RAPPORT

au

Conseil Fédéral

sur

LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE LA SUISSE

dans

un environnement sécuritaire altéré

par

Jean-Jacques de Dardel

Dr. ès Sc. Pol. – Relations Internationales

Ambassadeur de Suisse e.r.

Expert indépendant

20 août 2022

TABLE DES MATIÈRES

Condensé

La guerre en Ukraine, qui se prolonge et menace même de s'étendre, oblige toute l'Europe démocratique et l'Alliance atlantique à revoir son dispositif de sécurité et de défense. Ce conflit s'ajoute à une série de maux contemporains, changement climatique, pandémie, instabilité économique et ruptures d'approvisionnement, qui touchent la Suisse autant que les autres démocraties occidentales. Notre politique de sécurité doit donc s'adapter rapidement aux menaces nouvelles, ce qui oblige à des dépenses supplémentaires et un changement de paradigme en matière de coopération internationale. En effet, la Suisse ne saurait faire face seule aux défis posés par un conflit armé à l'échelle européenne, aux dangers hybrides, aux attaques cybernétiques, aux impasses énergétiques, voire aux nouvelles menaces nucléaires.

Assurer la sécurité de la Suisse, dans ses frontières comme à l'étranger où ses intérêts, ses ressortissants et entreprises sont exposés, exige une préparation en profondeur et une collaboration étendue entre secteurs publics et privés. Sur le plan militaire, outre la modernisation et le renforcement de l'aviation et de divers équipements, une interopérabilité aussi complète que possible avec les armées de l'OTAN et de l'Union européenne doit devenir la norme, sans que nous n'ayons à renoncer à notre neutralité. La Suisse coopère depuis un quart de siècle avec l'Alliance atlantique au travers du Partenariat pour la Paix et s'est donc déjà familiarisée avec les exigences de l'interopérabilité. Elle doit désormais accélérer sa compatibilité avec les organisations assurant la sécurité de notre continent en se profilant comme partenaire utile et engagé, faisant l'apport de ressources et d'expertises utiles. Cela passe en particulier par le développement de nos capacités dans les secteurs stratégiques où nous bénéficions d'avantages comparatifs en termes de recherche, de développement et d'innovation.

En nous inspirant de la voie tracée depuis des années par certains de nos partenaires neutres et non-alignés, tels que la Finlande et la Suède, nous devrions participer aux exercices de l'OTAN placés sous le signe de l'Article 5 du Traité de l'Atlantique nord, en aménageant notre système de milice pour engager des unités entières. Le détachement d'officiers, d'experts et de personnels spécialisés doit également être fortement augmenté et valorisé en termes de carrières. L'attitude favorable des instances de l'OTAN et de l'Union européenne au développement de partenariats en matière d'opérations et de développement de capacités industrielles représente une opportunité à saisir qui bénéficiera à notre degré de préparation et à nombre de nos entreprises.

Ce rapport propose également une adaptation de notre cadre légal, un appui renforcé aux institutions suisses actives dans les domaines de la sécurité et de la confiance, ainsi qu'une série d'actions concrètes dans les domaines de la cybersécurité, du renseignement, de l'approvisionnement, de l'armement et du nucléaire. Enfin, il plaide en faveur d'un développement du dialogue politique à niveau élevé, pour annoncer et entretenir notre engagement accru aux efforts de défense et de promotion de la paix.

Mandat

Réagissant à l'évolution de la situation sécuritaire mise à mal par la guerre en Ukraine, la Cheffe du DDPS a décidé de préparer un rapport complémentaire mettant à jour le Rapport sur la Politique de sécurité de la Suisse du 24 novembre 2021. Un accent particulier de ce rapport complémentaire porte sur les possibilités de coopération supplémentaires de la Suisse avec l'OTAN et l'Union européenne.

En parallèle à ce rapport préparé par les services du DDPS, la Cheffe du Département a souhaité confier à un expert indépendant la rédaction d'un rapport autonome sur le même sujet, à destination du Conseil fédéral. Le but étant de comparer les conclusions de ce rapport indépendant avec celles auxquelles aura abouti le rapport officiel du DDPS, et d'expliciter les similitudes et les divergences d'approche.

Début mai 2022, le choix s'est porté sur le rédacteur du présent rapport, auteur de plusieurs publications sur la politique de sécurité de la Suisse et de l'Alliance atlantique, ancien Ambassadeur de Suisse en Belgique, en France et en R.P. de Chine notamment, familier des relations transatlantiques, des questions européennes et de sécurité, ancien Chef de la division politique Europe et Asie Centrale, OSCE et Conseil de l'Europe, Chef de mission auprès de l'OTAN, fondateur et premier chef du Centre de Politique de Sécurité internationale du DFAE – devenu entretemps la division Sécurité internationale.

L'auteur s'est basé sur différents textes mis à disposition par le DDPS et le DFAE, sur des analyses d'experts, des entretiens avec diverses personnalités suisses et étrangères, des articles des média et de la presse spécialisée. Les vues qu'il présente n'engagent cependant que lui-même et se basent sur son analyse et expérience propre.

1 - Le nouvel environnement sécuritaire et politique de la Suisse

Le dernier Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse – Rapolsec du 24 novembre 2021 – avait bien décrit la situation générale telle qu'elle se présentait à la fin de l'année dernière. Ses prévisions et évaluations n'ont pas été infirmées par le déroulement des événements qui ont affecté le monde depuis lors. Le risque de conflits armés avait été correctement pris en compte : « … *la Russie pourrait utiliser des moyens militaires afin de changer la donne aux confins orientaux de l'OTAN*. »

Cependant, l'agression de la Russie contre l'Ukraine lancée dès le 24 février 2022 a considérablement renforcé les tendances déjà amorcées[1]. La guerre en Ukraine n'est certes pas le premier conflit armé entre Etats sur territoire européen depuis 1945 : ce fut, dix ans durant, le cas dans les Balkans entre la Serbie et les anciens Etats de la RFS de Yougoslavie (1991-2001). Puis en Géorgie, partiellement envahie, déjà, par la Russie (2008), cette dernière s'activant ensuite aux côtés de séparatistes dans le Donbass depuis 2014, peu après son annexion de la Crimée ; puis encore aux confins de l'Europe et de l'Asie dans le Haut-Karabagh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan en 2020.

Mais l'ampleur de l'attaque, le nombre de victimes, les menaces nucléaires proférées contre l'Alliance transatlantique et les menaces d'extension du conflit[2] en font une guerre de portée continentale. Qu'est ce qui a changé par rapport à d'autres conflits, encore nombreux et particulièrement meurtriers pour certains, telle la guerre en Syrie ou au Yémen ? Le grand nombre des forces déployées par la Russie, la gamme des armements et les objectifs de l'opération ; l'inattendue résistance acharnée et souvent couronnée de succès de l'Ukraine ; le recours massif à des cyberattaques et à la désinformation ; la réaction occidentale surtout : graduelle d'abord, puis accélérée, par des soutiens politiques sans équivoque, par la livraison d'armes toujours plus sophistiquées, par l'accueil massif de réfugiés, enfin.

Le conflit a entraîné des revirements de politiques enracinées : la Finlande, suivie de la Suède, abandonnent leur statut de non-aligné pour rejoindre l'Alliance atlantique. De manière non moins remarquable, l'Allemagne modifie en profondeur sa posture sécuritaire et entend augmenter considérablement ses capacités militaires. Le Danemark met fin à son exception et adhère à la politique de sécurité européenne suite à un plébiscite populaire de deux tiers des votants. L'Autriche débat de sa neutralité, les budgets militaires et les ambitions de défense se renforcent dans nombre de pays, l'OTAN annonce un accroissement considérable de ses troupes en état d'alerte, qui passeront de 40'000 à 300'000 hommes, et les Etats Unis ainsi que quelques alliés procèdent à des déploiements préventifs sur les frontières orientales de l'Alliance.

Ces développements et changements d'orientation ne sont pas simplement circonstanciels ou guidés par les réactions émotionnelles des opinions publiques. Ils procèdent d'analyses approfondies – rapides soient-elles – de nombreux gouvernements et analystes quant au

[1] « *L'OTAN et les Etats européens neutres axent, eux aussi, à nouveau plus fortement leur politique autour d'un conflit conventionnel*. »

[2] En Transnistrie, autour de l'enclave de Kaliningrad et ailleurs.

rehaussement du degré de menace posé par la Russie de Vladimir Poutine[3] et de ses successeurs potentiels.

Une nouvelle unité de l'Union européenne et le retour à la cohésion de l'OTAN touchent la Suisse directement en ceci que ces deux ensembles constituent nos partenaires naturels en termes de géographie, de sécurité et de valeurs communes. Par ailleurs, l'entente des Etats démocratiques d'Europe est désormais telle qu'un conflit intra-européen à nos frontières n'est plus envisageable à vues humaines, ce qui impacte notre politique de neutralité.

Mais la donne a aussi changé à une échelle plus large. La Chine s'éloigne de l'Occident après s'en être rapprochée et sa commensalité avec la Russie, de façade soit-elle, y contribue. Elle menace toujours plus Taiwan, forçant des prises de position américaines inédites en faveur de la défense de l'Ile. Ailleurs, des pays proches de l'Occident, comme l'Inde ou le Brésil, liés aux Etats Unis telle l'Arabie saoudite et les monarchies arabes, ou restés proches de leurs anciennes puissances de tutelle, tel le Sénégal et un grand nombre d'Etats africains, se sont distancés des Etats Unis et de l'Europe dans une manifestation d'émancipation opportuniste.

Ces évolutions ne pèsent pas toutes directement sur la sécurité de la Suisse au niveau militaire. Mais par le biais de menaces dites hybrides, militaires ou non militaires, elles pèsent à un degré accru sur notre approvisionnement, sur les ressorts de notre prospérité, sur nos compatriotes à l'étranger parfois, sur nos entreprises et nos intérêts économiques souvent. La bellicosité russe constitue en outre une véritable menace militaire et sécuritaire au sens large.

La tendance à la reconstitution de blocs idéologiques autour des démocraties occidentales d'une part et les autocraties que sont la Russie ou la Chine de l'autre entrave la globalisation et la marche de l'économie. La guerre de grande ampleur qui se joue sur le théâtre ukrainien menace de déborder et met en péril la stabilité de notre continent. L'aventure russe a entraîné une remilitarisation de longue haleine et le renforcement du dispositif de l'OTAN, de sorte que le risque d'escalade est désormais réel.

2 – Evolution du débat national sur la politique de sécurité

La guerre en Ukraine a aussi des répercussions sur l'opinion en Suisse. L'afflux de réfugiés et leur accueil procédant d'une large solidarité populaire ont conscientisé notre population. L'imposition par le Conseil fédéral de sanctions contre la Russie, alignées sur celles de l'UE et les Etats-Unis, a relancé un débat sur la neutralité et ses modalités. La hausse des coûts de l'énergie et des denrées alimentaires, la perturbation des voies d'approvisionnement déjà mises à mal par la Pandémie, ainsi que le ralentissement de l'économie mondiale se font sentir dans les foyers et ne laissent guère de place à l'indifférence. La couverture médiatique intense de la guerre et ses répercussions a alimenté le débat national sur la sécurité, sur l'application

[3] Menace perçue depuis un certain temps et relevée dans le dernier Rapolsec : « *La Russie a fortement renforcé son potentiel militaire et s'efforce d'avoir la capacité à mener une guerre en Occident contre un puissant adversaire conventionnel.* »

de sanctions, sur le renforcement de nos moyens militaires ainsi que sur les contours de notre participation à la coopération militaire internationale.

Le besoin de renforcer notre capacité de défense a été perçu par une claire majorité parlementaire, approuvant un net rehaussement des moyens financiers mis à disposition de l'armée, jusqu'à 1 % du PIB d'ici à 2030 – ce qui demeure peu en comparaison européenne[4] , l'OTAN préconisant un objectif de 2% du PIB. Si l'affectation de ces moyens fait encore l'objet de controverses, certaines dépenses ne semblent guère contestées : renforcement de l'équipement de protection personnel, cyberdéfense, systèmes de défense anti-aérienne. D'autres priorités, telle la modernisation de l'aviation et la réhabilitation des chars Léopard tenus en réserve, paraissent moins consensuelles mais toujours mieux comprises.

Sanctions, gel des avoirs d'oligarques, contrôle du commerce de matières premières basé en Suisse font l'objet de débats entre ceux qui souhaitent une application généralisée des sanctions alignées sur celles de l'Union européenne, et ceux qui prônent une neutralité telle qu'elle ne déplaise pas à la Russie et ses soutiens, la Chine notamment. Par ailleurs, l'annonce par la Cheffe du DDPS d'une volonté de coopération accrue avec l'OTAN, généralement saluée[5], suscite des réactions variées, en fonction de positions enracinées face à la coopération internationale ou face à l'Alliance atlantique. Même si les attitudes et opinions n'ont apparemment pas changé en Suisse autant que dans d'autres pays, la Finlande et la Suède avant tout, on remarque une plus grande propension à chercher des appuis et des solutions auprès des pays partageant nos valeurs. Si la neutralité dans son acception juridique est toujours plébiscitée, l'évolution de la politique de neutralité vers le renforcement de la coopération internationale en matière de sécurité semble toujours plus souhaitée.

Au vu de l'amplification de la menace, bien perçue par notre population, la Suisse ne peut faire l'économie d'une mise à jour de sa politique de neutralité, de sa politique de sécurité et des modalités et de l'intensité de sa coopération internationale en matière de défense et de sécurité au plan militaire et civil.

3 – Evolution de la menace

3.1 Conflit armé

Depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest et la dissolution du Pacte de Varsovie en juillet 1991, les conflits armés touchant le continent européen ou impliquant des puissances occidentales (en Afghanistan, Koweit, Irak, Lybie, Syrie) semblaient circonscrits à leur région, sans aucun risque de débordement en Europe occidentale. En effet, au fur et à mesure de l'extension de la globalisation et de l'interpénétration des économies, la géoéconomie remplaçant la géopolitique[6], la probabilité d'un conflit armé sur notre continent s'est amenuisée au point que les dépenses militaires ont presque partout eu tendance à se restreindre. Ce d'autant plus

[4] Même si notre système de milice est en partie financé par le secteur privé et public non militaire, ce qui n'apparaît pas dans le calcul de la part des dépenses militaires dans le PIB.
[5] Selon le sondage de l'Académie militaire et du CSS de l'ETHZ publié le 14.7.2022, une majorité de l'opinion se déclare favorable à une coopération accrue avec l'OTAN, plus du quart souhaitant même une adhésion.
[6] Selon l 'expression de Robert Kagan: *Geoeconomics had replaced geopolitics,* dans The Price of Hegemony, Foreign Affairs, May/June 2022.

que les menaces les plus pressantes avaient changé de nature : terrorisme et extrémisme, le plus souvent liés à l'Islam radical, semblaient nécessiter des moyens de lutte civils et policiers, voire d'unités militaires spécialisées, plutôt que le renforcement des armées régulières. Quant aux conflits extra-européens, ils ne paraissaient pas nous toucher de près.

La survenance de conflits armés en Europe ou dans sa périphérie immédiate depuis 1991 a plutôt conforté la thèse selon laquelle l'interdépendance généralisée et les flux économiques, financiers et commerciaux étaient tels qu'aucune puissance soutenant l'une ou l'autre partie à un conflit ne se risquerait à déborder du théâtre principal des opérations. Là où une menace de plus grande ampleur – telle la menace nucléaire posée par la Corée du Nord et l'Iran – continuait d'occuper les esprits, les ressorts de la diplomatie et les contacts directs entre grandes puissances ayant intérêt à éviter une escalade semblaient neutraliser le danger.

L'agression russe déclenchée le 24 février a stupéfié les observateurs de tous bords, même si ses préparatifs avaient été suivis et annoncés par le renseignement américain durant des mois. D'autant plus que contrairement aux opérations rapides menées jusque-là par la Russie, en Crimée ou en Géorgie, le conflit a perduré au-delà des quelques jours prévus par la plupart. Sa prolongation a été autant entraînée par l'impréparation et les insuccès des avancées russes, que par la résistance acharnée d'unités ukrainiennes aguerries ou de troupes territoriales plus ou moins improvisées. Les combats ont alors fait apparaître un schéma de guerre de positions, mêlant tranchées, abris souterrains et pilonnements d'artillerie massifs d'une part, mais aussi d'usage d'armes hautement sophistiquées d'autre part. Une nouvelle réalité s'est alors imposée : une guerre conventionnelle embrasant l'Europe est à nouveau de l'ordre du possible, et ce à une échelle d'autant plus large que M. Poutine a tôt fait d'user de menaces de destructions cataclysmiques pour impressionner l'Occident. Avec lui, bien des voix de dirigeants ou faiseurs d'opinion russes n'excluent pas non plus ou menacent ouvertement d'user d'armes nucléaires tactiques et d'élargir le conflit à l'ancien glacis soviétique.

La livraison désormais continue d'armes à l'Ukraine - ce qui lui permet de résister et même de contre-attaquer - a démontré la nécessité de disposer en cas de conflit de stocks d'armes conventionnelles, de munitions en quantité, de moyens logistiques et de personnel qualifié en abondance. Alertés par cette nouvelle réalité, gouvernements, parlements et états-majors de pratiquement tous les pays européens ne peuvent ainsi plus surseoir au renforcement des capacités de défense – alors même que la pandémie, l'urgence climatique et les ratés de l'économie mondiale plaidaient jusqu'à récemment pour une allocation de ressources à bien d'autres secteurs que celui de la sécurité. En d'autres termes, ce conflit armé, en raison de la surprise causée, de sa proximité géographique et de son ampleur a profondément modifié la perception de la menace et, en amenant un changement d'époque[7], il induit d'ores et déjà une recomposition complète de l'architecture européenne et transatlantique de sécurité.

Les menaces hybrides touchent déjà notre pays. L'éventualité d'une menace armée contre la Suisse, sur son territoire ou contre ses intérêts, ses entreprises et ressortissants à l'étranger, est désormais devenue plausible, même si son degré de probabilité demeure encore faible. Des leçons doivent être dès à présent tirées de la conduite de la guerre en Ukraine pour guider le choix des priorités dans le renforcement de nos capacités défensives.

[7] Selon l'expression du Conseiller fédéral Ignacio Cassis au Congrès des Suisses de l'étranger du 20 août 2022.

3.2 Le cyberespace

Le recours généralisé à l'informatique et aux moyens de communication électroniques a depuis longtemps exacerbé les dangers de cyberattaques criminelles. Le darknet offre de multiples possibilités d'agressions à bas coût, et nombre d'Etats pratiquent des surveillances plus ou moins illicites grâce à des logiciels d'espionnage. Le présent conflit en Ukraine aura démontré l'incidence et la virulence d'attaques cybernétiques comme moyens de guerre, bien au-delà de ceux déployés par la Russie contre l'Ukraine depuis 2014. Les deux parties au conflit et leurs soutiens, dont le Cyber Command américain créé dès 2010, ont pesé sur le déroulement du conflit. La Russie a embrigadé des organisations criminelles de hackers pour les lancer contre l'Ukraine et ses amis. Pour sa part, l'Ukraine peut compter sur le soutien de très nombreux cybernautes regroupés sous l'égide de l'organisation *Anonymous*, et elle a mis sur pied une organisation paramilitaire, l'IT Army, regroupant des centaines de milliers de volontaires à travers le monde. Les cibles de ces attaques de tous bords ne sont pas limitées aux installations et communications militaires : l'infrastructure civile est tout autant ciblée. Par ailleurs, l'épisode estonien de 2007, lorsqu'un pays entier a été attaqué par des hackers russes, vient de se répéter au Costa Rica, mis à mal par le groupe pirate Conti. C'est certes là une attaque criminelle plutôt que liée à un conflit. Mais l'événement démontre à nouveau la vulnérabilité des institutions et des entreprises d'un pays agressé.

Ce moyen d'attaque et de pression est particulièrement à craindre dans un pays tel que la Suisse, qui se profile comme puissance financière, scientifique et commerciale. En effet, malgré le haut niveau de la recherche et de la technologie suisse dans le domaine cyber, le pays souffre de failles de cybersécurité. Une série d'attaques visant nos communes ou nos entreprises, après celles visant des organes de la Confédération dès 2007, ont démontré notre vulnérabilité à divers niveaux. Par ailleurs, les activités d'espionnage augmentent généralement avec les tensions et les guerres, comme le soulignait le dernier Rapolsec : « *Il faut s'attendre à ce que l'augmentation des cyberattaques observées ces dernières années en Suisse, à des fins d'espionnage étatique, se poursuive*. »

Ainsi, même si le conflit en Ukraine ne semble pas encore avoir déclenché des attaques spécifiques contre la Suisse, la possibilité de telles agressions, en particulier sur nos entreprises de haute technologie, financières et de négoce, s'est renforcée[8]. La création du Centre National pour la Cybersécurité ainsi que d'un bataillon cyber au sein de l'armée vise à répondre à cette menace. Cependant, leurs effectifs et leur efficacité ne suffisent pas à nous prémunir contre des cyberattaques à la fois criminelles et étatiques pouvant désorganiser et affaiblir les forces vives du pays. Nos entreprises privées, en particulier, continueront de représenter une cible privilégiée d'ennemis potentiels, d'autant plus entreprenants qu'ils seront indétectables à court terme. Les fournisseurs privés de cybersécurité ont aussi là une fonction préventive importante à remplir.

La vulnérabilité de nos institutions, de nos entreprises et de nos ressortissants individuels aux cyberattaques ne peut être sous-estimée, à l'heure où des Etats, des groupes paramilitaires et des bandes de hackers agissent avec une efficacité démontrée, alliée à une large impunité. Il est primordial de renforcer notre

[8] Ce d'autant plus que les dirigeants russes ont remis en cause notre neutralité, ce qui désigne potentiellement la Suisse à la vindicte des hackers pro-russes.

cybersécurité globale en tirant parti de notre positionnement technologique de pointe.

3.3 Influence et désinformation

Plus que jamais la désinformation et les stratégies d'influence de l'opinion jouent un rôle dans le conflit ukrainien. La Russie maîtrise sa propre opinion à coups de propagande et de fausses vérités s'insérant dans un cadre légal abusif. Ces campagnes de désinformation sont relayées par des pays qui lui sont favorables, tels la Chine qui abreuve elle aussi son public d'informations biaisées et filtre l'accès aux médias internationaux. Notons que la Chine est capable de mobiliser des centaines de milliers d'internautes fidèles au parti qui lancent en quelques heures des campagnes de dénigrement, de menaces et de désinformation.

En face, l'Ukraine use des médias mondiaux pour faire passer ses messages, sans forcément pratiquer de la désinformation à large échelle, mais en maîtrisant les moyens d'influence. Rien de tout cela n'est spécifiquement dirigé contre la Suisse. Mais au vu des effets de ces propagandes et désinformations patentes, on en vient à mieux comprendre les dangers de telles méthodes d'agression – dont notre opinion publique pourrait tout aussi bien être la victime désignée en cas de conflit portant le glaive contre l'Europe occidentale.

Notre démocratie directe et nos règles assurant la liberté d'opinion favorisent les débats et la qualité de la formation d'opinion, mais sont vulnérables aux influences malignes venues de l'extérieur et à la désinformation. Nous devons surveiller et contrer les manipulations de l'opinion, assurer la transparence, au besoin en soutenant des organes d'information libres et éthiques.

3.4 Développement des systèmes d'armes

Depuis l'avènement de l'artillerie au XVème siècle, les armes de longue portée ont régné sur les champs de bataille. Dans les temps modernes, c'est l'aviation qui a porté les coups au loin. De nos jours, cependant, l'aviation n'est plus seule à tenir ce rôle, handicapée qu'elle est par nombre de systèmes anti-aériens. L'impunité la plus aboutie revient aux missiles hypersoniques, aux missiles balistiques et plus récemment à certains drones de combat. On l'aura vu en Ukraine : pour éviter le feu de l'ennemi, l'aviation russe lance des missiles hypersoniques sans quitter la sûreté de son propre espace aérien. La prolifération de missiles balistiques rend par ailleurs illusoire toute défense limitée au territoire à protéger.

La Russie use de pièces d'une portée de 80 à 100 km (pour des fusées d'artillerie)[9]. Malgré tout, vu notre position géographique au cœur de l'Europe occidentale, de telles armes ne pourraient nous surprendre, vu notre éloignement des marches orientales de l'OTAN. En revanche, les missiles à longue portée (missiles hypersoniques volant à Mach 5 et balistiques volant à Mach 20) atteindraient leurs cibles en Suisse en quelques minutes ou dizaines de minutes seulement. De même, les drones de combat se sont révélés particulièrement

[9] L'artillerie, dès la Première Guerre mondiale, a allongé sa portée – mais sans guère dépasser 55 km pour les plus gros canons des forces navales de la Deuxième Guerre. Elle a depuis lors doublé sa portée, mais le cède aux missiles au-delà. Dans les mers aussi, les missiles hypersoniques de longue portée destinés à détruire des porte-avions changent la donne, tout comme les torpilles à supercavitation où les Russes paraissent en avance sur leurs rivaux.

efficaces dans la guerre du haut Karabagh et en Ukraine et il ne fait pas de doute qu'ils sont appelés à se développer rapidement dans la plupart des armées d'importance.

Les armes défensives se sont également beaucoup améliorées. Les missiles portables anti-char et anti-aériens de basse et moyenne altitude ont prouvé leur efficacité sur le théâtre ukrainien, en particulier contre les chars russes d'anciennes générations et les hélicoptères d'attaque non protégés par l'aviation. En revanche, les blindés occidentaux, qui ont prouvé leur degré élevé d'invulnérabilité dans les guerres menées contre l'Irak en 1990 et dès 2003, semblent mieux protégés contre de telles armes portables.

La dotation de notre armée en systèmes d'armement, leur modernisation et leur adaptation à la guerre moderne, doivent être accélérées pour que notre capacité de dissuasion demeure élevée. Au vu de l'interdépendance de notre propre industrie d'armements avec l'étranger, cette modernisation doit se faire en collaboration et au diapason des modernisations qui vont s'opérer à large échelle dans les pays de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne.

3.5 La menace nucléaire

Depuis la crise des missiles de Cuba en 1962, le monde s'était habitué à l'équilibre reposant sur la destruction mutuelle assurée entre les deux plus grandes puissances nucléaires. Les alertes sporadiques ou récurrentes causées par l'accès aux armes nucléaires par des Etats peu sûrs ou instables (Pakistan, Iran, Corée du Nord) ne semblaient concerner que quelques adversaires potentiels, sans compromettre le sentiment de sécurité du reste du monde.

La situation a résolument changé depuis que le Président Poutine a proféré des menaces d'usage d'armes nucléaires en mettant les puissances occidentales en garde contre des « conséquences comme on n'en a jamais encore vu dans l'histoire ». La rhétorique russe de responsables, diplomates et polémistes se réfère sans réserve à l'usage possible d'armes nucléaires tactiques – même si M. Poutine ne s'y aventure pas encore, sans doute pour préserver l'image d'une opération militaire qui progresserait de manière jugée satisfaisante. Mais le fait est là : l'existence en Russie d'armes nucléaires tactiques en bon nombre[10] et la référence qui est désormais couramment faite à leur utilisation possible a fortement abaissé le seuil du recours à l'arme nucléaire ; une accoutumance délétère lève le tabou lié à cette extrémité. L'agression armée de grande ampleur contre l'Ukraine semblait impensable à la plupart. Il n'en va pas autrement d'une menace nucléaire : l'impensable ne l'est plus et il y a lieu de l'intégrer dans nos préparatifs sécuritaires[11].

En tout état de cause, il est à prévoir que les temps prochains verront une nouvelle course aux armements nucléaires de différentes puissances, en termes de

[10] Ces armes ont été largement abandonnées par les Etats Unis, il y a plusieurs décennies, car leur utilisation fictive lors d'exercices ont démontré leur inefficience. La Russie en revanche est parvenue à des conclusions inverses et en possède d'importants stocks. Leur usage sur le théâtre européen entraînerait sans doute une réponse massive de l'OTAN, mais vraisemblablement pas une escalade à l'échelle d'une destruction mutuelle assurée. Cette dernière limitation rend d'autant plus plausible la tentation d'un recours à de telles armes tactiques en cas de revers majeurs sur le théâtre d'opérations.

[11] Même si le rayon d'action d'armes nucléaires tactiques est relativement faible (quelques kilomètres à quelques dizaines de kilomètres, immédiatement après la détonation), la Suisse ne sera pas épargnée par leurs effets et leurs retombées nocives à court et moyen terme.

déploiement, de positionnement géographique et de doctrine d'utilisation. La banalisation de la possibilité de guerres longues sur sol européen, non plus purement régionales mais dont les retombées et l'extension seraient continentales, représente une nouvelle réalité dont on doit tenir compte concrètement, y compris dans sa dimension de menace nucléaire.

3.6 Criminalité, terrorisme et extrémisme

Toute situation d'instabilité et de conflit fait le jeu de la criminalité organisée, ce dont doit tenir compte la coopération policière internationale. La guerre en Ukraine n'a en revanche pas causé jusqu'ici une recrudescence d'activités terroristes ou d'extrémisme violent. Néanmoins, le rapprochement qui se dessine entre la Russie et l'Iran ainsi que les Talibans en Afghanistan pourrait à terme déboucher sur des actions violentes envers les puissances occidentales. On ne saurait exclure par ailleurs des actes dirigés contre les oligarques et citoyens russes établis en Europe occidentale et en Suisse.

Les périodes d'instabilité étant propices aux débordements, des actes isolés d'extrémistes idéologisés pourraient se multiplier sur notre sol ou contre nos intérêts à l'étranger. La coopération policière et anti-terroriste internationale est à cet égard indispensable.

3.7 Migration

La vague de réfugiés qui a déferlé sur les pays limitrophes de l'Ukraine et au-delà est inégalée en Europe. Fidèle à sa tradition humanitaire, la Suisse en a déjà accueilli plus de 62'000 et en attend entre 80'000 et 120'000 d'ici la fin de l'année – ne serait-ce qu'en raison de la détérioration des conditions de vie en période hivernale – ce qui constitue un nombre proportionnellement élevé en comparaison ouest-européenne. Ceci, au sortir de la pandémie de Covid 19, constitue un défi pour les autorités fédérales, cantonales et communales, ainsi que pour une part de la population. Une intensification de la guerre, de nouvelles crises, de nouveaux conflits armés débordant des limites de l'Ukraine grossiraient notablement ce flux de réfugiés, que la Suisse ne saurait accueillir moins généreusement. Cela pèserait d'autant sur les structures d'accueil et d'intégration de notre pays.

A chaque guerre son afflux de réfugiés. Le conflit ukrainien, par sa proximité et son ampleur, a causé une vague de réfugiés sans précédent. La réponse rapide de la Suisse, échelonnée à différents niveaux, s'est montrée adéquate jusqu'à présent. Mais une continuation du conflit durant les mois d'hiver mettra à mal nos capacités d'absorption de nouvelles vagues de réfugiés. Il nous faudra alors aussi intensifier notre soutien à leur intégration professionnelle, soutenir leur transfert vers d'autres pays d'accueil ou leur retour au foyer ou encore leur hébergement dans les pays de premier accueil limitrophes de l'Ukraine.

3.8 Sécurité d'approvisionnement

Coup sur coup, la pandémie de Covid 19 et la guerre en Ukraine ont fragilisé les chaînes de production et d'approvisionnement au niveau planétaire. La destruction d'infrastructures, le

blocage de ports et de lignes maritimes ou terrestres, alliées aux effets directs et indirects de sanctions à large échelle ont pour effet le tarissement de sources d'approvisionnement. Cela favorise la tendance au chacun-pour-soi qui pénalise les pays qui ne peuvent assurer leur auto-suffisance, comme démontré par la pandémie. Ainsi, depuis février 2022, la vulnérabilité de nombreux pays, dont la Suisse, aux ruptures d'approvisionnement énergétique, de matières premières, de composants et, pour certains, de produits alimentaires, a été mise en exergue et se doit d'être corrigée ou du moins atténuée.

Même si la Suisse est encore relativement épargnée par les carences en approvisionnement, ces dernières augmenteront avec la prolongation des hostilités et la perturbation du commerce international. Il s'agit donc dès à présent de diversifier les sources, favoriser une production autochtone là où c'est possible et constituer des stocks d'entente avec le secteur privé. C'est particulièrement le cas dans le domaine énergétique, où notre dépendance de l'étranger constitue une vulnérabilité réelle.

4 – La coopération internationale

En dehors de la défense territoriale à proprement parler, au-delà des dispositifs militaires et sécuritaires visant à étayer notre neutralité par une force de dissuasion crédible, notre politique de sécurité doit affronter une réalité incontournable : la grande majorité des menaces qui pèsent sur notre pays sont d'une nature ou d'une ampleur telle qu'elles ne peuvent être contrées sans un recours conséquent à la coopération internationale. La portée des armes de destruction massive oblige à des systèmes d'alerte et de protection avancés, bien au-delà de nos frontières. Les cyberattaques de toutes sortes et leur prévention présupposent une collaboration entre divers services et pays pour que nous puissions bénéficier de protections accrues ou contribuer à leur évitement. La lutte contre la désinformation nécessite l'accès à des sources fiables de renseignement que la Suisse ne peut assurer seule. La menace nucléaire impose elle aussi un accès à des renseignements tirés d'une surveillance satellitaire et humaine des adversaires potentiels pour laquelle la Suisse n'est pas équipée. Les impératifs de la coopération policière internationale ne sont plus à démontrer. Enfin, la gestion des flux migratoires et de réfugiés ne saurait être efficace sans collaboration plurinationale.

La Suisse s'est depuis longtemps engagée dans la voie de la coopération internationale en matière de sécurité. Outre nos accords bilatéraux avec nos voisins, nous sommes représentés auprès de tous les grands organismes de sécurité qui nous concernent[12], l'OTAN, l'Union Européenne, Interpol, notamment. Mais l'intensification de la menace causée par l'agression en Ukraine oblige à renforcer cette coopération internationale sans brider nos efforts par une fixation sur ce que notre neutralité et notre attitude traditionnelle nous empêchent de faire.

[12] L'ONU et ses agences spécialisées, les organisations et conférences sur le contrôle des armements, tout comme l'OSCE font partie de ces organisations qui s'impliquent dans le maintien de la paix, leur finalité première. Mais elles ne peuvent guère garantir la sécurité en cas de conflit interétatique ouvert et nous n'aborderons donc pas ici leur problématique spécifique, ni notre participation prochaine au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Il s'agit plutôt, dès à présent, d'explorer les moyens de renforcer substantiellement l'interopérabilité de tous les échelons de notre armée avec ceux de nos partenaires de l'OTAN et de l'UE. Le but central dans ce contexte n'étant pas l'adhésion à des organisations dont les exigences nous sembleraient incompatibles avec les principes de base de notre politique étrangère, en particulier la neutralité. L'objectif fondamental doit être celui d'augmenter notablement le degré de sécurité de la Suisse, de sa population, de ses institutions et de son économie en améliorant notre capacité de défense et en nous adjoignant les moyens et ressources qui nous manquent pour contrer les menaces contemporaines.

Les temps appellent au changement de paradigme. Il nous faut placer la coopération sécuritaire internationale et l'interopérabilité au centre de nos efforts de défense et dès lors faire tout ce qui ne nous est pas interdit plutôt que de s'interdire tout ce qu'il nous coûte de faire.

4.1 Coopération bilatérale

Le renforcement de nos capacités de défense et nos besoins en entraînement ont depuis longtemps dicté la nécessité de développer une coopération bilatérale avec certains Etats. Nos forces aériennes collaborent avec des pays voisins pour assurer la protection de notre espace aérien et s'entraînent à l'étranger, faute d'étendues adéquates en Suisse. Des officiers et spécialistes suisses se forment dans des académies militaires étrangères. Une collaboration policière transfrontalière fructueuse - et indispensable pour sécuriser de grands événements internationaux tenus en Suisse - s'est développée à la satisfaction des parties concernées.

La coopération bilatérale avec certains partenaires est appelée à se poursuivre et s'intensifier, sans qu'elle ne pose de problèmes particuliers. Mais l'instabilité nouvelle de la situation internationale commande d'insérer de telles collaborations dans un cadre plus vaste d'interopérabilité généralisée.

4.2 L'interopérabilité avec l'OTAN

La Suisse s'est utilement rapprochée de l'OTAN à la fin de la guerre froide en adhérant au Partenariat pour la Paix (PfP) en 1996 et au Conseil de partenariat Euro-Atlantique en 1997. Depuis le début et aujourd'hui encore, l'OTAN comprend et respecte strictement notre réserve de neutralité. La Suisse n'a jamais eu à se plaindre de ce rapprochement et a su se tailler une réputation de partenaire actif et fiable. En organisant chaque année une série de séminaires et conférences ouverts à tous les membres du PfP, en participant à certains exercices de gestion de crise, en mettant à disposition les trois centres de politique de sécurité de Genève[13], la Suisse a su se montrer pro-active là où elle pensait en avoir la latitude. Au niveau politique, elle a participé à nombre de réunions ministérielles et parlementaires organisées par l'OTAN, en prenant activement part aux débats et en se coordonnant avec les Neutres et Non-Alignés du WEP 5, les *Western European Partners* (Autriche, Finlande, Irlande Suède et Suisse). Sur le terrain, la participation de la Swisscoy aux efforts de maintien de la paix au Kosovo de la KFOR reste à ce jour notre plus grosse contribution matérielle.

[13] Le Geneva Centre for Security Policy (GCSP), le Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) et le Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD).

Jusqu'à il y a une dizaine d'années, aux beaux jours de notre participation au PfP, le degré d'intensité des travaux, des contacts et le nombre de séminaires offerts par la Suisse semblaient suffire à nos besoins d'interopérabilité, dans une Europe stable et prospère. Depuis lors, diverses évolutions ont progressivement modifié le paramétrage de notre coopération avec l'OTAN. L'Organisation a connu des divergences croissantes entre alliés américains et européens, les Etats Unis s'orientant toujours plus vers l'Asie, surtout à l'ère du Président Trump qui ne manifestait que peu de considération pour l'Alliance atlantique. Concentrés sur ces problèmes internes, les Alliés se sont désintéressés du Conseil de partenariat Euro-Atlantique, l'organe politique du Partenariat pour la Paix, et se sont plutôt focalisés, le cas échéant, sur les relations bilatérales entre certains Partenaires et l'OTAN. Parallèlement, la Finlande et la Suède se sont plus concrètement rapprochées de l'Alliance atlantique, en participant à toujours plus d'opérations et d'exercices communs, ce qui a déclassé les partenaires comme la Suisse qui ne suivaient pas dans cette voie.

A l'avènement du Président Joe Biden, les Etats-Unis se sont à nouveau intéressés à l'OTAN et à leurs Alliés européens. Cela n'a pas pour autant relancé la vigueur de l'Organisation, que le président français Emmanuel Macron était allé jusqu'à qualifier en novembre 2019 en état de *mort cérébrale*. Mais les prémices de la guerre en Ukraine ont renforcé la focalisation américaine sur le théâtre européen. Puis l'agression russe du 24 février dernier a eu l'effet d'un électro-choc sur bien des gouvernements et sur l'OTAN, qui a instantanément retrouvé son rôle de rempart contre les visées militaires de la Russie.

L'éventualité d'une extension du conflit à d'autres Etats européens, voire à des membres de l'OTAN, a rehaussé la pertinence de l'article 5 du Traité de Washington[14]. Les exercices multilatéraux préparant une application de cet article 5 ont fortement gagné en actualité, tandis que de nouveaux déploiements effectifs de contingents aux frontières orientales de l'OTAN ont rapidement été décidés. L'OTAN va se concentrer dorénavant, et prévisiblement bien longtemps après la cessation des hostilités, sur ses buts de défense centraux, tous liés au déclanchement d'actions communes en cas d'attaque. Les aspects secondaires des activités coopératives de l'OTAN, sans qu'ils ne soient amenés à disparaître, seront considérés comme des « *nice to have* » et non plus des priorités.

Pour la Suisse, qui doit augmenter son degré de sécurité dans un environnement soudain instable, cela implique non plus seulement un rehaussement de notre coopération générale avec l'OTAN[15], mais bien un changement fondamental d'attitude : l'interopérabilité avec l'OTAN doit désormais être vue comme le meilleur moyen de renforcer tangiblement notre défense et permettre des opérations communes si elles devaient s'imposer au vu de la situation. Cela doit passer par une participation accrue aux exercices communs et activités centrales de l'Alliance atlantique, en particulier les exercices prioritaires pour l'Alliance placés

[14] « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'entre elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. (…) »

[15] Cette coopération est déjà multiforme : la Suisse participe à des échanges en matière aérienne, de sécurité des munitions, en cyberdéfense, en information et communication et à la mise en réseau des forces opérationnelles multinationales et le développement de capacités.

sous le chapeau de l'article 5 ; en l'absence de quoi nous ne serons plus vus comme des partenaires utiles et perdrons l'appui potentiel dont nous pourrions avoir un jour besoin. La Finlande et La Suède nous auront montré le chemin, elles qui ont, depuis des années, participé à de tels exercices lorsqu'elles se réclamaient encore de la neutralité ou du non-alignement.

C'est en participant à de tels exercices au niveau des états-majors mais également et surtout d'unités entières[16] que nos militaires pourront s'aguerrir en situations plus proches de la réalité, où l'imprévu et la disruption rendent impératives l'adaptabilité et la flexibilité. De même, nos officiers supérieurs, subalternes et sous-officiers, tout comme nos spécialistes en armes sophistiquées et en cyber défense devraient être incités à être bien plus nombreux à rejoindre les différentes académies militaires des pays membres de l'OTAN, à participer aux séminaires et exercices spécialisés, pour se frotter de près à leurs collègues plus expérimentés en termes d'opérations réelles en situation de combat. C'est par le nombre et la qualité de participants suisses aux diverses activités de l'OTAN, ainsi que par l'engagement d'unités régulières de notre armée que la Suisse pourra démonter sa réelle volonté de développer ses capacités d'interopérabilité.

De telles participations accrues seront sans doute acceptées et soutenues par les membres de l'Alliance. Mais elles ne suffiront pas à elles seules à dissiper l'impression récurrente que la Suisse se borne à profiter de sa position géographique et du parapluie nucléaire de l'OTAN, sans pleinement assumer sa part aux efforts de sécurité collective de notre continent. Il s'agit donc d'étoffer nos offres à l'Alliance dans des domaines où nous bénéficions d'un avantage comparatif[17], pour que nous nous montrions utiles – au-delà de notre contribution appréciée à la KFOR.

L'intensification de notre coopération avec l'OTAN n'est pas à comprendre comme une préparation à une adhésion à l'Organisation. Notre but doit être de rendre notre armée et nos institutions sécuritaires pleinement interopérables, compatibles avec celles dont viendrait prévisiblement à dépendre notre sécurité en cas de conflit européen - étant entendu qu'en cas d'attaque directe contre la Suisse, les obligations de retenue imposées par le droit de la neutralité seront levées. Cet objectif sera mieux servi si nous démontrons non seulement notre intérêt à des participations choisies, mais bien aussi notre capacité de contribution de ressources et de matériels intéressant l'Alliance.

4.3 La collaboration avec l'Union Européenne

Quelles que soient les ambitions revigorées de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), le corps de réaction rapide européen (Eurocorps), la brigade franco-allemande, le Groupe aérien européen, voire la Force de l'Union Européenne (EUFOR) ou de nouvelles unités qui seraient créées à l'avenir ne supplanteront pas l'OTAN. Comme l'établissait le Rapolsec de novembre 2021 en parlant de l'UE, *« son aptitude à se défendre militairement de manière autonome restera limitée dans un avenir prévisible »*. Clairement, *« Il n'y aura pas d'armée européenne »*, déclarait la Première

[16] Tant que les bases légales ne permettront l'envoi à l'étranger que de ceux qui y consentent expressément, il y aurait lieu de former des unités constituées de volontaires, en rendant cet engagement attractif.

[17] Opérations en montagne, domaine médical, domaine chimique et biologique grâce à l'expertise du laboratoire de Spiez, cryptage, robotique, innovations technologiques, etc.

ministre danoise à la veille du scrutin sur l'adhésion de son pays à la PSDC. C'est l'Alliance atlantique qui constitue la garantie de sécurité de l'Europe démocratique, aussi bien au niveau conventionnel que nucléaire. Cet état de fait explique les réticences passées de nombre d'Etats de l'UE à s'engager dans le renforcement de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Néanmoins, le coup d'accélérateur de la guerre en Ukraine agit aussi en faveur d'un renforcement notable des efforts de défense de l'UE. Cette dernière s'était déjà dotée de mécanismes visant à asseoir une politique de défense commune, telles que l'Agence Européenne de Défense (AED) en 2004, la Coopération structurée permanente (PESCO) en 2017 et le Fond de défense européen (FDE) en 2021, ce dernier ayant pour but de développer une base industrielle commune pour la production d'armements. L'objectif visé par les Européens les plus convaincus étant de parvenir à une souveraineté stratégique européenne.

La Suisse a signé des accords administratifs avec l'AED en 2012 (tout comme la Norvège, la Serbie et l'Ukraine) et a déjà participé depuis 2014 à deux projets de l'Agence[18]. Elle a signalé en 2020 son intérêt à participer au projet HEP (*Helicopter Exercise Program*). De même, la Suisse participe à certaines opérations de l'UE sur le terrain, telles que l'EUFOR Althea en Bosnie Herzégovine depuis 2004. Cette coopération constitue ainsi un socle, certes modeste mais consistant, sur lequel fonder une coopération accrue avec les dispositifs de sécurité et de défense mis sur pied ou renforcés par l'UE.

La Boussole stratégique de l'Union européenne, « livre blanc » définissant les orientations de la sécurité et de la défense européennes jusqu'en 2030, adopté le 25 mars 2022 par le Conseil européen, comporte un pilier prévoyant le développement de partenariats avec des organisations et pays tiers. Opportunément, la PESCO s'est ouverte à la participation d'Etats non-membres de l'Union dès novembre 2020, et le FDE a fait de même en avril 2021. Cependant, la structure de ces diverses institutions diverge en ceci que si l'AED et la PESCO répondent à une logique intergouvernementale, le FDE dépend directement de la Commission européenne. Ce lien, vu l'état de nos négociations avec la Commission, ainsi que la limitation de l'utilisation des fonds de la FDE au bénéfice des seuls membres de l'UE, restreignent nos perspectives de rejoindre le FDE même si nous trouverions notre avantage à nous en rapprocher. Il en va autrement de l'AED et de la PESCO, dont les Etats participants se concentrent sur l'opérationnel sans privilégier les négociations politiques. Or à ce niveau opérationnel, nombre d'acteurs européens s'intéressent aux avantages comparatifs de la Suisse dans certains domaines de pointe, tels que les technologies de communication et d'information, la cybernétique et les senseurs, ainsi que d'une manière générale à notre capacité de recherche et d'innovation. Des projets développés au sein de la PESCO pourraient ainsi s'ouvrir à notre pleine participation si nous annoncions vouloir nous y intégrer.

La menace réelle et grandissante posée par la Russie accélère le développement de la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE. En signalant rapidement sa volonté d'y participer en faisant l'apport de ses ressources et avantages comparatifs, la Suisse pourrait s'insérer en temps utiles dans un processus qui bénéficiera à notre sécurité, à notre industrie et à notre recherche, et qui devrait aussi contribuer à l'amélioration de nos relations avec l'Union Européenne.

[18] La Suisse a rejoint en 2014 le Groupe de travail sur l'Energie et le Développement, et en 2017 le projet PASEI, *Protection of Autonomous Systems against Enemy Interference*.

5 – Recommandations

5.1 Un partenaire utile

En raison de sa politique de neutralité, de sa non-adhésion à l'UE et à l'OTAN, de sa prospérité et de sa capacité financière, la Suisse paraît à certains profiter du système international sans y apporter une contribution à la hauteur de ses possibilités. Ce regard biaisé est souvent abusif, mais il nous incombe de démontrer notre capacité et notre volonté de contribuer à la résilience des démocraties occidentales face aux défis sécuritaires, exacerbés par le conflit ukrainien. Nous devons nous profiler comme partenaire utile et actif, ajoutant tangiblement à la sécurité de notre continent par l'apport de ressources dans des secteurs stratégiques. Ces secteurs sont à identifier dans un cadre holistique, incluant le secteur privé et celui de la recherche, où nous bénéficions d'avantages comparatifs et d'avancées technologiques. Sans nous laisser guider par notre seul intérêt étroitement national, nous devons être à l'écoute des attentes et besoins de nos partenaires, pour bénéficier en retour d'un appui assuré en cas de nécessité. Au-delà des bons offices traditionnels et de notre disponibilité en termes de *soft security*, le champ d'action de la *hard security* et de la *smart power* appelle dorénavant une prise de responsabilités concrète de notre part. Nous devons aussi nous assurer d'avoir les moyens de réagir rapidement face à des menaces concrètes, malgré certaines restrictions imposées par notre cadre légal et nos structures fédérales.

1 - Notre cadre légal devrait être mis à jour pour permettre des interventions aussi rapides que possibles, en particulier dans le domaine du renseignement et de la cybersécurité, ainsi que des déploiements de personnel et d'unités régulières aux fins d'entraînement.

2 - Dans le domaine de la *soft security*, tout en renforçant notre offre de services, cours et rencontres au travers des **trois centres de Genève**, nous devrions nous appuyer sur le **Geneva Science and Diplomacy Anticipator** (GESDA) pour multiplier la mise à disposition d'expertise en matière sécuritaire. Il en ira de même des institutions de la côte lémanique groupées autour de la **Trust Valley**, dont le **Centre for Technology Sovereignty** et la **Economy of Trust Foundation** qui se mettent en place à Lausanne sous l'égide de l'entreprise SICPA SA et qui ont pour vocation d'interagir avec le niveau gouvernemental.

5.2 L'OTAN

1 - Annoncer la volonté de la Suisse de considérablement développer sa collaboration à tous niveaux, en particulier en participant à des exercices relevant de l'Art 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Cette annonce devrait se faire au plus haut niveau politique, comme suite à la rencontre entre la Cheffe du DDPS et le Secrétaire général Stoltenberg du 24 mai 2022.

2 - Chercher à rehausser le statut de partenaire de la Suisse, en annonçant des contributions substantielles et en visant à **obtenir le statut de *Enhanced Opportunity Partner* (EOP)**, au même titre que l'Australie, la Finlande, la Géorgie, la Jordanie, la Suède et l'Ukraine.

3 - Acquérir des aéronefs de transport de troupe et de matériel et les intégrer au pool de transport de l'OTAN – ce qui devrait aussi permettre de bénéficier au besoin des moyens de transport de certains de nos partenaires.

4 – Chercher, par des interventions à Washington à niveau politique élevé, **à participer** – comme la Finlande et la Suède l'ont plusieurs fois fait dès 2008 – **aux exercices *Red Flag* des forces aériennes** des Etats Unis et de nombreux partenaires.

5 - Faciliter le transit aérien des forces de l'OTAN au-dessus de notre territoire.

6 - Faire participer des unités entières de notre armée à des exercices communs, notamment dans les centres de formation de l'OTAN. (Exemple : détacher une compagnie de chars au centre d'entraînement de Bergen-Hohne en Basse-Saxe, RFA).

7 - Organiser en Suisse des exercices de défense commune en invitant les pays de l'OTAN qui le souhaiteraient à y prendre part.

8 - Augmenter notablement notre participation aux centres d'excellence de l'OTAN et multiplier le détachement d'officiers professionnels et de milice auprès des structures de commandement, des groupes de travail et des Ecoles de l'OTAN, de nos pays voisins et de certains autres pays tels les Etats-Unis et le Royaume Uni. Il s'agira d'au moins doubler les effectifs actuels et de prévoir des rotations permettant au plus grand nombre possible de nos cadres de bénéficier de telles expériences.

9 - Valoriser en termes de carrière les stages et la participation à des exercices à l'étranger, ainsi que les détachements de longue durée auprès d'institutions et armées étrangères.

5.3 L'Union européenne et la Politique de Sécurité et de Défense Commune

1 - Annoncer à niveau politique notre disponibilité pour participer et contribuer au renforcement des efforts de défense de l'UE, en particulier à la Coopération structurée permanente (PESCO) et à l'Agence Européenne de Défense (AED).

2 - Participer aux exercices de sécurité et défense de l'UE et en proposer la tenue en Suisse.

3 - Augmenter les détachements de cadres de notre armée auprès des missions et structures de défense de l'Union, en particulier les projets, exercices et groupes de travail de l'AED.

4 - Soutenir la participation de l'industrie suisse aux projets du Fonds de Défense Européen (FDE), de sorte à marquer notre volonté de contribuer à l'innovation européenne et **participer aux développements de systèmes d'armes européens** en favorisant l'intégration de nos entreprises spécialisées dans les projets de l'UE.

5.4 La cybersécurité

1 - Renforcer les organes de la Confédération et des cantons en charge de la cybersécurité. Le Centre National pour la Cybersécurité (NCSC) deviendra un Office fédéral dès 2023. Il lui faudra des ressources étendues, composées de spécialistes en cybernétique, mais aussi en relations internationales pour favoriser une coopération internationale dense, positionnant la Suisse comme donneur et non simplement récipiendaire d'informations et d'expertise.

2 - Développer les échanges d'information et la collaboration aussi bien civile que militaire avec les services de cybersécurité des pays de l'Alliance atlantique et de l'UE, ainsi qu'avec les pays *like-minded* tels les partenaires extra-européens de l'OTAN.[19]

3 - Le NCSC devrait accréditer, fédérer et soutenir les entreprises de cybersécurité suisses pour former un pool de services de pointe rapidement opérationnel en cas de besoin urgent, augmentant la résilience aux attaques de nos entreprises privées, en particulier les PME.

4 - Participer à haut niveau et avec des détachements de personnel supplémentaire aux centres et unités de cybersécurité de l'OTAN et de l'UE (Agence européenne de cybersécurité, *European Cybersecurity Competence Centre* de Bucarest, notamment).

5.5 Le Renseignement

1 - Multiplier les échanges avec les services de renseignements des pays de l'OTAN et de l'UE, en offrant des services utiles à nos partenaires et en participant au développement des instruments répondant aux menaces hybrides.

2 - Développer l'anticipation et les analyses prospectives, en s'appuyant sur l'expertise des *think tanks* suisses et des réseaux d'experts de la Genève internationale. Favoriser ainsi **le positionnement de l'expertise suisse dans les problématiques émergentes.**

5.6 L'armement

1 - Soutenir le développement de drones et de robots, un secteur industriel suisse de pointe, en particulier pour des missions civiles et militaires de reconnaissance et de surveillance. Favoriser le développement de drones de combat de moyenne et de longue portée. Etablir au besoin des partenariats public/privé qui permettent de soutenir notre industrie, les PME innovantes en particulier, dans la production de biens et technologies à double usage.

2 - Renforcer la dotation de nos troupes en missiles portables antichars, anti-drones et anti-aériens.

3 – Développer une défense anti-missiles adaptée aux avancées technologiques.

4 - L'interopérabilité et la standardisation de notre matériel aux normes de l'OTAN, voire de l'UE, doivent être considérées comme critère central lors de toute nouvelle procuration.

5.7 Le nucléaire

1 - Inspecter et au besoin rénover les installations et abri anti-nucléaires publics et privés.

2 – Selon l'évolution du conflit en Ukraine, **sensibiliser la population** au comportement à tenir lors d'une alerte nucléaire.

[19] Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Corée du Sud.

5.8 Dialogue politique

La montée en puissance de notre participation à l'OTAN, à la PESCO et autres institutions de sécurité, et donc la généralisation de nos capacités d'interopérabilité représenteront un changement fondamental de posture. Cet engagement accru doit être annoncé et accompagné par **une multiplication de contacts à haut niveau pour développer le dialogue politique indispensable en cas de menaces accrues**.

5.9 Information du public

Cette évolution de notre doctrine de défense devrait être accompagnée d'une **campagne d'information du public pour réaffirmer la compatibilité de notre posture avec le droit de la neutralité,** expliquer les adaptations nécessaires de notre politique de neutralité **et démontrer la nécessité d'une interopérabilité étendue** pour préserver et renforcer la sécurité de la Suisse.