



Appréciation annuelle de la menace

Rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales et au public

du 1^{er} mai 2019

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

Conformément à l'art. 70, al. 1, let. d, de la loi du 25 septembre 2015 sur le renseignement, nous vous informons par la présente de notre appréciation de la menace.

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

1^{er} mai 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Appréciation de la menace

1 Contexte

Conformément à l'art. 70, al. 1, let. d, de la loi du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)¹, le Conseil fédéral évalue chaque année la menace pesant sur la Suisse et en informe les Chambres fédérales ainsi que le public. L'appréciation porte sur les menaces citées dans la LRens tout comme sur les événements importants en matière de politique de sécurité se produisant à l'étranger. L'appréciation de la menace fournie par le Conseil fédéral s'inscrit également dans l'analyse de la situation figurant dans le rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016 sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2016)². Les rapports sur la situation politico-sécuritaire de la Suisse constituant le fondement de la politique de sécurité du pays, il convient en particulier d'évaluer, de confirmer ou éventuellement de modifier ci-après les principales informations du RAPOLSEC 2016.

Pour une présentation plus exhaustive de la situation de la perspective du renseignement, il est renvoyé au rapport de situation annuel du Service de renseignement de la Confédération (SRC) « La sécurité de la Suisse ». La question de savoir si, et dans quelle mesure, la politique de sécurité et ses instruments doivent être adaptés en raison de l'évolution de la situation reste du ressort des rapports réguliers sur la politique de sécurité de la Suisse.

2 Vue d'ensemble

Les menaces pour la Suisse n'ont pas fondamentalement changé au cours des deux années qui nous séparent de la publication du RAPOLSEC 2016. Elles ont toutefois gagné en visibilité et ont fait l'objet d'une prise de conscience accrue.

En tête de liste des enjeux de la politique de sécurité figurent encore l'aggravation de la menace terroriste posée par des acteurs djihadistes, notamment le groupe « État islamique », le recours intensif et agressif par plusieurs États aux moyens de l'espionnage, cyberoutils compris, ainsi que les tensions régionales croissantes entraînant des conséquences globales. De manière générale, on assiste à une renaissance de la politique de puissance, ce qui rend l'élaboration de solutions dans les institutions multilatérales plus difficile.

Les tendances majeures (cf. ch. 4) se poursuivent en ce qui concerne les événements importants en matière de politique de sécurité se produisant à l'étranger. La tendance à un ordre mondial multipolaire soulève toutefois de nombreuses questions. Le déplacement relatif du rapport de force de l'Occident vers l'Orient en particulier s'accompagne de tensions croissantes, notamment entre les États-Unis, l'Europe, la Russie et la Chine, en parallèle à l'augmentation constante du nombre d'acteurs non étatiques importants sur le plan de la politique de sécurité. Le contexte politico-

¹ RS 121

² FF 2016 7549

sécuritaire est en outre marqué par une multitude de conflits régionaux et sous-régionaux compliquant la collaboration internationale, qui continue néanmoins d'exister. Des menaces militaires entre les parties aux conflits, des opérations d'influence ciblées ainsi que l'affaiblissement des institutions politico-sécuritaires en place comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou l'Organisation des Nations Unies (ONU) augmentent les problèmes. Le pouvoir et le monopole de l'usage de la force des États – même des plus grands – sont en outre défiés par des acteurs non étatiques.

Le contexte politico-sécuritaire de la Suisse est certes encore relativement stable, mais cette relativité est de plus en plus marquée. Il en va de même en Europe où les tensions grandissantes entre les États occidentaux et la Russie ainsi que les divergences d'intérêts croissantes au sein de la communauté de sécurité occidentale sont perceptibles. Les forts accents nationaux pris dernièrement par la politique de sécurité euro-atlantique ne sont pas uniquement à mettre sur le compte du retrait prévu du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) et de l'investiture du président américain Donald Trump. Ayant défini jusqu'à présent les grands axes de la politique de sécurité, de tels points de repère perdent de leur importance et sont sources d'incertitudes – y compris pour la Suisse.

3 Les menaces en détail

3.1 Terrorisme

En Suisse, la menace terroriste est élevée depuis novembre 2015. Aujourd'hui encore, elle est principalement marquée par des acteurs djihadistes, et en premier lieu par les partisans du groupe « État islamique ». Le califat de celui-ci est certes anéanti sur le plan militaire, mais ses cellules et réseaux clandestins ainsi que ses soutiens et sympathisants continuent de façonner la menace terroriste en Europe. Son idéologie djihadiste antioccidentale et antidémocratique demeure populaire.

Aux yeux des djihadistes, la Suisse appartient au monde occidental qu'ils estiment opposé à l'islam : elle représente donc une cible légitime. Les attentats contre des buts mous ne nécessitant qu'une faible logistique et perpétrés par un seul individu ou un petit groupe constituent actuellement la menace la plus plausible en Suisse en matière de terrorisme. Même les attaques complexes à l'aide d'explosifs, de drones ou de produits chimiques simples – tels que des gaz ou d'autres substances toxiques – ne nécessitent que relativement peu de moyens et de ressources. Des milices djihadistes en Syrie et en Irak ont déjà employé des drones et des substances chimiques : deux moyens souvent recommandés par la propagande. Les attaques aux substances chimiques ou biologiques demeurent un scénario réaliste, mais l'utilisation de substances radioactives est moins vraisemblable.

Le traitement des djihadistes sortis de prison ou des personnes radicalisées en détention représente un nouveau défi pour toute l'Europe. Dans certains cas, la Suisse est aussi susceptible de devoir faire face à des voyageurs de retour du djihad, dont des personnes actuellement bloquées en Syrie ou en Irak.

Le terrorisme et l'extrémisme violent ethno-nationalistes restent d'actualité en matière de menace pour la Suisse. Citons notamment le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), dont l'affaiblissement constitue la priorité politico-sécuritaire numéro un de la Turquie. Même s'il devait sensiblement perdre de son influence avec la perte du territoire autonome créé par les Kurdes de Syrie dans le Nord du pays (Rojava), le PKK reste en mesure de réagir rapidement à de tels développements en organisant des manifestations en Suisse susceptibles d'être accompagnées de débordements violents.

3.2 Espionnage

Les activités d'espionnage ont encore gagné en importance avec le renouveau de la politique de puissance. À l'heure actuelle, en Suisse, les cibles des activités d'espionnage sont les suivantes : les autorités, la Genève internationale (à savoir les diplomates d'autres États), l'industrie de l'armement, le secteur technologique, l'armée, la place bancaire et commerciale, les organisations sportives, les représentations diplomatiques étrangères, les organisations internationales, les entreprises suisses de diverses branches et les hautes écoles. Des cyberoutils sont souvent employés à des fins d'espionnage, la plupart du temps en combinaison avec des méthodes traditionnelles.

L'espionnage porte atteinte à la souveraineté de la Suisse. Les fuites de données provoquent des dommages directs ou indirects susceptibles de faire perdre des parts de marché aux entreprises suisses, et la réputation de la Genève internationale ainsi que la position de la Suisse comme place de négociation pourraient s'en trouver affectées. Les accès obtenus par espionnage peuvent être utilisés à des fins de manipulation, voire de sabotage. En outre, on constate de manière croissante que certains États défendent leurs intérêts en faisant preuve de moins en moins de scrupules, souvent au moyen d'outils de renseignement, comme en témoignent l'annexion de territoires contraire au droit international, ainsi que diverses infractions graves sur ordre étatique à l'étranger, dont l'assassinat de concurrents politiques, d'ex-agents doubles ainsi que d'opposants ou journalistes critiques. Des services de renseignement auraient participé à la préparation, au suivi et à la réalisation de ces actions – voire auraient intégralement organisé ces dernières. Des actions de ce type peuvent également toucher la Suisse à tout moment de manière directe ou indirecte, comme le montrent des exemples récents.

3.3 Prolifération NBC³

La Suisse demeure une cible pour une multitude d'opérations d'acquisition au profit de programmes étrangers d'armes de destruction massive. Les efforts d'acquisition en provenance d'Asie du Sud sont clairement visibles.

³ Diffusion d'armes nucléaires, biologiques et chimiques, y compris de leurs vecteurs et de tous les biens et toutes les technologies à usage civil et militaire nécessaires à leur fabrication

Une attention particulière est accordée aux activités commerciales de la Syrie afin d'éviter l'acquisition de composants pour le programme d'armes chimiques du pays. Ces activités reprennent de l'ampleur en Suisse avec la fin du conflit syrien.

L'Iran continue de respecter ses obligations dans le cadre de l'accord sur le nucléaire (*Joint Comprehensive Plan of Action*). On constate néanmoins des opérations iraniennes dans le domaine des technologies de missiles visant à acquérir des biens en Suisse via des États tiers. De tels biens sont particulièrement sensibles puisqu'ils sont susceptibles d'être utilisés dans des systèmes d'armes iraniens qui joueraient un rôle important en cas de nouveau conflit au Proche-Orient. La dissémination de ces technologies dans une grande partie du Proche-Orient et du Moyen-Orient, mais aussi en Asie, souligne l'importance des efforts durables de non-prolifération déployés par la Suisse.

3.4 Attaques visant des infrastructures critiques

Les cyberopérations visant des infrastructures critiques peuvent provoquer d'importants dégâts. Un grand nombre de services fédéraux et d'entreprises privées ont été victimes de graves cyberattaques étatiques étrangères à des fins de renseignement politique ou économique au cours des dernières années.

Ses atouts dans le domaine de la recherche et du développement font de la Suisse une cible privilégiée pour des États aspirant à une hégémonie politique ou économique. Les infrastructures critiques comme le laboratoire de Spiez jouent en outre un rôle majeur dans le cadre de la politique de sécurité internationale.

Les campagnes d'espionnage et d'exploration visent en particulier le secteur de l'énergie. Pour le moment, les actes de sabotage ciblés se limitent avant tout aux conflits armés ou stratégiques comme en Ukraine. Des pirates informatiques lancent en outre des attaques motivées par pur patriotisme personnel. Ces actions n'ont jusqu'à présent pas causé de dégâts matériels de grande ampleur, même si des cyberattaques ont provoqué une rupture de l'approvisionnement en électricité de plusieurs centaines de milliers de personnes en Ukraine en 2015 et en 2016. L'attaque lancée en mai 2017 au moyen du logiciel malveillant *WannaCry* a en outre eu des répercussions considérables sur les services d'urgence des hôpitaux britanniques. La multiplication des cyberattaques de ce type fait peser un risque de plus en plus important sur la Suisse et ses infrastructures critiques, qui pourraient à tout le moins subir des dommages collatéraux.

3.5 Extrémisme violent

Le potentiel de violence de l'extrémisme de droite et de gauche en Suisse subsiste.

À l'heure actuelle, la thématique de l'extrémisme de droite violent n'est pas critique en Suisse. Dès lors, l'extrême droite suisse ne thématise que peu les questions d'asile, d'immigration ou encore d'intégration de l'islam, contrairement à la situation dans d'autres pays d'Europe. La présence des groupes d'extrême droite est un

peu plus marquée que l'année dernière, notamment sur Internet, mais ils continuent d'agir dans le plus grand secret ailleurs. Les actes de violence de la part d'extrémistes de droite sont rares. De grandes quantités d'armes à feu fonctionnelles existent néanmoins au sein de ces milieux, et certains de leurs membres s'entraînent aux sports de combat.

Contrairement à l'extrême droite, les milieux d'extrême gauche sont capables de mener des campagnes violentes sur des périodes prolongées. Ils concentrent leurs forces autour de thématiques de leur choix pour tenter d'avoir un impact direct. L'extrême gauche dispose d'un réseau international dont elle peut escompter le soutien lors d'actions violentes. Des formes de violence plus graves, comme des incendies criminels, peuvent toutefois être mises sur le compte de plus petits groupes d'individus. Le tournant anarchiste que prend actuellement l'extrême gauche est perceptible. On note toutefois une participation accrue aux actions violentes dans le cadre de manifestations : l'agressivité est non seulement dirigée contre les forces de sécurité, mais aussi contre les organisations d'intervention d'urgence au sens large. Le risque d'atteinte à l'intégrité corporelle et à la vie des forces d'intervention est assumé, voire recherché.

4 Événements importants en matière de politique de sécurité à l'étranger

Le RAPOLSEC 2016 distingue cinq tendances globales importantes en matière de politique de sécurité suisse – le passage à un ordre mondial multipolaire, le développement de la prospérité et de la technologie, la persistance des crises, des bouleversements et de l'instabilité, l'intensification des mouvements migratoires et le nouveau visage des conflits. Ces tendances restent d'actualité et sont même encore plus marquées qu'il y a deux ans⁴. Du point de vue de la politique de sécurité de la Suisse, le fait que les États-Unis, l'Europe et le Japon demeurent influents mais perdent toutefois une partie de cette influence en comparaison d'autres pays, et que les États occidentaux ne pourront plus être systématiquement désignés par le terme « Occident » revêt un caractère stratégique.

Sous la nouvelle administration, les États-Unis se sont attelés davantage à poursuivre leurs objectifs en n'hésitant pas à antagoniser leurs alliés et à interagir avec d'autres partenaires si nécessaire. Cette démarche se manifeste de différentes manières en ce qui concerne les relations avec la Corée du Nord, l'Iran, la Chine et la Russie. La politique de sécurité des États-Unis est par conséquent devenue plus imprévisible, ce qui est également source d'incertitudes. Parallèlement, les États-Unis ont néanmoins considérablement augmenté leurs propres dépenses militaires pour combler des lacunes en matière de disponibilité opérationnelle et financer certaines mesures de renforcement ainsi que de vastes programmes de modernisation. Les États-Unis misent entre autres sur un renforcement de leurs capacités

⁴ Cela vaut également pour les tendances ayant déjà excédé le cadre du RAPOLSEC 2016, notamment le changement climatique dont les effets potentiels sur la politique de sécurité – p. ex. la pression migratoire engendrée par des catastrophes humanitaires – doivent néanmoins être gardés à l'œil.

militaires en Europe dans le but d'améliorer leurs capacités de défense et de dissuasion face à la Russie. Introduit sous la présidence de Barack Obama, ce processus a été poursuivi par l'administration Trump – malgré une rhétorique parfois acerbe, y compris à l'adresse des partenaires européens de l'alliance.

Il demeure peu vraisemblable que la Corée du Nord renonce totalement aux armes nucléaires et à leurs vecteurs, même après les sommets entre Donald Trump et Kim Jong-un. Les échanges entre les États-Unis et la Corée du Nord se sont en revanche apaisés. S'entendant jusqu'à un certain point sur la nécessité d'appliquer les résolutions de l'ONU en la matière, les quatre nations impliquées dans ce dossier avec les États-Unis – à savoir le Japon, la Corée du Sud, la Chine et la Russie – défendent désormais davantage leurs propres intérêts vis-à-vis de la Corée du Nord sur des bases bilatérales.

Sous la présidence de Donald Trump, les États-Unis ont considérablement durci leur politique vis-à-vis de l'Iran. L'ensemble des sanctions américaines contre ce pays sont à nouveau en vigueur depuis novembre 2018 à la suite du retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien en mai 2018.

Les sanctions américaines produisent leur effet et posent de graves problèmes économiques à l'Iran. Les dirigeants iraniens tenteront néanmoins de se soustraire au vaste processus d'alignement de la politique extérieure et de la sécurité iranienne réclamé par les directives américaines. Aucune négociation substantielle du dossier du nucléaire iranien n'est à escompter dans les deux années à venir, au même titre qu'il ne faut pas s'attendre à une action militaire offensive des États-Unis contre l'Iran.

Les sanctions économiques secondaires des États-Unis contre l'Iran ont des répercussions sur des États tiers. L'UE tente de permettre la poursuite du commerce avec l'Iran, notamment par la création d'une entité *ad hoc* (*Special Purpose Vehicle*) encadrant les importations et les exportations.

Il est difficile pour l'instant d'évaluer les conséquences de la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine, mais cette dernière ne devrait vraisemblablement pas abandonner ses plans stratégiques. La Chine aspire à devenir une puissance technologique mondiale d'ici quelques années. À l'échelle nationale, ses industries clés sont encouragées de manière ciblée. L'accès des entreprises étrangères au marché chinois est en partie tributaire de transferts de technologie. De nombreuses entreprises privées entretiennent des liens étroits avec le parti communiste. À l'étranger, les acteurs chinois disposent d'un vaste éventail d'outils dans le but de mettre en œuvre la politique étatique chinoise, dont l'espionnage.

Les États-Unis et la Russie devraient se retirer officiellement du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*, INF) en août 2019. Les États-Unis motivent leur décision par les violations commises par la Russie : des violations de notoriété publique depuis 2014. Depuis l'annonce du retrait américain, la Russie s'est efforcée de dépeindre les États-Unis comme des agresseurs, notamment dans le cadre de ses efforts de longue date visant à défier l'ordre politico-sécuritaire en place et à renforcer son propre rôle. Les opérations d'influence et les cyberattaques s'inscrivent au cœur de ces efforts.

En Europe l'Ukraine, où un conflit militaire fait en permanence des victimes, demeure au cœur des tensions entre la Russie et les États occidentaux. Tandis que la ligne de front est figée dans l'Est de l'Ukraine, la Russie a renforcé son contrôle territorial de la Crimée et les revendications qui en découlent dans le détroit de Kertch. L'incident violent survenu en novembre 2018 a démontré le potentiel d'escalade du conflit.

5 Conséquences pour la Suisse

La Suisse est directement affectée par les changements dans son environnement politico-sécuritaire. Il y a certes lieu de se demander, au vu des multiples ramifications et des liens étroits qui les lient, si les acteurs majeurs sont réellement prêts à ne serait-ce qu'envisager une confrontation militaire d'envergure entre eux, mais les tentatives perpétuelles de faire valoir leurs propres intérêts et de présenter leurs capacités sous un jour particulièrement agressif comportent des risques d'escalade.

Facteur aggravant : l'Europe, autrement dit l'UE, montre des faiblesses en tant qu'acteur politico-sécuritaire. Plusieurs pays d'Europe sont encore confrontés à d'importants défis économiques découlant de la crise financière, et les forces de sécurité sont déjà fortement mobilisées au vu de la menace terroriste. À cela s'ajoute que le Royaume-Uni, acteur politico-sécuritaire de premier plan en Europe, s'attelle actuellement à mettre en œuvre sa sortie de l'UE tandis que d'autres États sont fortement occupés par leur politique intérieure. De plus, des partis à vocation autoritaire remettant en question les principes démocratiques régissant l'État de droit exercent des responsabilités gouvernementales dans certains pays européens.

Cette situation peut être exploitée notamment au moyen d'opérations d'influence, mais aussi d'ingérences dans les scrutins et les élections. Toutes les facettes des défis qui se posent ici ne sont pas encore connues. Les opérations d'influence visent actuellement à semer la discorde au sein du processus décisionnel démocratique et à le remettre en question – une position spécifique ne doit pas forcément être privilégiée pour atteindre cet objectif. Étant encore discernables et imputables à des auteurs, ces efforts peuvent donc être analysés afin de calculer leurs effets et, du moins en théorie, de les maîtriser. Les progrès technologiques créeront toutefois de nouvelles possibilités, par exemple grâce à la technologie *deep fake* appliquée au traitement des images et des vidéos qui rendra encore plus difficile la tâche de distinguer le vrai du faux. Non solubles au niveau institutionnel, de telles divergences d'opinion peuvent menacer le bon fonctionnement des démocraties.

Enfin, le retour à des conflits décidés par la force et en violation des normes en vigueur est préjudiciable pour un État comme la Suisse qui cherche principalement à préserver ses intérêts par l'application et le développement de normes juridiques internationales. Dans un contexte à nouveau fortement marqué par les conflits, le succès de la politique de sécurité de la Suisse dépend justement aussi de sa capacité à dresser son propre bilan des événements et des développements, seul moyen pour elle de décider de manière autonome de son positionnement vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi au regard de l'organisation concrète de ses instruments intérieurs de la politique de sécurité. Cette autonomie commence par la volonté et la capacité

d'acquérir ses propres informations, de les analyser et de les évaluer. Sur cette base, la Suisse peut alors décider elle-même comment, avec quels moyens et quels partenaires elle compte relever les défis et affronter les menaces pour sa sécurité.