



Procédure de consultation concernant le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse

Rapport de résultats

Le 7 octobre 2021

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	1
2.	Bilan des résultats.....	1
3.	Résultats détaillés.....	3

1. Introduction

Le 28 avril 2021, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS (DDPS) de mener une procédure de consultation relative au nouveau rapport sur la politique de sécurité de la Suisse auprès des cantons, des partis politiques, des associations faïtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne, des associations faïtières suisses de l'économie et des milieux intéressés. La consultation a pris fin le 18 août 2021.

Le Conseil fédéral publie périodiquement des rapports sur la politique de sécurité. Ceux-ci présentent une analyse approfondie des évolutions, des menaces et des dangers et définissent les objectifs et les priorités de la politique de sécurité suisse pour les prochaines années. Ils servent également de base à d'autres documents de référence concernant différents instruments de cette politique.

À l'avenir, le Conseil fédéral prévoit de publier un rapport sur la politique de sécurité à chaque législature. De plus, les rapports devraient être nettement plus concis. Le présent rapport, déjà plus succinct, présente des innovations en termes de contenu et de structure : il expose les principes de la politique de sécurité suisse, ses intérêts et objectifs, et démontre comment ses instruments contribuent à la réalisation de ces buts et quelle doit être leur orientation.

2. Bilan des résultats

Le projet de rapport a rencontré un écho largement positif. Presque toutes les parties saluent en particulier l'intention de publier ces rapports plus fréquemment (une fois par législature) ainsi que de les raccourcir considérablement. La nouvelle structure, à savoir la définition d'objectifs de fond comme priorités de la politique de sécurité pour les prochaines années, est également approuvée à une large majorité. Il en va de même pour l'analyse de la situation, qui reçoit un soutien total. De nombreux avis soulignent également la lisibilité du rapport.

Les critiques et les propositions de modification formulées par la majorité des parties à la consultation portent sur des sujets précis. En revanche, la gestion de crise par la Confédération fait l'objet de critiques plus générales. De nombreux cantons et organisations considèrent que les déclarations faites à cet égard dans le rapport sont inexactes, et demandent des changements fondamentaux dans la gestion de crise de la Confédération, notamment la mise en place d'un état-major de crise modulaire et interdépartemental. En outre, diverses parties estiment que les mesures devraient être davantage précisées.

Quelques critiques fondamentales sont formulées sur des parties du rapport, voire sur sa totalité. Les propositions de changements majeurs se réfèrent principalement à la mise en œuvre de la politique de sécurité.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre d'avis et de leur positionnement par rapport à leur évaluation générale du rapport.

Évaluation	Parties consultées	Nombre
Avis généralement positif, accord sur la majeure partie des points, propositions de modification sur des points précis	Cantons et conférences : AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, NE, NW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VS, ZH, CCDJP, CG MPS, CDSVS Partis : Le Centre, PLR Org. faïtières communes, villes : FST Organisations : CAMF, Centre Patronal, CMEP, Commission fédérale pour la protection ABC, Coordination suisse des sapeurs-pompiers, Fédération des entreprises romandes, Giardino, ICT4Peace, Mouvement européen suisse, Pro Militia, SIA, Stiftung zur Förderung der Übermittlungs- und Führungsunterstützungstruppen der Armee (<i>fondation pour la</i>	41

	<i>promotion des troupes de transmission et d'aide au commandement de l'Armée suisse), Swiss Re, ZSVS</i>	
Accord sur la majeure partie des points, propositions de modification en partie étendues	Cantons : AG, BE, VD Partis : Vert'libéraux, PS, Parti Pirate Suisse Organisations : AUNS, Chance Suisse, digiVolution, Round Table Antibiotika, USAM, SSO	12
Accord seulement partiel, critiques et propositions de modification substantielles	Partis : Les Verts, UDC, Sicherheitspolitische Kommission der FDP Zürich (<i>Commission de la politique de sécurité du PLR de Zurich</i>) Organisations : Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF), Conseil suisse pour la paix Personnes individuelles : Dr M. Mohler / Prof. R. Schweizer, L. Suter, A. Schneider	8
Total		61

Le tableau révèle que le projet de rapport rencontre un écho globalement favorable et bénéficie du soutien appuyé d'une large majorité, composée de pratiquement tous les *cantons* ainsi que des *conférences cantonales*. Tous soutiennent fondamentalement l'analyse de la situation et les intérêts et objectifs de la politique de sécurité ; ils ne préconisent que des modifications ponctuelles. Dans ce groupe, les critiques portent surtout sur la gestion de crise de la Confédération. La plupart des cantons demandent des déclarations plus franches et une adaptation des structures, notamment la création d'un état-major fédéral interdépartemental et modulaire, analogue aux organes de gestion de crise des cantons. Une majorité de cantons demande également des mesures plus concrètes pour la mise en œuvre des objectifs de la politique de sécurité (y compris en détaillant les projets et les délais) ainsi qu'une accélération des processus d'acquisition, en particulier pour les biens du domaine cyber. De nombreux cantons demandent également une description plus précise de la protection de la population, entre autres pour faire apparaître plus clairement qu'il s'agit d'un système coordonné d'organisations partenaires.

Au niveau des *communes*, l'UVS a exprimé son avis. Elle salue le rapport, mais demande de manière générale une meilleure prise en compte des communes et des grandes villes et de leur importance pour la politique de sécurité (outre les cantons).

Parmi les *partis politiques*, le PLR et Le Centre soutiennent le rapport et ne formulent que des demandes ponctuelles. Tous deux apprécient la publication plus fréquente des rapports. Le Centre propose d'examiner annuellement si une mise à jour est nécessaire et souhaite entre autres, comme les cantons, une concrétisation des mesures et une accélération des processus d'acquisition. Le PLR aimerait notamment se pencher sur la création d'un état-major de crise au niveau fédéral.

Les Vert'libéraux saluent également l'orientation du rapport, y compris les intérêts et les objectifs, ainsi que la compréhension générale de la sécurité. Ils considèrent cependant que la discussion autour du changement climatique et de la thématique cyber est insuffisante. Le PS soutient largement l'analyse de la situation, mais critique ce qu'il considère comme une mise en œuvre et un choix de priorités incohérents, qui devraient d'après lui conduire à une restructuration plus radicale de l'armée. Les Verts demandent, en substance, que l'attention soit portée davantage sur le changement climatique et les dangers qu'il engendre, et que les ressources de l'armée soient redistribuées en conséquence vers des mesures environnementales et sociétales. L'UDC se montre également critique, mais pour des raisons différentes : selon elle, le rapport est trop vague et manque de priorités claires, il est trop fortement orienté vers la coopération internationale et est trop peu contraignant à l'égard de l'armée, par exemple en ce qui concerne la garantie de financement et d'équipement.

Parmi les *organisations*, un large éventail de parties a pris part à la consultation. La plupart d'entre elles sont des organisations de milice de l'armée, parmi lesquelles il existe également

un large accord de principe (notamment sur la publication plus fréquente et la brièveté des rapports, sur l'analyse de la situation ainsi que sur les intérêts et les objectifs). Leur critique porte principalement sur les déclarations insuffisantes et peu contraignantes sur l'armée (p. ex. en ce qui concerne les tâches, l'équipement et le financement) ainsi que sur la gestion de crise par la Confédération (demande de création d'un état-major fédéral). À l'autre bout du spectre, on trouve le GSsA et des groupes de politique de paix qui revendiquent un tout autre choix de priorités (changement climatique, justice sociale, promotion civile de la paix) et une redistribution des ressources en conséquence. En outre, des organisations actives dans les domaines de la politique étrangère, de la protection de la population et de l'économie se sont exprimées, ainsi que des organisations qui traitent de sujets spécifiques (p. ex. la thématique cyber).

À titre *individuel*, les avocats Markus H.F. Mohler et Rainer J. Schweizer, entre autres, ont soumis un avis détaillé dans lequel ils expriment des critiques fondamentales et aussi spécifiques à l'égard du rapport et demandent des modifications plus importantes.

3. Résultats détaillés

Tous les commentaires et propositions ne sont pas mentionnés en détail ci-dessous : il s'agit d'un résumé. Il est notamment fait mention des aspects qui ont été mis en avant par un certain nombre de participants à la consultation et qui ne font pas l'objet de questions détaillées.

Remarques générales

Pratiquement toutes les parties consultées se félicitent d'une publication plus fréquente des rapports et de leur brièveté. Beaucoup soulignent la lisibilité et la clarté des textes. La nouvelle structure, définissant les intérêts et les objectifs, rencontre également un écho positif auprès d'une grande majorité. La présentation de la situation avec une analyse des tendances générales de la politique de sécurité ainsi que des menaces et des dangers pour la Suisse recueille également une large approbation. Il en va de même pour les principes, les intérêts et les objectifs de la politique de sécurité suisse définis dans le rapport, qui sont approuvés pour l'essentiel par la plupart des parties consultées.

Une minorité trouve que le rapport a encore une approche trop conventionnelle au lieu de se concentrer davantage sur les dangers naturels (changement climatique) et les risques sociétaux. À cela s'ajoute la critique selon laquelle le rapport fixe de mauvaises priorités, notamment en matière de mise en œuvre et d'allocation des fonds.

Les critiques générales portent principalement sur la deuxième partie du rapport. Plusieurs parties consultées sont d'avis que l'analyse de la situation est fondamentalement bonne, mais que trop peu d'objectifs et de mesures concrets en découlent – ou alors qu'ils ne sont pas pertinents. Certains exigent également que les bases légales, dont la Constitution, et les compétences de la Confédération et des cantons qui en découlent soient mentionnées.

Chapitre 1 Introduction

Aucune remarque particulière n'est émise.

Chapitre 2 Situation actuelle

Ce chapitre rencontre une large approbation et ne fait pratiquement l'objet que de souhaits d'adaptation ponctuels. Dans la description des tendances générales ayant une importance pour la politique de sécurité, certaines parties consultées souhaiteraient que les développements technologiques et l'intelligence artificielle soient abordés de manière encore plus approfondie. De nombreux avis confirment explicitement le risque de polarisation

croissante des sociétés décrit dans le rapport, également en référence aux conséquences de la pandémie actuelle, mais certains souhaiteraient une mention explicite des groupes qui se radicalisent, par exemple dans le domaine de l'environnement ou des théories du complot. En outre, certaines parties évoquent également le rôle de la Chine et souhaiteraient voir une mention encore plus explicite des risques et des contremesures possibles.

La présentation de la situation de la Suisse en matière de menaces fait l'objet de quelques critiques, selon lesquelles il n'y aurait pas de pondération ou de hiérarchisation des menaces et des dangers ; le terme « hybride » serait utilisé de manière trop vague ou trop fréquemment ; la menace que représentent les armes biologiques et chimiques ne serait pas suffisamment prise en considération ; le risque de pénurie d'électricité et de séismes devrait être davantage mis en avant ; le changement climatique et les dangers naturels en général ne seraient pas suffisamment soulignés.

Chapitre 3 Intérêts et objectifs de la politique de sécurité

Les principes, intérêts et objectifs de la politique de sécurité définis dans le rapport sont considérés comme bons et soutenus par une large majorité. Concernant les *principes*, certaines parties consultées souhaiteraient voir des explications plus détaillées sur la coopération et la neutralité. Une majorité de cantons a proposé un autre texte sur la milice et le service obligatoire. Des parties considèrent que les *objectifs* sont trop vagues et pas assez mesurables ; certaines exigent également une référence aux objectifs découlant de la Constitution. En termes de contenu, l'objectif de résilience et de sécurité de l'approvisionnement est souligné comme particulièrement important par nombre de parties consultées, souvent en référence à la sécurité énergétique.

Chapitre 4 Mise en œuvre : domaines politiques et instruments de la politique de sécurité

En ce qui concerne la description des *domaines politiques et instruments*, certaines parties (en particulier les cantons) demandent de reformuler les points sur la *protection de la population* afin de clarifier le principe de système coordonné, d'ajouter les corps de sapeurs-pompiers aux instruments distincts de la politique de sécurité et de relativiser l'importance du service civil pour les tâches de la politique de sécurité, voire de le supprimer de la liste des instruments. Les organisations militaires de milice, notamment, souhaitent une description plus détaillée des tâches et de l'orientation de l'armée. Certaines parties appellent également à une meilleure explication de l'interaction des différents instruments et domaines politiques.

En ce qui concerne la *mise en œuvre des objectifs*, de nombreux cantons demandent que les mesures soient précisées, et notamment que les projets et les délais soient détaillés. Dans certains cas, il est également reproché que la mise en œuvre ne reflète en grande partie que les travaux déjà réalisés ou en progression.

En ce qui concerne les objectifs proprement dits, le premier objectif (*renforcer la détection précoce des menaces, des dangers et des crises*) rencontre un écho largement positif, au vu de la situation actuelle et des évolutions rapides. Certaines parties consultées (notamment dans les milieux verts et à gauche) craignent une trop forte focalisation sur les aspects liés au renseignement et à la collecte de données. L'objectif 2 (*renforcer la coopération, la sécurité et la stabilité au niveau international*) bénéficie également d'un large soutien. Quelques avis critiques ont été émis sur des sujets spécifiques, par exemple l'exigence d'une ratification rapide du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ou des explications supplémentaires sur la coopération avec les organisations européennes ou connexes, y compris l'UE et l'OTAN. Quant à l'objectif 3 (*mettre davantage l'accent sur les conflits hybrides*), des déclarations plus claires et plus contraignantes sur le développement de l'armée, notamment sur son équipement et son financement, sont parfois exigées (surtout par les organisations de milice et l'UDC). L'objectif 4 (*garantir la libre formation des opinions et les informations non faussées*) est généralement approuvé et soutenu explicitement. Toutefois, un certain nombre de parties

consultées considèrent que les mesures énumérées sont insuffisantes et souhaiteraient que des mesures plus ambitieuses soient prises pour lutter contre la désinformation, notamment dans les secteurs de l'école et de la formation. En ce qui concerne l'objectif 8 (*améliorer la protection contre les catastrophes, la préparation aux situations d'urgence et la capacité de régénération*), les cantons demandent des reformulations ponctuelles, notamment dans le domaine de la protection de la population. En outre, beaucoup souhaitent mettre davantage l'accent sur l'importance de l'approvisionnement en énergie et sur le risque de tremblement de terre. Lorsqu'il s'agit de *renforcer la résilience et la sécurité d'approvisionnement* (objectif 7), diverses parties veulent souligner l'importance d'une participation étroite du secteur privé (notamment des exploitants d'infrastructures critiques). Il existe également certaines réserves quant au contrôle prévu des investissements étrangers, en particulier lorsque les investisseurs ont des liens étroits avec le monde des affaires. Il y a peu de commentaires concrets sur *l'accroissement de la protection contre les cybermenaces* (objectif 5) ; plusieurs soulignent l'importance particulière de chaînes d'approvisionnement sûres.

L'objectif 9 (*renforcer la collaboration entre les autorités et les acteurs de la gestion de crise*) suscite le plus de commentaires et de critiques. Bien que l'objectif en soi et son importance ne soient guère controversés – beaucoup le soutiennent expressément –, un grand nombre de parties consultées n'adhèrent pas aux déclarations sur la gestion de crise par la Confédération. Certaines parties, souvent en référence aux déficiences révélées d'après elles dans la gestion de la pandémie de coronavirus, exigent au moins un examen approfondi des structures de gestion de crise au niveau fédéral ; mais beaucoup d'entre elles demandent également la mise en place d'un état-major de crise interdépartemental comme noyau de soutien à la conduite, analogue aux organisations cantonales. En outre, de nombreux cantons et organisations soulignent l'importance d'une alimentation en effectifs suffisante pour l'armée et la protection civile et exigent, dans ce contexte, d'adopter comme objectif la garantie des effectifs. Dans certains cas, une augmentation de la proportion de femmes est également demandée comme mesure pour améliorer la situation. De nombreuses parties issues de l'ensemble du spectre consulté soutiennent la perspective d'une discussion sur l'évolution à long terme du système de l'obligation de servir.