



Appréciation annuelle de la menace

Rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales et au public

du 29 avril 2020

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

Conformément à l'art. 70, al. 1, let. d, de la loi fédérale 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.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse

La présidente de la Confédération,
Simonetta Sommaruga
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 fédérale 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 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»³. 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

À l'image du contexte international dans son ensemble, le contexte de politique de sécurité présente de nombreuses facettes et évolue en permanence. L'anticipation et la détection précoce constituent des tâches indispensables pour identifier les développements importants et en tenir compte lors de la prise de décisions. Partout dans le monde, le déplacement des rapports de force va de pair avec un phénomène de fragmentation ainsi que d'exacerbation du nationalisme et des politiques de puissance empreintes d'une logique de confrontation. Au cours des prochaines années, l'innovation technologique comptera parmi les principaux moteurs de l'évolution, aussi en ce qui concerne la sécurité. Les changements écologiques et sociaux auront également une influence sur la sécurité. Au cours des dernières décennies, la mondialisation représentait la tendance internationale la plus marquante. L'interconnexion mondiale toujours plus étroite a aussi produit des effets considérables sur la sécurité à l'échelle globale. La mondialisation demeure assurément une thématique pertinente, même si elle connaîtra un ralentissement partiel et se mani-

¹ RS 121

² FF 2016 7549

³ Le rapport de situation La sécurité de la Suisse est disponible en ligne sous : www.ddps.ch > Portrait > Organisation > Unités administratives > Service de renseignement > Documents

festera de manière plus différenciée que par le passé. La propagation du coronavirus démontre la vulnérabilité d'un monde étroitement interconnecté, et les conséquences à long terme de cette pandémie ne peuvent encore guère être évaluées.

Les menaces pesant sur la Suisse analysées dans le RAPOLSEC 2016 demeurent en tête de liste des enjeux de la politique de sécurité: il s'agit de l'aggravation de la menace terroriste posée par des acteurs djihadistes, notamment le groupe «État islamique», du recours massif et agressif aux moyens du renseignement par plusieurs États, de l'augmentation prononcée du nombre de cyberattaques visant des intérêts suisses sur le territoire national comme à l'étranger ainsi que des tensions régionales croissantes entraînant des conséquences globales. En outre, on assiste depuis quelque temps à un renouveau de la politique de puissance, tandis que la reconnaissance de la valeur des institutions et des solutions multilatérales recule. Les États adoptent de plus en plus souvent une approche hybride pour atteindre leurs objectifs de puissance, recourant de manière dissimulée et à chaque fois que possible à une combinaison de moyens politiques, économiques et militaires ainsi qu'à des moyens du renseignement et de l'information. Dans ce contexte, l'importance des opérations d'influence va grandissant.

Bien que les tendances générales (voir ch. 4) se poursuivent en ce qui concerne les événements importants en matière de sécurité survenant à l'étranger, la tendance à un ordre mondial multipolaire observée jusqu'à présent est à relativiser. Si de multiples acteurs étatiques et non étatiques créent une situation fragmentée en matière de politique de sécurité, on observe en revanche une multiplication d'indicateurs selon lesquels le système international pourrait être de plus en plus marqué par la rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine – allant jusqu'à la mise en place de zones d'influence stratégique exclusives. Avant désormais leur stratégie sur les défis posés par la Chine, les États-Unis redéfinissent leur politique de sécurité, entraînant notamment une révision des priorités et des alliances qui met au défi des partenaires traditionnels comme les États européens. D'autres concurrents sur le plan stratégique comme la Russie ou encore la Turquie tentent d'améliorer leur positionnement sur l'échiquier, profitant en partie de la nouvelle orientation des États-Unis et se montrant prêts à bousculer l'ordre établi pour faire valoir leurs intérêts.

Le dispositif européen de sécurité connaît une phase de bouleversement. La sécurité de l'Europe continue de dépendre en grande partie du partenariat transatlantique ainsi que de la coopération avec la Russie et d'autres États dans son environnement stratégique. En dépit des critiques du président américain à l'encontre de l'alliance, la coopération transatlantique continue de fonctionner dans le cadre de l'OTAN, car les États-Unis voient toujours la Russie comme un défi stratégique et se montrent encore prêts à engager des moyens substantiels en Europe. Outre la défense traditionnelle, les États européens apportent également leur contribution dans des domaines comme la lutte contre le terrorisme. Il est encore trop tôt pour déterminer les conséquences du Brexit sur la politique de sécurité et, partant, le futur rôle de l'Union européenne (UE) dans ce domaine.

Les relations entretenues par les États européens et l'UE avec la Russie ne relèvent pas uniquement de la confrontation, puisque des coopérations sont également en place. Au vu de la situation stratégique globale, on constate que, malgré les change-

ments observés, l'environnement sécuritaire de la Suisse est aussi influencé par des facteurs de stabilité. Néanmoins, la situation va continuer à se dégrader. Outre les tensions avec la Russie, il convient notamment de souligner l'opposition entre les États-Unis et l'Iran, ainsi qu'entre la Russie et la Turquie sur le dossier syrien. Dans les deux cas, il existe un risque d'escalade militaire. Sur le continent africain, des États comme la Libye ou l'Algérie connaissent de profonds bouleversements, tandis qu'une zone de crise s'étend du Sahel à la Corne de l'Afrique, zone pertinente en matière de politique de sécurité en raison des groupements djihadistes qui s'y trouvent. Face à ces défis, le débat relatif à la répartition des rôles, des tâches et des charges en matière de sécurité européenne ne peut que s'intensifier.

3 Les menaces en détail

3.1 Terrorisme

La menace terroriste demeure élevée en Suisse. Aujourd'hui encore, elle est principalement marquée par des acteurs djihadistes. Parvenu à se réorganiser sous la forme d'un mouvement clandestin, le groupe «État islamique» tentera d'instiguer des attentats contre des cibles occidentales. De nouveaux attentats organisés ou pilotés par ce groupe, susceptible de recourir à des moyens chimiques ou biologiques, restent probables en Europe.

Les États impliqués militairement dans la lutte contre le groupe «État islamique» constituent ses cibles principales. Leurs intérêts peuvent être visés dans le cadre d'attaques sur le territoire suisse. Il en va de même pour des intérêts israéliens ou juifs dans le pays. Toutefois, la Suisse fait elle-même partie des cibles d'attentat légitimes du point de vue des djihadistes. En Suisse, les attentats ne nécessitant qu'une faible logistique, visant des buts dits mous comme des rassemblements de personnes et perpétrés par un seul individu ou un petit groupe constituent actuellement la menace la plus plausible.

La gestion des djihadistes sortis de prison ou des personnes radicalisées en détention continue de représenter un défi pour toute l'Europe. Dans certains cas, il se peut que la Suisse doive faire face à des personnes de retour du djihad, parmi lesquelles certaines bloquées actuellement en Syrie ou en Irak sont susceptibles de menacer la sûreté intérieure du pays en cas de retour. La stratégie et les objectifs en lien avec les voyageurs à motivation terroriste fixés par le Conseil fédéral le 8 mars 2019 demeurent valables.

La menace que représentent pour la Suisse le terrorisme et l'extrémisme violent ethno-nationalistes reste d'actualité. Citons notamment celle qui émane du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), dont le potentiel de violence subsiste. Si la situation dans les régions kurdes a pris une tournure défavorable pour le PKK, ce dernier maintient pour l'instant ses objectifs politiques en Europe, et par conséquent sa stratégie de non-violence sur le continent. En parallèle de ses activités de propagande, le PKK poursuit sa collecte de fonds, recrute de nouveaux membres et organise des camps d'entraînement.

Les attaques perpétrées par des personnes motivées par l'extrémisme ou présentant des troubles psychiques constituent un phénomène international qui revêt une importance croissante. Dans ce contexte, l'usage de la violence doit être considéré comme terroriste. Les attaques de Christchurch (Nouvelle-Zélande) ou encore de Halle et de Hanau (Allemagne) s'inscrivent notamment dans cette catégorie.

3.2 Espionnage

L'espionnage gagne en importance avec le renouveau de la politique de puissance. En Suisse, les cibles sont multiples et déterminées en fonction des intérêts stratégiques des divers acteurs. L'espionnage repose sur des méthodes traditionnelles ainsi que sur des cyberoutils, et souvent sur une combinaison des deux.

Les accès obtenus par espionnage peuvent être utilisés à des fins de manipulation, voire de sabotage. Rien ne laisse présager que les acteurs impliqués engageront leurs outils du renseignement avec une plus grande retenue, en particulier lorsqu'ils entendent espionner et faire pression sur des opposants et groupes d'opposition ou encore assassiner des personnes indésirables.

L'espionnage viole la souveraineté de la Suisse et provoque des dommages directs ou indirects. À tout moment, des activités visant des personnes et des groupes indésirables à l'étranger sont susceptibles de toucher la Suisse, directement ou indirectement.

3.3 Prolifération NBC⁴

En Suisse, des acteurs étrangers poursuivent leurs tentatives d'acquérir du matériel pour le compte de programmes d'armes de destruction massive ou en vue de fabriquer des vecteurs. Il s'agit notamment du Pakistan, de la Corée du Nord et de l'Iran. Mais il faut aussi garder un œil sur la Syrie, qui commence à reconstruire son infrastructure et où des acteurs pourraient dans ce contexte tenter d'acquérir un tel matériel.

La mutation profonde du contexte sécuritaire a également des conséquences sur la prolifération. Les grandes puissances développent en effet de nouveaux armements, comme des armes hypersoniques, susceptibles de déstabiliser l'équilibre stratégique. Le système de maîtrise stratégique des armements présente quant à lui des signes de dégradation. De fait, le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (Intermediate Range Nuclear Forces Treaty) ayant pris fin en 2019, on se demande à présent si le traité New Start de réduction des armes stratégiques nucléaires, qui expirera en février 2021, doit être reconduit. Même sans ces traités, une course aux armements nucléaires incontrôlée entre les États-Unis et la Russie n'est pas probable. La qualité de leurs arsenaux évoluera, mais il n'y aura pas de croissance massive.

⁴ 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

Par ailleurs la formation de deux espaces de plus en plus délimités par des mesures de contrôle des exportations et des sanctions se dessine sur fond de rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine. Des normes différentes en matière de développement et d'utilisation de technologies revêtant un potentiel stratégique, comme l'intelligence artificielle, pourraient s'y appliquer. Dans ce contexte, la Suisse pourrait avoir des difficultés à maintenir des relations économiques de même ampleur avec ces deux États. Dans le pire des cas, elle pourrait devoir se restreindre à la coopération avec un seul d'entre eux et ses partenaires, ce qui limiterait les opportunités de tirer parti de tendances globales comme le numérique et la mondialisation.

3.4 Attaques visant des infrastructures critiques

Les cyberopérations visant des infrastructures critiques peuvent provoquer d'importants dégâts. Au cours des dernières années, plusieurs services fédéraux et des entreprises privées ont été victimes de cyberattaques étatiques étrangères en quête de renseignements politiques ou économiques. L'année dernière, les infrastructures critiques ont toutefois été principalement ciblées par des attaques criminelles à motivation financière. Les victimes ont subi un préjudice parfois important.

Le nombre de cyberattaques étatiques et criminelles visant des infrastructures critiques continuera d'augmenter. On constate que les cibles à proprement parler ne sont pas toujours attaquées directement, mais que leurs fournisseurs et leurs partenaires commerciaux sont également visés, peu important les dommages qu'ils pourraient subir. Des dommages collatéraux ont d'ailleurs déjà été observés en Suisse. De fait, les attaques menées dans le cadre de conflits stratégiques peuvent être dirigées contre des cibles dans notre pays ou affecter des intérêts suisses.

3.5 Extrémisme violent

Le potentiel de violence émanant de l'extrémisme de droite et de gauche en Suisse subsiste. Tous deux possèdent un réseau de contacts internationaux. Malgré leurs efforts, ces milieux ne sont pour le moment pas parvenus à créer des passerelles avec des mouvements sociaux comme les *gilets jaunes* ou les activistes du climat, et par conséquent à les instrumentaliser.

Les milieux d'extrême droite continuent d'agir dans le plus grand secret et font preuve de retenue en matière d'usage de la violence en Suisse. Ils disposent toutefois de grandes quantités d'armes à feu fonctionnelles, et on s'y entraîne aux sports de combat. En Suisse, le principal risque d'attaque sur fond d'extrémisme de droite émane, à l'instar des attaques perpétrées en 2019 dans le monde, d'auteurs isolés se réclamant de telles mouvances mais n'ayant pas de contact avec les groupements violents établis. Les attaques de Christchurch, de Halle ou de Hanau illustrent ce phénomène: il s'agit de cas où des extrémistes, recourant massivement à la violence, ont commis des actes qualifiables de terroristes. Pour l'heure, très peu d'éléments laissent présager un tel développement en Suisse.

Les milieux d'extrême gauche, quant à eux, concentrent leurs forces et tentent d'avoir un impact direct. L'un des thèmes phare de l'extrême gauche est le soutien au droit à l'autodétermination des Kurdes. Lors des manifestations de soutien à cette cause, les extrémistes font preuve de retenue en matière de violence, eu égard à la

stratégie de non-violence du PKK en Europe, mais il n'en va pas de même lors de leurs propres actions spontanées. Des formes plus graves de violence, comme des incendies criminels, peuvent être mises sur le compte de petits groupes d'individus. Une participation accrue à des actions violentes et une agressivité marquée dans le cadre de manifestations demeurent perceptibles. Lors d'attaques contre des forces de sécurité, l'atteinte à l'intégrité corporelle et à la vie est un risque assumé, voire un but recherché. L'opposition à la droite donne également lieu à des attaques contre des représentants politiques.

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

Les cinq tendances générales importantes pour la politique de sécurité suisse distinguées dans le RAPOLSEC 2016 (1. Passage à un ordre mondial multipolaire, 2. Développement de la prospérité et de la technologie, 3. Intensification des mouvements migratoires, 4. Persistance des crises, des bouleversements et de l'instabilité, 5. Nouveau visage des conflits) demeurent d'actualité, mais sont de plus en plus éclipsées par le fait que les États-Unis déplacent leur centre d'intérêt vers l'Asie (*Pivot to Asia*) et par le renouveau de la politique de puissance (États-Unis, Russie, Chine, Turquie).

Les États-Unis restent la puissance mondiale la plus influente. Ils jouissent d'un réseau d'alliés et bénéficient d'un *soft power* conséquent, bien qu'en repli, de même que leurs alliés profitent de leur influence et de leurs capacités. Avec ses actions nationales menées en solitaire, le pays compromet toutefois son propre rôle de tête de file ainsi que l'ordre mondial libéral. Dans le même temps, de nombreux systèmes politiques autoritaires sont défiés par des forces d'opposition.

Les États-Unis exhortent leurs alliés européens à assumer davantage de responsabilités, sur le plan collectif et individuel, pour assurer leur propre sécurité face aux défis à l'est (Russie) et au sud (Afrique, Proche- et Moyen-Orient). Mais les développements dans ce domaine seront influencés par les tentatives des États-Unis de maintenir leur puissance, principalement en exerçant leur pouvoir économique et leur capacité à imposer des sanctions.

En Russie, le noyau du pouvoir est très stable sur le plan des individus qui le composent et de leur vision du monde. Des mesures comme la réforme constitutionnelle ainsi que le rajeunissement des postes clés du Kremlin et du gouvernement visent à consolider le pouvoir du leadership établi autour du président Vladimir Poutine, qui cherche activement à positionner la Russie sur un pied d'égalité avec les États-Unis dans un ordre mondial multipolaire. Du point de vue de la Russie, l'Ukraine reste de loin la zone stratégique la plus importante. Grâce au gazoduc Nord Stream 2, la Russie accroît sa position de force en Europe de l'Est. En outre, elle s'est à nouveau établie comme concurrent stratégique de l'OTAN en mer Noire et en Méditerranée orientale, en faisant aussi valoir ses revendications par des moyens militaires. Malgré des rivalités sur le plan de la politique de puissance, la collaboration entre la Russie et les États occidentaux, dont les États-Unis, se maintient, à l'image du domaine de la lutte contre le terrorisme.

La Turquie continue de considérer le «terrorisme kurde» comme son problème principal. Dans le nord de la Syrie, elle s'efforce d'implanter des réfugiés syriens.

La Turquie poursuivra son activité de prospection de gaz naturel dans la zone économique de Chypre, exacerbant les tensions avec l'UE. Elle continuera de répondre aux critiques européennes en menaçant de permettre à des millions de réfugiés syriens de poursuivre leur route vers l'Europe.

En Iran, le régime de sanctions des États-Unis nuit gravement à l'économie. Le régime iranien fait néanmoins preuve d'une forte résilience et il demeure influent dans la région. L'Iran continuera de réagir aux sanctions américaines en appliquant une pression contraire, notamment en poursuivant le développement graduel de ses activités nucléaires, en violation du plan d'action global commun. Si les États-Unis et l'Iran se sont efforcés jusqu'à présent d'éviter toute escalade massive de la situation, un risque de confrontation militaire de plus grande ampleur subsiste.

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, la situation en matière de sécurité est particulièrement instable dans le Sahel. L'activité accrue de groupements djihadistes dans plusieurs États a amené la France à conduire un engagement long et intense (opération Barkhane), pour lequel elle cherche un soutien international plus important. Dans la Corne de l'Afrique, le processus de paix avec l'Érythrée amorcé par l'Éthiopie stagne, et de nombreux États sont déstabilisés sur le plan politique. Ce contexte instable est encore aggravé par une forte croissance démographique, un manque de sécurité, une mauvaise gouvernance, ainsi que les graves conséquences du changement climatique. Ces conditions ralentissent le développement humain et économique d'une multitude d'États africains, et sont notamment à l'origine d'une forte migration intra-africaine qui s'oriente en partie aussi vers l'Europe et la Suisse. D'une manière générale, on observe que la Chine, la Russie, mais aussi l'Inde et la Turquie, étendent leur présence en Afrique, y compris pour des raisons stratégiques.

Si les États-Unis voient la Chine comme leur principal rival, l'inverse vaut également, puisque la Chine se considère de plus en plus comme le pendant des États-Unis. Sous la direction du parti communiste, elle stimule le développement et l'utilisation de nouvelles technologies, qui lui permettent par ailleurs d'exercer un contrôle inédit sur la société et l'économie du pays.

Pour ce qui est des ambitions nucléaires de la Corée du Nord, le scepticisme à l'égard d'une solution de désarmement se confirme, le pays ne semblant pas prêt à renoncer aux armes nucléaires et à leurs vecteurs comme exigé. À moins qu'elle ne se plie au moins à cette exigence, elle ne devrait pas obtenir d'allègement des sanctions de la part des États-Unis.

5 Conséquences pour la Suisse

La Suisse est directement affectée par les changements touchant son environnement sécuritaire. Il ne fait aucun doute que les tensions entre des États occidentaux et la Russie et la confrontation entre les États-Unis et l'Iran recèlent un potentiel d'escalade militaire. La nature asymétrique du conflit irano-américain accroît en outre la menace terroriste en Europe. On peut toutefois se demander si l'un des acteurs majeurs serait réellement prêt à prendre le risque de s'engager dans une confrontation directe. Les tentatives répétées de faire valoir des intérêts nationaux en rejetant tout compromis et la mise en avant agressive des capacités génèrent, elles

aussi, un risque d'escalade. Il s'agit de comportements qui engendrent des confrontations indirectes, soit des conflits par procuration dont certains accentuent le risque d'escalade.

Pour la Suisse, il est stratégiquement important que les États-Unis, l'Europe, plus précisément l'UE et ses États membres, ainsi que le Japon restent influents sur le plan de la politique de sécurité, même si cette influence tendra probablement à décliner un peu. En parallèle, dans certains domaines, la politique de sécurité fait l'objet de divergences de plus en plus nombreuses entre les États occidentaux, sans compter que l'Europe, plus précisément l'UE, continue de montrer des faiblesses en la matière. En contrepartie, les pays de l'OTAN augmentent considérablement leur effort de défense. Par ailleurs, bien que la vulnérabilité aux opérations d'influence soit désormais reconnue, des acteurs étatiques et non étatiques continueront à remettre en cause les processus permettant la libre formation de l'opinion pour tenter de paralyser les systèmes politiques démocratiques, en particulier sur le plan de la sécurité. De telles opérations pourraient viser des projets d'armement importants pour la sûreté de la Suisse ainsi que les votations correspondantes.