordination commun à la Confédération et aux cantons, et une plus nette détermination des responsables de la conduite en fonction de la situation, à savoir les responsables des mesures à prendre.

⁶⁹ La représentation des cantons au sein des organes fédéraux habilités à prendre des décisions ne fait pas l'objet du débat; une telle représentation contredirait fondamentalement la répartition constitutionnelle des compétences.

6.4

Création d'un mécanisme de consultation et de coordination du réseau national de sécurité

La Confédération et les cantons entendent améliorer la consultation et la coordination dans le cadre du réseau national de sécurité.

Une première étape dans cette direction a été franchie en 2005 avec la création de la *plateforme CCDJP-DDPS-DFJP-CCMP* – un organe permettant de traiter, en son sein, des questions communes à la Confédération et aux cantons dans le domaine de la sécurité et de prendre des décisions politiques⁷⁰. Cette plateforme est dirigée conjointement par la CCDJP et par le DDPS et se compose d'un groupe de spécialistes et d'un organe politique. Tirant profit des expériences positives – elle est considérée, de toute part, comme un organe utile – la plateforme doit être développée, avec le concours des futurs membres, pour devenir un mécanisme ou un système. Le mécanisme de consultation et de coordination du réseau national de sécurité (MCC RNS) s'occupe *au quotidien* de l'aspect « politique de sécurité » de l'agenda du réseau national de sécurité, de l'évaluation de la situation en matière de politique de sécurité, des besoins en renseignements de la Confédération et des cantons sur le moyen et à long terme, de l'analyse des risques dans le domaine de la politique de sécurité et les planifications prévisionnelles, et pilote les mesures relatives à la formation et les exercices au sein du réseau national de sécurité. En *cas d'événement* d'envergure suprarégionale ou nationale, c'est-à-dire des événements majeurs, catastrophes et situations d'urgence, qui requièrent la participation de plusieurs voire de tous les partenaires, le MCC RNS veille à assurer un processus commun et rapide de prise de décision et à garantir l'efficacité de la collaboration entre tous les partenaires avec leurs moyens.

Le MCC RNS doit représenter une contribution décisive dans l'amélioration de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la politique de sécurité. Les principaux partenaires du réseau national de sécurité doivent bénéficier de la représentation paritaire au sein du mécanisme. Le Conseil fédéral est représenté par le chef du DDPS et le chef du DFJP, les conférences cantonales spécialisées l'étant par les présidents de la CCDJP et la CCMP. Au besoin, d'autres membres de l'exécutif peuvent être consultés. Les directeurs des offices fédéraux et des représentants des conférences intercantionales et des organes intercantonaux spécialisés ou de coordination sont membres à l'échelon opérationnel. Cet échelon est présidé par un délégué nommé conjointement par la Confédération et les cantons; il est secondé par un bureau spécial. Les groupes de spécialistes et de travail traitent de problèmes techniques, spécifiques aux engagements et de problèmes d'organisation, ainsi que de questions relatives à la formation, exercices compris. La Centrale nationale d'alarme appuie le MCC RNS, au moins dans sa phase initiale.

⁷⁰ En l'occurrence, la plateforme ne remplit aucune tâche dans la gestion des crises.

Mécanisme de consultation et de coordination du réseau national de sécurité

Tâches

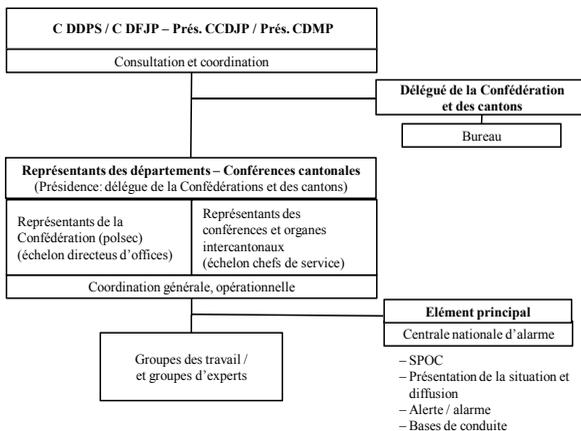
Plateforme politique

- Décisions
- Communication

Plateforme opérationnelle

- Aperçu de la situation
- Prévention
- Concepts d'intervention (niveau intercantonal/national)
- Préparation de la coordination pour le cas d'événements ou de crises
- Suivi de la situation
- Formation et exercices

Organisation



Le MCC RNS applique les principes ci-après:

- *Subsidiarité*: les responsabilités et les missions étatiques sont assumées à l'échelon compétent le plus bas possible de l'État.
- *Partenariat*: la Confédération et les cantons agissent de concert pour maîtriser les événements, le cas échéant en collaboration avec des tiers et des partenaires internationaux.
- *Gestion des crises*: les tâches du réseau national de sécurité s'étendent à la prévention des événements et à leur maîtrise, au rétablissement et au suivi de la situation.
- *Continuité de la conduite*: la conduite en cas de crises et lors de situations d'urgence est assurée par les organes ordinaires de la Confédération et des cantons.

La capacité de fonctionner du MCC RNS et sa composition doivent être vérifiées dans le cadre d'un essai pilote ponctuel et d'exercices organisés sur une grande échelle; les problèmes d'interférence et d'interface avec les organes existants doivent être identifiés et des solutions doivent être proposées. Dans ce contexte, l'organisation et les tâches des organes de conduite dont dispose actuellement le Conseil fédéral pour traiter les affaires intéressant la politique de sécurité (Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, Organe de direction pour la sécurité, État-major de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité) et de l'état-major fédéral de conduite de l'Organisation d'intervention en cas d'événement ABC et d'événement naturel, actuellement en phase d'élaboration, doivent être examinées. Par la suite, la Confédération et les cantons décideront de la forme définitive que prendra le MCC RNS, tout en envisageant l'option d'un rattachement à l'un des organes existants. Reste posée la question de la désignation, au niveau fédéral, d'un interlocuteur unique en matière de politique de sécurité pour les cantons et de la définition claire des responsabilités des organes de conduite en regard de la situation.

Réseau national de sécurité: domaines de sécurité, tâches et moyens

Domaine de sécurité	Tâches fondamentales	Moyens
Prévention policière des menaces, protection de l'État et poursuite pénale	<ul style="list-style-type: none"> – Maintien de la sécurité et de l'ordre public – Protection de l'ordre juridique démocratique – Tâches de protection de droit international public – Protection des infrastructures critiques – Sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien 	<p>Cantons:* police, sapeurs-pompiers, santé publique, protection civile, services techniques</p> <p>Confédération: politique étrangère (diplomatie), police (PJF, SFS, coopération policière internationale), services de renseignement, armée (service de police aérienne, appui subsidiaire), Laboratoire de Spiez, CENAL, AFD</p> <p>Tiers: prestataires privés, Skyguide, organisations internationales et ONG</p>
Prévention, prévoyance et maîtrise des catastrophes naturelles et anthropiques	<ul style="list-style-type: none"> – Mesures de prévention et prévisionnelles – Transmission de l'alerte et de l'alarme aux autorités et à la population – Protection de la population et de ses conditions d'existence – Sauvetage, assistance, remise en état – Garantie d'un service minimal des infrastructures critiques – Garantie de l'approvisionnement en biens stratégiques 	<p>Cantons:** protection de la population, police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques, protection civile</p> <p>Confédération: politique étrangère (diplomatie, CSA), police (PJF, SFS, coopération policière internationale), services de renseignement, armée (appui subsidiaire), Laboratoire de Spiez, CENAL, service civil, approvisionnement économique du pays</p> <p>Tiers: prestataires privés, organisations internationales, ONG</p>
Défense contre une attaque militaire	<ul style="list-style-type: none"> – Défense contre une attaque militaire – Défense de l'espace aérien – Rétablissement de l'intégrité territoriale 	<p>Confédération: politique étrangère (diplomatie), police (PJF, SFS), services de renseignement, armée (défense), Laboratoire de Spiez, CENAL, AFD</p> <p>Cantons: protection de la population (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques, protection civile)</p> <p>Tiers: prestataires privés, Skyguide (militarisé)</p>

Domaine de sécurité	Tâches fondamentales	Moyens
Sauvegarde des intérêts de la Suisse à l'étranger et contribution à la gestion internationale des crises	<ul style="list-style-type: none"> – Sauvegarde des intérêts de la Suisse – Protection des ressortissants suisses à l'étranger – Mesures de promotion de la paix et de la confiance 	<p>Confédération: politique étrangère (diplomatie, promotion civile de la paix, politique des droits de l'homme, droit international humanitaire, désarmement/contrôle des armements, politique de neutralité, aide humanitaire), police (PJF, SFS, coopération policière internationale), services de renseignement, armée (promotion de la paix, appui des autorités civiles), Laboratoire de Spiez, CENAL, AFD</p> <p>Cantons: police</p> <p>Tiers: organisations internat., ONG</p>
	<p>* En cas de prises d'otages à motifs politiques, la conduite incombe à la Confédération. Il en est de même pour la poursuite commune de la grande criminalité transfrontalière complexe (crime organisé, blanchiment d'argent, criminalité économique transfrontalière, crimes à motivation terroriste, service de renseignement prohibé, délits à l'explosif, corruption).</p> <p>** La conduite incombe à la Confédération en cas d'augmentation de la radioactivité, d'épidémies et d'épizooties, de ruptures de barrages et de chutes de satellites.</p>	

Comparaison entre les rapports 2010 et 2000 sur la politique de sécurité

La stratégie en matière de politique de sécurité exposée dans le présent rapport ne diffère pas fondamentalement de celle du RAPOLSEC 2000, même si l'on a procédé aux adaptations nécessaires. Les deux rapports sur la politique de sécurité présentent aussi de grandes similitudes dans leur structure et leur ampleur.

La *définition* de la politique de sécurité a été adaptée, afin de pouvoir mieux inclure les rôles et les requêtes des cantons. En 2000, la politique de sécurité consistait dans la prévention et la lutte contre la violence de portée stratégique. En 2010, il s'agit de la prévention, de la défense et de la maîtrise de menaces et d'actes criminels ou politico-militaires dont l'intention est de limiter l'autodétermination de la Suisse ou l'autonomie de sa population ou de leur occasionner des dommages. On couvre ainsi également les atteintes à la vie ou à l'intégrité physique, un domaine important de la politique cantonale en matière de sécurité.

Les *objectifs* de la politique de sécurité sont en substance identiques: l'autodétermination et l'intégrité de la Suisse et de sa population ainsi que les prestations contribuant à la stabilité et à la paix en dehors de Suisse.

Le chapitre sur la *situation* du rapport 2010 correspond au chapitre sur les *risques et les chances* du RAPOLSEC 2000; tous deux examinent les menaces et les dangers au même niveau de détail. La présentation des structures internationales de sécurité est plus longue et plus détaillée dans le RAPOLSEC 2000; à l'inverse, le rapport 2010 contient des sous-chapitres supplémentaires sur les tendances majeures en matière de politique de sécurité et sur la vulnérabilité de la Suisse.

Les deux rapports couvrent un éventail similaire *de menaces et de dangers*:

Rapport 2010	RAPOLSEC 2000
Les catastrophes naturelles et anthropiques et les situations d'urgence	Les catastrophes naturelles et anthropiques
L'attaque avec des moyens militaires	La diminution des facteurs de menace militaire traditionnelle
Les difficultés d'approvisionnement à la suite de conflits	Les restrictions à la liberté des échanges et les pressions économiques
Contrainte avec des moyens économiques	
Les attaques contre des infrastructures informatiques	La menace contre les infrastructures informatiques et de communication
Le service de renseignement prohibé	Le terrorisme, l'extrémisme violent, l'espionnage, la criminalité et le crime organisé
Le terrorisme	
L'extrémisme violent	

Le crime organisé

La violence à l'encontre de la vie ou de l'intégrité corporelle

La prolifération des armes de destruction massive et des systèmes de lancement

La prolifération des armes de destruction massive et des systèmes d'armes à longue portée

L'effondrement des structures étatiques (États en déliquescence ou défailants)

Les problèmes liés aux migrations

L'évolution démographique, les migrations

Le changement climatique

Les développements économiques, sociaux et écologiques

Les pandémies

Les développements technologiques importants en matière de politique de sécurité

L'essence même de la *stratégie* n'a pas changé. Il n'y a aucune alternative à une coopération étroite entre nos propres instruments de politique de sécurité, comme entre la Confédération, les cantons et les communes, compte tenu de la structure départementale de l'administration fédérale et des structures fédéralistes du pays. Concernant la coopération internationale, force est de constater que les menaces et les dangers restent toujours fortement de nature internationale et transnationale. Renoncer à une coopération internationale serait dommageable pour la sécurité de la Suisse et l'alternative contraire, l'intégration à l'Union européenne ou à l'OTAN, n'est dans un proche avenir, ni impérative du point de vue de la politique de sécurité, ni susceptible de réunir une majorité sur le plan de la politique intérieure. Le RAPOLSEC 2000 indiquait que la Suisse cherchait à atteindre ses objectifs en matière de politique de sécurité au moyen d'une stratégie de coopération nationale et internationale de sécurité; en 2010, on parle de la formation d'un réseau national de sécurité et de la collaboration avec d'autres États. En 2000, il s'agissait d'établir une coopération internationale bâtie et élargie au fil des ans et de la projeter dans l'avenir et, en même temps, d'assouplir la collaboration intérieure certes très développée mais néanmoins rigide (défense générale). C'est pourquoi la coopération internationale était au premier plan. En 2010, la situation se présente un peu différemment. La coopération et la coordination de la politique de sécurité entre la Confédération et les cantons souffrent de déficits qui doivent être résorbés pour des raisons objectives et la diminution réelle des moyens alloués à la politique de sécurité renforce cette nécessité. La principale raison de donner la priorité à la collaboration intérieure ne résulte pas d'un rejet de la coopération internationale mais d'un besoin de renouvellement, de revitalisation et d'amélioration de la collaboration entre la Confédération et les cantons. L'abandon du sous-titre dans le nouveau rapport – en 2000 c'était «la sécurité par la coopération» – ne constitue en aucun cas un refus de la coopération (internationale), mais représente un choix objectif, davantage axé sur les débats sur des objets réels que sur les symboles.

C'est aussi la continuité qui prédomine en ce qui concerne les *instruments de la politique de sécurité*. Dans les deux rapports, la politique étrangère, l'armée et la protection de la population sont des instruments prioritaires de la politique de sécurité. Si, en 2000, la politique économique et l'approvisionnement économique du pays étaient considérés comme des instruments séparés, ils sont regroupés dans le rapport 2010. En 2000, la protection de l'État et la police étaient mentionnés comme un instrument. En 2010, la police est citée seule; la protection de l'État est intégrée dans le service de renseignement qui est considéré dorénavant comme un instrument. L'Administration des douanes et le service civil sont des instruments qui apparaissent pour la première fois dans le rapport 2010. Et pour conclure, on a renoncé en 2010 à citer l'information et la communication au nombre des instruments de la politique de sécurité. En effet, il s'agit d'une activité transversale qui concerne toute activité gouvernementale et aussi tout instrument de la politique de sécurité. Elle ne constitue donc pas un instrument à part. Si l'on tenait à considérer l'information et de la communication comme un instrument, ceci pourrait laisser sous-entendre que l'on veut manipuler l'information.

Le RAPOLSEC 2000 se situait à l'aube de réformes de grande ampleur de l'armée et de la protection de la population. L'objectif du rapport 2010 est avant tout de donner des impulsions à l'armée car aucune réforme en profondeur des autres instruments n'est prévue ces prochains temps. La situation est à cet égard plus difficile qu'en 2000, étant donné que l'armée doit consolider des réformes et des étapes de développement déjà entamées et que ses ressources financières sont beaucoup plus restreintes qu'il y a dix ans. Il n'en demeure pas moins que le rapport réesquisse les grandes lignes de son développement ou les confirme: une réduction quantitative limitant au strict nécessaire les capacités allouées à la défense militaire tout en conservant une bonne qualité et en maintenant tous les éléments indispensables; la renonciation au terme de sûreté sectorielle sans diminution des prestations au profit des cantons; l'intention d'éviter des engagements subsidiaires de sûreté permanents et la volonté de ne pas faiblir dans les opérations militaires en faveur de la promotion de la paix, mais de faire un meilleur usage des forces comparatives de la Suisse en fournissant davantage de contributions concrètes de qualité et en mettant moins l'accent sur le nombre effectif de militaires engagés.

En matière de *conduite sur le plan de la politique de sécurité*, il s'agissait, avec le RAPOLSEC 2000, d'établir la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, d'engager un Organe de direction pour la sécurité et de leur fournir l'appui nécessaire avec l'état-major de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité. En 2010, le rapport expose les grandes lignes d'un mécanisme solide de consultation et de coordination en matière de politique de sécurité entre la Confédération et les cantons qui sera développé par étapes successives (aussi avec des exercices), contrôlé, concrétisé et destiné aux situations normales comme à la maîtrise des crises. Dans quelle mesure ce mécanisme pourrait mettre en question les deux organes en place est une question qui ne peut et donc ne doit pas encore être réglée de manière définitive à l'heure actuelle.

Le RAPOLSEC 2000 comportait un chapitre *Ressources* sur l'obligation de servir et sur les finances. Bien que ces deux thèmes concernent plusieurs instruments, ils revêtent aujourd'hui une importance particulièrement grande par rapport à un instrument: l'armée. C'est donc principalement dans ce contexte qu'ils sont abordés.